

КУЙБИДА Р.А.
**Член правления, заместитель председателя правления общественной
экспертной организации "Центр политико-правовых реформ" (ЦППР, Киев),
Член научно-консультативного совета при
Высшем административном суде Украины,
общественного совета при Государственной
судебной администрации Украины,
К.Ю.Н.**

Обзор законодательства об административной юстиции в странах бывшего СССР¹

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	3
Часть I. Государства, в которых административное судопроизводство осуществляется в рамках гражданского процесса	4
Россия	4
Беларусь	8
Казахстан	11
Кыргызстан	14
Узбекистан	18
Таджикистан	20
Туркменистан	23
Часть II. Государства со специализированным административным судопроизводством	25
Литва	25

¹ Настоящий аналитический документ подготовлен Центром исследования правовой политики при поддержке Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Центр ОБСЕ в Астане). Мнения и взгляды, содержащиеся в публикации, могут не совпадать с официальной позицией ОБСЕ.

Эстония	30
Латвия	33
Украина	35
Молдова	41
Грузия	45
Армения	49
Азербайджан	52
Общие выводы	56

ВСТУПЛЕНИЕ

Развитие административной юстиции в независимых государствах, возникших на территории бывшего Советского Союза, связано с переходом от тоталитарных методов управления к демократическим.

Административное судопроизводство раньше всех появилось в странах Балтии. В Литве, Эстонии, Латвии действуют административные суды. Создана и совершенствуется необходимая законодательная база их деятельности.

В 1999 г. был принят Административно-процессуальный кодекс в Грузии. Административные дела рассматриваются общими судами. Также в Верховном суде Грузии создана палата по административным делам.

В 2000 г. Закон «Об административном суде» принят в Молдове. По существу это административно-процессуальный закон. Административные дела рассматривают специализированные коллегии общих судов, которые в процессуальном смысле являются административными судами. В то же время активно обговаривается вариант создания отдельных административных судов.

В Украине идея создания административных судов была закреплена еще в Концепции судебной реформы 1992 г., но решение об этом принято лишь Законом «О судостроительстве Украины» 2002 г. В 2005 г. в Украине принят и введен в действие Кодекс административного судопроизводства. На протяжении 2002 - 2009 г. была сформирована система административных судов.

Административно-процессуальный кодекс вступил в силу в Армении. Там уже несколько лет создан и функционирует Административный суд Армении.

В Азербайджане в 2009 г. тоже принят Административно-процессуальный кодекс. Административные суды должны быть созданы на основе экономических судов и ожидается, что начнут свою деятельность с 2011 г.

Таким образом, в странах Балтии, Кавказа, в Украине и Молдове институт административной юстиции активно развивается. В то же время в остальных странах бывшего СССР (Россия, Беларусь, страны Центральной Азии) этот институт пока не нашел достаточного процессуального и организационного оформления.

Вашему вниманию предлагается обзор системы административной юстиции во всех 15 государствах - республиках бывшего СССР. Первая часть обзора посвящена государствам, в которых административное судопроизводство осуществляется в рамках гражданского процесса либо других его разновидностей (Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан). Во второй части представлен опыт стран, в которых внедрено специализированное административное судопроизводство (Литва, Эстония, Латвия, Украина, Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан).

Опыт каждой страны раскрывается по таким вопросам:

- акты законодательства, регулирующие сферу административной юстиции;
- суды, уполномоченные рассматривать административные споры, их компетенция и подсудность;
- особенности судопроизводства по административным делам, в частности вопросы об обязательности административного обжалования перед обращением в суд, сроках обращения в суд, составе суда, мерах временной защиты, которые он может применить, обязанности доказывания, возможных решениях суда и их исполнении.

ЧАСТЬ I. Государства, в которых административное судопроизводство осуществляется в рамках гражданского процесса

РОССИЯ

1. Правовое регулирование административной юстиции

В соответствии с *Конституцией Российской Федерации* 1993 г. судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118). В то же время отдельное законодательство об административном судопроизводстве в Российской Федерации (далее - РФ) пока отсутствует. Положения, по которым осуществляется правосудие в административных спорах, распылены по разным законодательным актам.

Прежде всего, эту сферу регулируют *Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»* от 27 апреля 1993 г., *Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее - ГПК)* от 14 ноября 2002 г. и *Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее - АПК)* от 24 июля 2002 г.

В Верховном Суде РФ наработаны проекты закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а также Кодекса административного судопроизводства. Первый из них был внесен в 2000 г. и даже принят в первом чтении Государственной Думой РФ в 2002 г.², второй - Верховный Суд РФ внес в 2006 г.³ Оба законопроекта сохраняют актуальность, но пока недостаточно политической воли для формирования отдельной системы административной юстиции.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В РФ не созданы отдельные административные суды. Судопроизводство по административным спорам осуществляется *судами общей юрисдикции* (в том числе военными судами) во главе с Верховным Судом РФ, а также *арбитражными судами* во главе с Высшим Арбитражным Судом РФ. Системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов организационно не связаны между собой и имеют несколько различную компетенцию.

Компетенция. В соответствии с ГПК (статьи 22, 245) *суды общей юрисдикции* рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений, которые считаются гражданскими делами. В частности к таким относятся дела:

- по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов;
- по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) административных органов;
- по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ.

Военные суды, которые являются судами общей юрисдикции, разрешают дела о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ,

² Электронная регистрационная карта на законопроект № 7886-3 О федеральных административных судах в Российской Федерации. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=7886-3&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=7886-3&02).

³ Электронная регистрационная карта на законопроект № 381232-4 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=381232-4&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=381232-4&02).

других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от решений, действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц.

В соответствии с АПК (статья 29) *арбитражные суды* рассматривают в порядке административного судопроизводства (именно этот термин упоминается в АПК!) возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности. В частности это дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) административных органов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- об административных правонарушениях, если Кодексом об административных правонарушениях РФ их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;
- другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда.

При обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду общей юрисдикции, другие - арбитражному суду, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции.

Таким образом, административные по существу споры в РФ распределены между судами разной специализации: по общему правилу, они рассматриваются судами общей юрисдикции, а административные споры в сфере экономики разрешаются арбитражными судами. Проблемы в определении юрисдикции в РФ возникают нередко, и иногда их вынужден разрешать Конституционный Суд РФ.

Предметная подсудность. Большинство административных споров разрешаются по первой инстанции судами *первого звена* - районными судами, арбитражными судами субъектов РФ. Суды *общей юрисдикции второго звена* (верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа) рассматривают по первой инстанции дела, связанные с государственной тайной; об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ; о приостановлении деятельности или ликвидации регионального отделения либо иного структурного подразделения политической партии, межрегиональных и региональных общественных объединений и т.п.; некоторые категории избирательных споров. *Верховному Суду РФ* в первой инстанции подсудны дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания РФ, нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти; об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки (за исключением случаев прекращения полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков); о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений и т.п.; некоторые категории избирательных споров; споры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между органами государственной власти субъектов РФ, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Президентом РФ.

Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; экономические споры между РФ и субъектами РФ, между субъектами РФ.

Территориальная подсудность. В порядке гражданского судопроизводства жалоба подается по усмотрению заявителя - либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения административного органа. Заявление об оспаривании нормативного правового акта подается по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего нормативный правовой акт. В арбитражном судопроизводстве действует общее правило рассмотрения дел по месту нахождения ответчика.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

Обжалование решений, действий либо бездействия административного органа перед обращением в суд в РФ не является обязательным. Лицо вправе обратиться с жалобой либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности административному органу или должностному лицу. В тоже время для споров, рассматриваемых арбитражными судами, федеральным законом могут быть установлены исключения из этого правила.

В Законе «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» имеется интересное правило. Если гражданин сначала обратился к вышестоящему органу, но ответа не получил либо получил его с нарушением срока, то он имеет право на компенсацию судебных издержек даже в случае если суд не удовлетворит жалобу. Правда, обязанность компенсировать судебные издержки почему-то возлагается на орган, деятельность которого признана судом правомерной, а не на вышестоящий орган, который своевременно не предоставил ответ на жалобу.

В административных спорах, разрешаемых в порядке гражданского судопроизводства, лицо вправе обратиться в суд с заявлением в течение: - трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод, либо - одного месяца со дня получения лицом письменного уведомления об отказе вышестоящего органа в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если не был получен на нее письменный ответ.

Пропуск трехмесячного срока обращения в суд не является для суда основанием для отказа в принятии заявления, но может стать основанием для отказа в его удовлетворении.

В арбитражном процессе для оспаривания ненормативных актов, действий, бездействия административных органов также установлен трехмесячный срок.

Административные споры в первой инстанции, как правило, рассматриваются судьей единолично. Некоторые категории дел в предусмотренных законом случаях рассматриваются коллегиально. Например, некоторые избирательные споры в судах общей юрисдикции разрешаются коллегией в составе трех профессиональных судей. В таком же составе рассматриваются дела об оспаривании нормативных правовых актов в арбитражных судах.

По общему правилу, обращение в суд не останавливает действие оспариваемого решения. Однако, приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения). Похожие

правила действуют в арбитражном судопроизводстве - там суд вправе применять обеспечительные меры.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий или бездействия административного органа возлагаются на такой орган. Лицо освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых решений, действий, бездействия, но обязано доказать факт нарушения своих прав и свобод.

В АПК можно найти несколько другую формулировку: обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия административным органом оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующий орган. Но суть та же: действует презумпция вины органа, которую он должен опровергнуть.

В административных спорах действие принципов диспозитивности и состязательности несколько ограничено. Так, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. Также он может признать обязательной явку в судебное заседание представителя административного органа. На случай неявки предусмотрен штраф.

В гражданских делах об оспаривании нормативных актов отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание требования административным органом для суда необязательно, а отмена нормативного акта самим органом не является достаточным основанием для прекращения производства по делу.

И в гражданском, и в арбитражном процессах при рассмотрении административных споров предусмотрено право суда истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела.

ГПК не предусматривает заключения мирового соглашения по административным спорам, поскольку считается, что там нет сторон, а только заявитель и заинтересованное лицо. В то же время АПК определяет, что экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур. Сомнительно, что такое различие в двух процессах имеет серьезную подоплеку.

Решение суда по административному спору, согласно ГПК, направляется соответствующему либо вышестоящему административному органу для исполнения, а также заявителю в течение трех дней после вступления в законную силу. Об исполнении решения должно быть сообщено суду и заявителю не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда.

Вступление в силу решения суда о признании нормативного правового акта недействующим влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Такое решение суда или сообщение о решении публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт. Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

В заключение следует отметить, что наличие в РФ, по крайней мере, трех основополагающих актов об административном судопроизводстве, а также двух отдельных систем судов, разрешающих административные споры, на наш взгляд, не способствует унификации судебной практики и укреплению общих подходов в административном праве и процессе.

БЕЛАРУСЬ

1. Правовое регулирование административной юстиции

Кодекс о судеустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 г. предусматривает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, хозяйственного и административного судопроизводства (ст. 2). Административное судопроизводство осуществляется общими и хозяйственными судами (ст. 5).

В то же время отдельного законодательного акта об административном судопроизводстве в Беларуси нет. Судопроизводство по административным спорам в общих судах регулируется *Гражданским процессуальным кодексом* (далее - ГПК) от 11 января 1999 г., в частности главой 29 (производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений), а в хозяйственных судах - *Хозяйственным процессуальным кодексом* (далее - ХПК) от 15 декабря 1998 г., в частности главой 25 (производство по делам о проверке законности ненормативных правовых актов, действий, бездействия государственных органов, органов местного управления и самоуправления, должностных лиц).

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. Административные по природе споры разрешают *общие суды*, в том числе военные, во главе с Верховным Судом, а также *хозяйственные суды* во главе с Высшим Хозяйственным Судом. Системы общих судов и хозяйственных судов так же, как и в России, организационно не связаны между собой. Кодекс о судеустройстве и статусе судей предусматривает возможность создания в системе общих судов специализированных судов, в том числе административных, а в рамках хозяйственных судов - например, налоговых. Однако на практике эта возможность пока не реализована.

Компетенция. *Общие суды* рассматривают в рамках гражданского судопроизводства дела:

- по жалобам на действия избирательных комиссий в случаях, предусмотренных законом;
- по жалобам на отказ органов, регистрирующих акты гражданского состояния, внести исправления или изменения в записи актов гражданского состояния;
- по жалобам на нотариальные действия или на отказ в их совершении;
- по жалобам на действия⁴ (бездействие) административных органов;
- по жалобам на решения апелляционного совета при патентном органе;
- иные дела, возникающие из административно-правовых отношений, в случаях, предусмотренных законом.

Военные суды рассматривают жалобы военнослужащих на действия (бездействие) должностных лиц и органов военного управления.

Гражданин вправе обратиться в суд с жалобой лишь в случаях, когда для разрешения отдельных жалоб законодательством не установлен иной, несудебный, порядок обжалования.

⁴ По определению, под действиями можно понимать и решения административных органов (К действиям (бездействию) ..., подлежащих судебному обжалованию, относятся коллегиальное и единоличное действия (бездействие), в результате которых гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, предоставленное ему нормативным правовым актом, либо на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность. – Ч. 2 ст. 353 ГПК.

Хозяйственные суды рассматривают в рамках хозяйственного процесса хозяйственные (экономические) споры, возникающие из административных, земельных, финансовых и иных публичных правоотношений. В частности имеются в виду дела об (о):

- обжаловании ненормативного правового акта, действий, бездействия административного органа, которыми затрагиваются права заявителя в сфере предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности;

- взыскании с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную хозяйственную (экономическую) деятельность, налогов, иных обязательных платежей, если иной порядок их взыскания не установлен законодательными актами;

- признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном порядке;

- возврате из бюджета денежных средств, списанных в бесспорном порядке с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- отказе в выдаче (продлении срока действия) специального разрешения (лицензии);

- спорах о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, организаций, не являющихся юридическими лицами, прекращении деятельности индивидуальных предпринимателей;

- спорах об отказе в государственной регистрации юридических лиц, организаций, не являющихся юридическими лицами, и индивидуальных предпринимателей.

Предметная подсудность. *Общие суды первого звена* (районные, городские) рассматривают по правилам гражданского судопроизводства по первой инстанции все дела, за исключением отнесенных к подсудности других судов. Межгарнизонные военные суды рассматривают по первой инстанции дела по спорам военнослужащих об увольнении с военной службы, о переводах, возмещении материального ущерба, предоставлении отпуска, по жалобам военнослужащих на неправомерные действия должностных лиц и органов военного управления, а также другие дела, связанные с прохождением военной службы.

Общие суды второго звена (областные, Минский городской, Белорусский военный суды), в частности, по первой инстанции рассматривают дела по жалобам на отказ в регистрации местных общественных объединений граждан, на отказ в регистрации инициативной группы по проведению областного референдума, дела, в материалах которых содержатся сведения, составляющие государственные секреты. Также эти суды вправе изъять любое дело из нижестоящих судов и принять его к своему производству в качестве суда первой инстанции.

Верховный Суд рассматривает дела в первой инстанции:

- по жалобам на отказ в регистрации республиканских и международных общественных объединений граждан;

- по заявлениям о прекращении деятельности таких объединений, по жалобам на отказ в регистрации инициативной группы по проведению республиканского референдума;

- по жалобам на отказ в регистрации политических партий;

- по заявлениям о прекращении деятельности политических партий;

- по жалобам на решения Президента по вопросам гражданства;

- по жалобам на отказ Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов в регистрации кандидатов на пост Президента;

- по спорам, связанным с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности и др.

Верховный Суд также вправе изъять любое дело из любого общего суда и принять его к своему производству в качестве суда первой инстанции.

Дела, подведомственные *хозяйственным судам*, рассматриваются по первой инстанции хозяйственными судами областей и приравненными к ним судами, за исключением дел, отнесенных к подсудности Высшего Хозяйственного Суда.

Высший Хозяйственный Суд рассматривает в качестве суда первой инстанции:

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов Президента, Совета Республики и Палаты представителей Парламента, Правительства, республиканских органов государственного управления и иных республиканских органов;
- хозяйственные (экономические) споры между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами Республики Беларусь, а также между административно-территориальными единицами Республики Беларусь;
- дела, связанные с государственными секретами и др.

Высший Хозяйственный Суд имеет право дополнительно принимать к своему производству и рассматривать любое дело, подведомственное хозяйственным судам.

Территориальная подсудность. По общему правилу, в общий суд жалоба подается по месту нахождения административного органа, чьи действия, бездействие обжалуются.

В хозяйственных судах действует абсолютно противоположное общее правило: заявления к административным органам, вытекающие из административных правоотношений, предъявляются по месту нахождения заявителя. Заявления о незаконности решений, действий, бездействия судебного исполнителя по исполнению исполнительного документа, выданного хозяйственным судом, подаются в хозяйственный суд, при котором состоит этот судебный исполнитель.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

В соответствии с ГПК жалоба на действия (бездействие) административного органа, кроме случаев, когда законодательством установлен иной порядок, подается в суд после обжалования вышестоящему в порядке подчиненности органу, должностному лицу, который обязан рассмотреть ее и о результатах рассмотрения сообщить гражданину в месячный срок. То есть, по общему правилу, обжалование в административном порядке для граждан является обязательным перед обращением в суд.

В то же время в ХПК такое требование отсутствует. Есть только правило, что если законодательными актами для определенной категории споров установлен досудебный (претензионный) порядок урегулирования спора, спор может быть передан на рассмотрение хозяйственного суда лишь при условии соблюдения такого порядка.

Судебный процесс по административным спорам инициируется путем подачи жалобы (в общий суд) или заявления (в хозяйственный суд). Частное лицо и административный орган не признаются сторонами (истцом и ответчиком), а поэтому мирового соглашения между ними достигнуто не может быть.

Дела по первой инстанции в общих судах независимо от уровня рассматриваются судьями единолично. Только споры, возникающие в связи с созданием, правовой охраной и использованием объектов промышленной собственности, - рассматриваются в Верховном Суде в составе трех судей.

Хозяйственные суды по первой инстанции рассматривают дела как в коллегиальном составе, так и единолично. Коллегию может созвать председатель хозяйственного суда или его заместитель. При этом в нее должны входить не менее трех (нечетное количество) судей хозяйственного суда, один из которых является председательствующим.

Подача жалобы или заявления, по общему правилу, не приостанавливает действия оспариваемого акта. Но законом в некоторых случаях может быть установлен запрет на исполнение действий административного органа до истечения срока на судебное обжалование или обязательное приостановление исполнения обжалованного действия. В то же время суд вправе и в иных случаях по собственной инициативе или ходатайству заявителя приостановить исполнение обжалованного действия. ХПК предусматривает, что подача заявления об оспаривании ненормативного правового акта в хозяйственный суд и принятие его к рассмотрению не приостанавливают действия оспариваемого ненормативного правового акта. Исключений из этого правила в ХПК не установлено.

Жалоба в общий суд может быть подана в месячный срок со дня получения гражданином отказа вышестоящего органа в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если заявителем не был получен на нее ответ, а при отсутствии обязательного внесудебного порядка обжалования - со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права. Пропущенный по уважительным причинам срок для подачи жалобы может быть восстановлен судом. ХПК не предусматривает специальных сроков обращения в суд по административным спорам.

Что касается доказывания, то в ГПК есть лишь требование к административным органам предоставить суду материалы, послужившие основанием для соответствующих действий, бездействия.

АПК устанавливает более детальные правила: при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа на такой орган возлагается обязанность доказывания:

- соответствия этого решения законодательному или иному нормативному правовому акту;
- наличия в органа надлежащих полномочий на издание оспариваемого решения.

Обязанность доказывания законности действий или бездействия органа, которые обжалуются, также возлагаются на такой орган.

При принятии решения по делу суд не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе или заявлении. Решение суда для устранения допущенных нарушений направляется руководителю административного органа либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган после вступления решения в законную силу. Об исполнении решения суда по жалобе должно быть сообщено суду и заявителю не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда.

Следует отметить, что наличие двух не унифицированных актов, регулирующих административное судопроизводство, а также двух отдельных систем судов, разрешающих административные споры, свидетельствует о разных и не всегда обоснованных подходах для защиты физических лиц и юридических лиц. Физические лица, на наш взгляд, находятся в более ущемленном положении. Также нельзя не обратить внимание на существенные ограничения в том, что может быть предметом обжалования в квази-административном судопроизводстве в Беларуси. В частности, нормативные правовые акты не могут быть предметом обжалования.

КАЗАХСТАН

1. Правовое регулирование административной юстиции

Публично-правовые споры частных лиц с органами власти в Казахстане разрешаются в соответствии со специальными предписаниями Гражданского процессуального кодекса (далее - ГПК) от 13 июля 1999 г. В частности, в ст. 3 этого Кодекса указано, что

законодательство о гражданском судопроизводстве устанавливает порядок рассмотрения дел по спорам, возникающим, в том числе, из административных правоотношений.

Для разрешения административных и иных публично-правовых споров ГПК предусматривает так называемое «особое исковое производство». В соответствующем подразделе урегулированы особенности производства по делам:

- об оспаривании решений, действий или бездействия административных органов;
- по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов;
- о защите избирательных прав;
- об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя;
- по делам об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

По существу, первая из указанных категорий публично-правовых споров является общей для административной юстиции, остальные - являются частными случаями этой категории.

Что касается возможности обжаловать подзаконные нормативные правовые акты, то оспаривать законность нормативных правовых актов, проверка которых отнесена к компетенции Конституционного Совета, запрещено. Таким образом, в этих случаях возможна проверка лишь конституционности таких актов, но не законности.

С утверждением в 2009 г. Президентом *Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года* правовое регулирование в сфере защиты прав частных лиц в отношениях с административными органами может измениться. Во-первых, в Концепции констатирована важность развития «административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства». Имеется в виду вопрос, нужно ли включать в Административный процессуальный кодекс положения о производстве по делам об административных проступках. В этой связи целеполагающими являются положения Концепции о том, что «в контексте развития административно-процессуального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). То есть подлежит рассмотрению вопрос процессуального обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

Таким образом, административное судопроизводство должно стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством».

Понимание административных судов как институций административной юстиции, а не административной репрессии привело к закреплению в Концепции положений о том, что «на базе действующих административных судов необходимо создание системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые споры» с исключением дел об административных правонарушениях из юрисдикции этих судов.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. Публично-правовые споры с органами власти разрешаются в Казахстане *общими* - прежде всего городскими и районными судами. К разрешению таких дел также причастны *военные суды* и *специализированный финансовый суд*. Также здесь созданы *специализированные административные суды*. Но их уникальность в том, что они рассматривают только дела об административных правонарушениях и не являются

органами административной юстиции (разве что кроме случаев рассмотрения жалоб на решения административных органов именно по этим делам).

Компетенция. В соответствии со ст. 24 ГПК о подведомственности гражданских дел судам, суды рассматривают иски по спорам, вытекающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, административных, финансовых, хозяйственных, земельных правоотношений, отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и других правоотношений, в том числе отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой. Акт, принятый административным органом, может быть оспорен в суде.

Предметная подсудность. Большинство дел о публично-правых спорах разрешаются районными, городскими и приравненными к ним судами. Исключения установлены для некоторых категорий споров, возникающих из законодательства о выборах и референдуме, которые рассматриваются судом высшего уровня.

Специализированные административные суды рассматривают дела об оспаривании постановлений административных органов по делам об административных правонарушениях.

Специализированные экономические суды рассматривают административные споры между административными органами и юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.

Военные суды рассматривают гражданские дела об обжаловании военными служащими, гражданами, проходящими военные сборы, действий или бездействия должностных лиц и органов военного управления.

Специализированный финансовый суд рассматривает дела об обжаловании участниками регионального финансового центра г. Алматы действий (бездействия) должностных лиц и органов этого регионального финансового центра и другие дела, если одной из сторон является участник регионального финансового центра г. Алматы.

Территориальная подсудность. По общему правилу гражданского судопроизводства, территориальная подсудность определяется местом нахождения ответчика. Иски в пенсионных спорах могут предъявляться по месту жительства истца. Иски об оспаривании постановлений о наложении административных взысканий могут предъявляться также по месту жительства истца. В принципе, заявления об обжаловании решений (кроме нормативных правовых актов), действий или бездействия административных органов, рассмотрение которых отнесено к подсудности районных судов, могут быть поданы в суд как по месту жительства гражданина, либо же в суд по месту нахождения административного органа. Отказ в разрешении на выезд из Казахстана за границу по основанию, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, оспаривается по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

При обжаловании решений, действий или бездействия административного органа предварительное обращение в вышестоящие органы или к должностному лицу не является обязательным условием для предъявления заявления в суд и его принятия судом к рассмотрению и разрешению по существу.

В соответствии со ст. 280 ГПК и ст. 17 Закона «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 г. частное лицо вправе обратиться в суд с заявлением в течение 3 месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении их прав, свобод и охраняемых законом интересов. На постановление административного органа по делу об административном

правонарушении жалоба может быть подана в суд в течение 10 дней со дня вручения копии постановления.

Пропуск срока для обращения в суд не является основанием для отказа в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в судебном заседании при рассмотрении заявления по существу и могут являться одним из оснований к отказу в удовлетворении заявления.

Административные споры в суде первой инстанции рассматриваются судьей единолично.

По общему правилу, подача заявления в суд об оспаривании акта (в том числе нормативного правового) не приостанавливает его действия. В то же время одной из мер обеспечения иска предусмотрено приостановление действия оспариваемого акта административного органа. Исключение предусмотрено для дел об оспаривании постановлений в делах об административных правонарушениях - подача жалобы в суд приостанавливает исполнение постановления об административном взыскании.

Что касается доказывания, то в публично-правовых спорах, так же как и в гражданских делах, действует принцип состязательности сторон. Суд полностью освобожден от сбора доказательств по собственной инициативе. Презумпции вины административного органа и обязанности его доказывать правомерность своего решения, действия или бездействия не предусмотрено. Лишь при рассмотрении заявления об оспаривании нормативного правового акта обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия указанного акта, возлагается на орган или должностное лицо, принявшее акт.

Решение суда об удовлетворении иска к административному органу направляется для устранения допущенных нарушений руководителю соответствующего органа или должностному лицу, решения, действия, бездеятельность которых были оспорены, либо вышестоящему в порядке подчиненности органу в течение трех дней после вступления решения суда в законную силу. Указанные субъекты должны сообщить суду и частному лицу об исполнении решения не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда.

Решение суда о признании незаконным нормативного правового акта или сообщение о нем должно быть опубликовано в средствах массовой информации, в которых был опубликован нормативный правовой акт. После вступления в силу такого решения суда нормативный правовой акт считается недействующим с момента его принятия.

КЫРГЫЗСТАН

1. Правовое регулирование административной юстиции

Административные дела в Кыргызстане разрешаются в соответствии с *Гражданским процессуальным кодексом* (далее - ГПК) от 29 декабря 1999 г. с последующими изменениями. Примечательно, что ГПК оперирует понятием административного дела, которое является составляющей понятия гражданского дела и определено как «дела, вытекающие из административных правоотношений, сторонами которых являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица, а также граждане и юридические лица».

Производство по административным делам осуществляется судами по общим правилам гражданского судопроизводства с учетом главы 26 ГПК «Особенности гражданского судопроизводства по административным делам» (в редакции Закона от 25 июля 2008 года №168). Вместе с тем отдельными главами ГПК регулируются особенности производства по делам о защите избирательных прав, а также по заявлениям о включении в окончательный

список кандидатов в присяжные заседатели либо об исключении, а также об исправлении неправильностей записей в окончательном списке кандидатов в присяжные заседатели.

Конституцией Кыргызской Республики 2010 г. установлено, что судебная система состоит из Верховного суда и местных судов. Законом могут учреждаться специализированные суды (ст. 93). Так, *Законом Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»* от 18 июля 2003 г. предусмотрено межрайонные суды, которые имеют статус районного суда, но разрешают только административные и экономические дела.

Следует отметить, что после утверждения на референдуме в июле 2010 г. новой Конституции запланировано разработать новые Закон «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» и ГПК.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. Правовые споры рассматриваются в различных инстанциях судами трех уровней - районными (в том числе межрайонными), областными, а также Верховным судом.

Районными судами считаются районные и приравненные к ним суды - районный суд в городе, городской суд, военный суд гарнизонов, межрайонный суд области и города Бишкек. *Межрайонные суды* специализируются на разрешении одновременно административных и экономических дел.

Областными являются областные и приравненные к ним суды - Военный суд Кыргызской Республики и Бишкекский городской суд.

В областных судах и *Верховном суде* учреждены коллегии по разрешению административных и экономических дел.

Компетенция. Суды в порядке гражданского судопроизводства, в частности, рассматривают дела, возникающие из государственно-правовых, административно-правовых, налоговых и других отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой; дела об оспаривании решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, государственных служащих; дела об оспаривании нормативных правовых актов; дела по экономическим спорам, возникающим в том числе из административных правоотношений.

Дела об оспаривании решений, действий и бездействия административных органов рассматриваются в порядке искового судопроизводства.

В порядке гражданского судопроизводства по административным делам суды рассматривают:

- заявления о признании недействительными постановлений административных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- заявления о признании недействительными ненормативных актов административных органов;
- заявления о признании недействительными нормативных правовых актов административных органов;
- заявления об оспаривании действий или бездействия административных органов.

Предметная подсудность. Административные дела рассматриваются по первой инстанции межрайонными судами. Так, *межрайонный суд* разрешает административные дела:

- по спорам между учредителями юридических лиц, юридическими лицами и административными органами по вопросам регистрации, перерегистрации и ликвидации юридических лиц;
- об оспаривании нормативных правовых актов административных органов, не соответствующих закону и нарушающих права, свободы и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц;
- об оспаривании прокурорами в пределах своей компетенции нормативных правовых актов, касающихся неопределенного круга лиц и нарушающих права и свободы граждан и юридических лиц;
- об оспаривании ненормативных актов, решений, действий (бездействия) административных органов;
- об оспаривании постановлений административных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, кроме постановлений судов;
- по экономическим спорам, возникающим из административных, налоговых, таможенных и иных правоотношений.

Дела о защите избирательных прав, дела об установлении неправильностей записей в книгах регистрации актов гражданского состояния, дела по заявлениям на совершение нотариальных действий или отказ в их совершении, а также по заявлениям относительно списка кандидатов в присяжные заседатели рассматриваются *районными судами*.

Военным судом гарнизона рассматриваются дела по защите прав военнослужащих, а также военнообязанных во время прохождения ими сборов от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений.

Территориальная подсудность. Административные дела рассматриваются по первой инстанции по месту нахождения административных органов, чьи акты, действия или бездействие обжалуются в суд.

При обжаловании актов, действий или бездействия нескольких административных органов заявление подается в суд по месту нахождения одного из таких органов по выбору заявителя.

Иски о восстановлении трудовых, пенсионных и жилищных прав, заявления об оспаривании постановлений о наложении взысканий, вынесенных административными органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, могут предъявляться также по месту жительства истца.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

Решения, действия или бездействие административного органа могут быть обжалованы как в вышестоящий в порядке подчиненности орган либо к его должностному лицу, так и в суд. Решения исполнительных органов местного самоуправления обжалуются только в судебном порядке. Подача административной жалобы не исключает права на одновременную или последующую подачу аналогичной жалобы (искового заявления) в суд (ст. 44 Закона «Об административных процедурах» от 1 марта 2004 г.).

По общему правилу, для подачи иска по административному делу в суд установлено три месяца со дня получения копии акта административного органа либо со дня, когда заявитель узнал о вынесении данного акта. При обжаловании действий административного органа этот срок отсчитывается со дня, когда заявитель узнал о его совершении. При обжаловании же бездействия административного органа заявление подается в течение трех месяцев по истечении одного месяца со дня обращения в соответствующий орган, по которому не было получено ответа либо получен ответ, с которым заявитель не согласен.

При обращении граждан и юридических лиц в вышестоящий в порядке подчиненности орган трехмесячный срок для обращения в суд начинается по окончании одного месяца с момента обращения при неполучении ответа либо получении ответа с отказом в удовлетворении их требований.

Подача заявления в суд не приостанавливает действие оспариваемого акта или действия, за исключением постановлений о привлечении к административной ответственности.

Дела по первой инстанции рассматриваются, как правило, судьями единолично. Административные дела в областных судах в апелляционном и кассационном порядке рассматриваются судебной коллегией по административным и экономическим делам - в составе трех судей. Административные дела рассматриваются в порядке надзора в Верховном суде судебной коллегией по административным и экономическим делам в составе трех судей.

По общему правилу, лица, участвующие в деле, должны доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований и возражений. Другими словами, доказательства представляют стороны и другие лица, участвующие в деле, но суд вправе предложить им представить дополнительные доказательства. В то же время по собственной инициативе суд доказательства не истребует.

Обязанность доказывания законности и обоснованности акта, действия, бездействия административного органа, обжалуемого в суде, возлагается на орган, принявший такой акт или допустивший действия (бездействие).

При пересмотре актов административных органов суд проверяет:

- компетенцию органа, принявшего оспариваемый акт;
- соответствие акта Конституции и иным законам;
- нарушены ли права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, либо созданы ли препятствия к осуществлению этим лицом его прав, свобод и законных интересов.

При этом суд не связан доводами, изложенными в заявлении об оспаривании акта, действия или бездействия органа.

ГПК определяет полномочия суда при разрешении административных дел. Так, в результате рассмотрения заявления о признании недействительным ненормативного акта, обжалования действия, бездействия административного органа суд вправе вынести решение, которым признать недействительным оспариваемый акт полностью или в части либо обязать орган или должностное лицо, допустившее обжалуемое действие или бездействие, устранить в полном объеме допущенное нарушение прав заявителя.

В результате рассмотрения заявления о признании недействительным нормативного правового акта суд вправе вынести решение, которым признать недействительным полностью или в части обжалуемый акт. Если данный акт был ранее опубликован средствами массовой информации, то в резолютивной части решения указывается об обязанности данного средства массовой информации опубликовать сообщение о вынесенном решении в срок, установленный судом.

В результате рассмотрения заявления о признании недействительным постановления административного органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, суд вправе вынести решение которым:

- признать недействительным данное постановление и прекратить производство по делу об административном правонарушении;
- изменить постановление, учитывая характер совершенного административного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, иные

обстоятельства, смягчающие ответственность, не устанавливая при этом административного взыскания или иным образом не ухудшая положения лица, в отношении которого вынесено постановление;

- признать недействительным постановление и направить дело об административном правонарушении по подведомственности;

- признать недействительным данное постановление и направить дело об административном правонарушении на новое рассмотрение административному органу.

УЗБЕКИСТАН

1. Правовое регулирование административной юстиции

В Узбекистане административные споры рассматриваются двумя автономными системами судов - судами по гражданским и уголовным делам, в том числе военными судами, во главе с Верховным судом и хозяйственными судами во главе с Высшим хозяйственным судом. В рамках последнего даже действует Судебная коллегия по разрешению споров, возникающих из административных правоотношений. Такая судебная система установлена *Конституцией* 1992 г. и *Законом «О судах»* от 2 сентября 1993 г. (в редакции Закона от 14 декабря 2000 г. №162-II).

Конституция предусматривает административное судопроизводство наряду с гражданским и уголовным судопроизводством, однако оно регулируется в рамках *Гражданского процессуального кодекса* (далее - ГПК) и *Хозяйственного процессуального кодекса* (далее - ХПК) - оба от 30 августа 1997 г.

В первом кодексе есть подраздел о производстве по жалобам и заявлениям на действия (решения) государственных и иных органов, а также должностных лиц. Он регулирует судопроизводство по жалобам на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, по жалобам на отказ или неправильное совершение действия нотариусом или органом записи актов гражданского состояния, по заявлениям прокурора о признании правового акта незаконным. Такие дела рассматриваются судами по общим правилам гражданского судопроизводства с изъятиями и дополнениями, указанными в соответствующем подразделе ГПК.

ХПК практически не устанавливает особенностей рассмотрения административных споров.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В Узбекистане административные дела при участии граждан рассматриваются *судами по гражданским делам*, а также *военными судами* - по искам или жалобам военнослужащих к командованию и по делам, касающимся государственных секретов. Последней инстанцией по отношению к этим судам является *Верховный суд*.

Административные споры при участии юридических лиц и предпринимателей рассматривают *хозяйственные суды* (хозяйственный суд Республики Каракалпакстан, хозяйственные суды областей и города Ташкента), возглавляемые Высшим хозяйственным судом. Последний состоит из двух судебных коллегий - по разрешению споров, возникающих из гражданских правоотношений, и по разрешению споров, возникающих из административных правоотношений.

Отдельных административных судов не создано, хотя закон предусматривает, что в Республике Узбекистан может осуществляться специализация судов по категориям дел.

Компетенция. Компетенция судов по рассмотрению административных дел является ограниченной. Так, в ГПК предусмотрено, что суды рассматривают жалобы на любые решения и действия, нарушающие права граждан, но кроме решений и действий, в отношении которых законом предусмотрен иной порядок обжалования. То есть наличие административного порядка обжалования исключает возможность обращения в суд, если закон не предусматривает на этот случай альтернативу.

По особым правилам ГПК разрешаются такие споры из публично-правовых отношений: по жалобам на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, по жалобам на отказ или неправильное совершение действия нотариусом или органом записи актов гражданского состояния; по заявлениям прокурора о признании правовых актов незаконными.

Хозяйственным судам подведомственны дела по спорам, возникающим в экономической сфере в частности из административных правоотношений между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и административными органами. Определение подсудности дел хозяйственным судам свидетельствует о том, что они не рассматривают жалобы на нормативные правовые акты.

Предметная подсудность. Большинство административных споров, рассматриваемых по правилам гражданского судопроизводства, подсудны *межрайонным, районным (городским) судам по гражданским делам.*

Военным судам подсудны дела по искам военнослужащих к командованию воинских частей, соединений и объединений, органов военного управления и жалобы на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, а также дела, касающиеся государственных секретов.

Все хозяйственные административные споры рассматриваются *местными хозяйственными судами*, кроме подсудных *Высшему хозяйственному суду* споров, вытекающих из экономических соглашений между административными органами, а также дел о признании недействительными не имеющих нормативного характера актов высших органов власти.

Вышестоящие суды наделены правом изъять любое дело из нижестоящего суда и принять его к своему производству по первой инстанции или передать дело из одного суда в другой.

Территориальная подсудность. По административным спорам, рассматриваемым в порядке гражданского судопроизводства, установлена альтернативная подсудность - жалоба подается по усмотрению гражданина в суд по месту его жительства или в суд по месту нахождения административного органа. В хозяйственном судопроизводстве действует общее правило подачи иска по месту нахождения ответчика.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

Гражданин вправе обжаловать решения и действия административного органа непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу. Если гражданину в удовлетворении жалобы, поданной в административном порядке, отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Для обращения гражданина в суд с жалобой устанавливаются такие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод;
- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения

месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Дела по первой инстанции во всех судах рассматриваются судьей единолично. Высший хозяйственный суд разрешает подсудные ему споры в составе трех судей. По решению председателя хозяйственного суда любое дело может быть рассмотрено коллегиально в составе трех или другого нечетного количества судей.

Каких либо существенных особенностей производства по административным спорам в процессуальных кодексах не установлено. Разве что по ХПК при рассмотрении споров о признании недействительными актов административных органов обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия таких актов, возлагается на орган, принявший акт. А в ГПК установлена обязанность административного органа сообщить суду и гражданину в месячный срок об исполнении решения суда.

ТАДЖИКИСТАН

1. Правовое регулирование административной юстиции

В Таджикистане административные споры разрешаются двумя ветвями судов - судами общей юрисдикции, в том числе военными судами, во главе с Верховным судом и экономическими судами во главе с Высшим экономическим судом. Такая система определена *Конституцией* 1994 г. и *конституционным законом «О судах Республики Таджикистан»* от 6 августа 2001 г.

В судах общей юрисдикции эти споры разрешаются по правилам *Кодекса об административных процедурах* (далее - КАП) от 5 марта 2007 г. и *Гражданского процессуального кодекса* (далее - ГПК) от 5 января 2008 г., а в экономических судах - по правилам *Кодекса об экономическом судопроизводстве* (далее - КЭС) от 5 января 2008 г.

КАП регулирует не только порядок осуществления административного судопроизводства, но и процедуры подготовки, принятия и исполнения административных актов индивидуального и нормативного характера, рассмотрения административных заявлений и жалоб. ГПК и КЭС имеют разделы, регулирующие производство по делам, возникающим из публичных правоотношений. Следует отметить, что КАП и ГПК регулируют административное судопроизводство в одних и тех же судах несколько коллизионно.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. Суды общей юрисдикции состоят из городских и районных судов (первый уровень), суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных судов, суда города Душанбе (второй уровень), Верховного суда (третий уровень), а также из *военного суда*. В структуре судов второго уровня, а также в Верховном суде учреждены судебные коллегии по административным делам.

Экономическими судами являются экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области, экономические суды областей, экономический суд города Душанбе (первый уровень) и Высший экономический суд (второй уровень).

Компетенция. По специальным правилам гражданского судопроизводства рассматриваются такие дела, возникающие из публичных правоотношений:

- по заявлениям об оспаривании решений, действий или бездействия административных органов;
- по заявлениям о защите избирательных прав граждан или права на участие в референдуме;
- по заявлениям об оспаривании постановлений административных органов, уполномоченных рассматривать материалы об административных правонарушениях;
- иные дела из публичных правоотношений, отнесенные законом к ведению судов общей юрисдикции.

Предметом спора, разрешаемого в суде в порядке КАП, могут являться:

- соответствие индивидуального или нормативного административного акта законам, указам Президента и постановлениям Правительства;
- обязанность административного органа по возмещению вреда;
- обязанность административного органа по принятию административного акта или осуществлению какого-либо иного действия по административной процедуре.

Военным судам подсудны все административные дела по искам военнослужащих к командованию воинских частей, соединений и объединений Вооруженных Сил и другие административные дела, в которых одной из сторон являются военнослужащие

Экономические суды рассматривают экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в частности:

- об оспаривании ненормативных правовых актов административных органов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- о взыскании с граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;
- о возврате из бюджета денежных средств, незаконно списанных контролирующими органами в бесспорном (безакцептном) порядке.

Возможность оспаривания в экономическом суде нормативных правовых актов не предусмотрена.

Предметная подсудность. Большинство административных дел по первой инстанции рассматривается судами общей юрисдикции и экономическими судами первого уровня. Хотя законом могут быть определены случаи разрешения административных дел судами высшего уровня. Например, Высший экономический суд рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании ненормативных правовых актов Правительства в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Территориальная подсудность. В судах общей юрисдикции по административным спорам установлена альтернативная подсудность: заявление может быть подано гражданином в суд по месту его жительства или в суд по месту нахождения административного органа, решение, действие, бездействие которого оспариваются. Отказ в разрешении на выезд из Республики Таджикистан в связи с тем, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, оспаривается в суде по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения.

В экономических судах действует общее правило территориальной подсудности - по месту нахождения ответчика.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

Правила ГПК и КАП предусматривают, что обращение заинтересованного лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является

обязательным условием для подачи заявления в суд. Заявитель сохраняет за собой право на обращение с жалобой в суд за защитой нарушенного права или свободы без обращения в административный орган. В экономическом судопроизводстве предусмотрено, что для определенной категории споров законом может быть установлен досудебный порядок урегулирования. В таких случаях спор передается на разрешение экономического суда после соблюдения такого порядка.

И в гражданском, и в экономическом судопроизводстве действует трехмесячный срок для обращения в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) административного органа. Он исчисляется со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав и свобод. В то же время в соответствии с КАП иск о признании административного акта недействительным или о признании утратившим силу может быть предъявлен в суд в шестимесячный срок после ознакомления с ним или с решением, связанным соответственно с административной жалобой.

КАП предусматривает четыре вида административных исков:

- о признании административного акта недействительным или о признании утратившим силу;
- о принятии административного акта;
- об осуществлении действия или о воздержании от такого действия;
- о признании (права или правоотношения).

По КАП предъявление иска в суд приостанавливает действие обжалованного административного акта, кроме случаев, если это связано с внесением налогов, сборов или иных обязательных платежей, или он издан во время чрезвычайного или военного положения, объявленного на основании соответствующего закона. Но и в этих случаях сторона вправе обратиться в суд с ходатайством о приостановлении действия административного акта.

Административные споры по первой инстанции рассматриваются судьями единолично.

В соответствии с ГПК при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, не применяются нормы искового производства о признании иска, встречном иске, мерах по обеспечению иска, мировом соглашении сторон. В то же время КАП предусматривает право административного органа завершить дело мировым соглашением сторон, отказаться от иска или признать иск в случае, если это не противоречит закону

Обязанность доказывания законности решений, действий, бездействия возлагается на административный орган, принявший решение или допустивший действия (бездействие), которые оспариваются. В гражданском процессе на административный орган также возложена обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта.

При рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд более активен и может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела.

КАП устанавливает интересные положения о судебных решениях по административным искам. Так, если административный акт является незаконным, суд выносит решение о признании его недействительным. Если такой акт был исполнен до вынесения судебного решения, суд по ходатайству стороны указывает в решении порядок отмены исполнения.

В случае признания административного акта утратившим силу до вынесения судебного решения, суд вправе при наличии законных интересов стороны и по её ходатайству признать данный административный акт недействительным.

Если же суд признает, что административный акт принят без выяснения и оценки обстоятельств, имеющих существенное значение для дела, он вправе, не решая спорный вопрос, признать административный акт недействительным и поручить административному органу после выявления и оценки этих обстоятельств принять новый административный акт. Суд выносит это решение, если для признания административного акта недействительным существует безотлагательный законный интерес стороны.

Судебное решение о признании административного акта недействительным имеет обязательную силу. Если признание административного акта недействительным создает значительную угрозу государственной или общественной безопасности или повлечет существенное увеличение расходов государственного бюджета, суд вправе вместо признания административного акта недействительным объявить его утратившим силу.

Резолютивная часть решения суда должна быть опубликована в том же порядке, в каком был опубликован административный акт.

ТУРКМЕНИСТАН

1. Правовое регулирование административной юстиции

По Конституции Туркменистана 1992 г. граждане имеют право обжаловать в суд решения и действия государственных органов, а также требовать возмещения в судебном порядке материального и морального ущерба, причинённого им незаконными действиями государственных органов (ст. 43, 44). Закон «О суде» от 15 августа 2009 г. предусматривает административное судопроизводство наряду с гражданским, арбитражным и уголовным (ст. 1). Однако, по всей видимости, административным судопроизводством считается производство по делам об административных правонарушениях, поскольку этот же закон предусматривает деятельность судей по административному и исполнительному производству, которые, прежде всего, рассматривают дела об административных правонарушениях. Производство в суде по административным спорам осуществляется по Гражданскому процессуальному кодексу (далее - ГПК) от 29 декабря 1963 г., а в спорах по искам юридических лиц и физических лиц - предпринимателей - по Арбитражному процессуальному кодексу (далее - АПК) от 19 декабря 2000 г.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В Туркменистане действуют этрапские суды и суды городов с правами этрапа, велятские суды и суды городов с правами велята, Арбитражный суд, Верховный суд.

Гражданские дела, в том числе возникающие из административно-правовых отношений, рассматриваются всеми этими судами, кроме Арбитражного суда.

Арбитражное судопроизводство, в частности по делам из правоотношений в сфере управления, осуществляется велятскими и Ашхабадским городским судами, Арбитражным судом и Верховным судом.

Также в Туркменистане действуют судьи по административному и исполнительному производству, рассматривающие дела об административных правонарушениях и осуществляющие контроль за работой судебных исполнителей.

Компетенция. Закон «О суде» дублирует положение Конституции о праве на судебную защиту от неправомерных действий административных органов, но дополнительно предусматривает, что иной порядок защиты прав граждан может быть установлен законами.

В порядке гражданского судопроизводства (по ГПК) разрешаются такие дела, возникающие из административно-правовых отношений:

- по жалобам на неправильности в списках избирателей;
- по жалобам на действия административных органов в связи с наложением административных взысканий;
- по жалобам на неправомерные действия административных органов, ущемляющие права граждан, отнесенные законом к компетенции судов;
- по заявлениям прокурора о признании опротестованного им правового акта незаконным;
- о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию.

К действиям органов, подлежащим судебному обжалованию, относятся коллегиальные и единоличные действия, в результате которых гражданин незаконно лишен возможности осуществить право, которое предоставлено ему законом или иным нормативным актом, или на него незаконно возложена какая-либо обязанность.

В порядке арбитражного судопроизводства (по АПК) разрешаются, в частности, споры юридических лиц либо физических лиц-предпринимателей с административными органами, вытекающие из правоотношений в сфере управления, в том числе о признании недействительными актов административных органов, а также о возмещении убытков, связанных с принятием таких актов.

Следует обратить внимание на существенные ограничения, которые существуют как в гражданском, так и арбитражном судопроизводстве:

- не могут быть обжалованы в суд действия административных органов, если законом предусмотрен иной порядок их обжалования и разрешение которых законодательством отнесено к ведению других органов;
- не подлежат судебному обжалованию нормативные правовые акты.

Предметная подсудность. Все административные споры, разрешаемые в порядке гражданского судопроизводства, подсудны в первой инстанции судам низшего уровня - *этрапскому или городскому суду*. Но *велятские и Ашгабатский городской суд*, а также *Верховный суд* вправе изъять любое дело из нижестоящего суда и принять его к своему производству в качестве суда первой инстанции.

Велятские и Ашгабатский городской суд рассматривают в первой инстанции большинство административных споров, которые разрешаются по правилам арбитражного судопроизводства. К исключительной подсудности *Арбитражного суда* относятся споры, в которых одной из сторон является иностранное юридическое лицо или предприниматель, о признании недействительности актов ненормативного характера центральных органов, а также о возмещении убытков, связанных с принятием таких актов.

Территориальная подсудность. Жалоба подается суд по месту нахождения административного органа, чьи действия обжалуются. Иски о восстановлении пенсионных прав, а также связанные с возмещением ущерба, причиненного незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным применением заключения под стражу либо незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, могут предъявляться также по месту жительства истца. Жалоба на постановление административного органа о наложении штрафа или о взыскании в административном порядке подается по месту жительства гражданина.

В арбитражном процессе действует общее правило о подсудности дела по месту нахождения ответчика.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

АПК не предусматривает никаких особенностей рассмотрения административных споров.

По ГПК жалоба на действия административного органа подается в суд после их обжалования вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу. Жалоба может быть подана в суд не только потерпевшим гражданином или его представителем, но и по просьбе гражданина - надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Жалоба может быть подана в суд в месячный срок, исчисляемый со дня получения гражданином отказа вышестоящего органа либо должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы вышестоящему органу или должностному лицу, если заявителем не был получен на нее ответ. Пропущенный по уважительной причине срок для подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Жалоба на постановление административного органа о наложении штрафа или о взыскании в административном порядке может быть подана в суд в течение десяти дней со дня вручения гражданину.

Дела по жалобам (а в арбитражном процессе - по искам) на действия административных органов рассматриваются судьей единолично. В соответствии с АПК, по решению председателя суда любое дело может быть рассмотрено коллегиально.

По общему правилу, подача жалобы не приостанавливает обжалуемое действие. Только жалоба на постановление о наложении штрафа или о взыскании в административном порядке приостанавливает такое взыскание.

Что касается доказывания, то в гражданском процессе в любом деле, независимо от того, является ли оно частноправовым спором или публично-правовым, суд не ограничивается представленными материалами и объяснениями и вправе собирать доказательства по своей инициативе. В арбитражном процессе обязанность по доказыванию возложена только на стороны и другие лица, участвующие в деле.

Суд, по результатам рассмотрения жалобы, ограничен в способах защиты нарушенных прав - он может лишь вынести решение об обоснованности жалобы и обязанности соответствующего административного органа устранить допущенное нарушение. Решение суда по жалобе для устранения допущенных нарушений направляется административному органу либо вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу. Об исполнении решения суда по жалобе должно быть сообщено суду и заявителю не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд может наложить штраф.

Часть II. Государства со специализированным административным судопроизводством

ЛИТВА

1. Правовое регулирование административной юстиции

Конституция Литвы 1992 г. предусматривает для рассмотрения административных, трудовых и семейных дел, а также дел других категорий, возможность учреждения специализированных судов (ст. 111). *Закон «О судах Литвы»* от 31 мая 1994 г. (в редакции 2002 г. с последующими изменениями) определяет, что единую судебную систему Литвы

составляют суды общей юрисдикции и специализированные суды. Суды общей юрисдикции рассматривают гражданские и уголовные дела, а также дела об административных правонарушениях, отнесенные законодательством к их компетенции. Специализированными судами, рассматривающими дела по спорам, возникающим из административных правовых отношений, являются Высший административный суд и окружные административные суды. Административные суды полностью автономны по отношению к судам общей юрисдикции.

Процессуальная деятельность административных судов регламентирована *Законом «О производстве по административным делам»* от 14 января 1999 г. (в редакции 2000 г. с последующими изменениями). В определенных этим законом случаях административный суд применяет нормы Гражданского процессуального кодекса. Помимо общего порядка административного судопроизводства закон определяет особенности рассмотрения дел о законности нормативных актов, дел о нарушениях законов о выборах и референдуме, жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

Одновременно с *Законом «О производстве по административным делам»* вступил в действие *Закон «О комиссиях по административным делам»* от 14 января 1999 г., который установил общий досудебный порядок рассмотрения жалоб на индивидуальные административные акты или действия (бездействие) государственных служащих и служащих самоуправлений в сфере публичного администрирования. Со временем этот порядок был имплементирован в *Закон «О производстве по административным делам»*, а в *Законе «О комиссиях по административным делам»* остались положения об учреждении и принципах работы этих комиссий.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В соответствии с *Законом «Об учреждении административных судов»* от 14 января 1999 г. в Литве были учреждены: административные суды пяти округов, Главный административный суд и отделение административных дел Апелляционного суда Латвии. С 1 января 2001 г. отделение административных дел Апелляционного суда и Главный административный суд объединили в Высший административный суд. Таким образом, в Литве создана двухуровневая система административных судов - *пять окружных административных судов и Высший административный суд.*

Компетенция. Административные суды разрешают споры о праве в сфере публичного администрирования - конфликты частных лиц с административными органами или конфликты между неподведомственными друг другу административными органами, споры служащих с администрацией, а также споры, связанные с выборами.

В административных судах разрешаются дела:

- о законности принятых административными органами правовых актов и их действий, а также о законности и обоснованности отказа этих органов от выполнения отнесенных к их компетенции действий или затягивания их выполнения;
- о возмещении ущерба, возникшего в связи с незаконными действиями административных органов;
- об уплате, возврате или взыскании налогов, других обязательных платежей, сборов, применении финансовых санкций, а также о налоговых спорах;
- связанные со служебными спорами;
- связанные со спорами между неподведомственными друг другу административными органами по поводу компетенции или нарушения законов;
- в связи с нарушением законов о выборах и референдуме;
- в связи с обжалованием постановлений, в том числе уездных судов общей юрисдикции, в делах об административном правонарушении;
- о законности принятых общественными организациями, сообществами, политическими партиями, политическими организациями или ассоциациями актов общего характера;

- по жалобам иностранцев в связи с отказом в выдаче разрешения на проживание или работу в Литве или в связи с аннулированием такого разрешения, а также по жалобам, касающимся статуса беженца.

Административные суды не разрешают дела, отнесенные к компетенции Конституционного Суда, а также дела, отнесенные к судам общей юрисдикции или другим специализированным судам, в частности дела об административных правонарушениях по первой инстанции.

В то же время суд общей юрисдикции при рассмотрении гражданского дела одновременно может принять решение и относительно законности связанного с делом индивидуального административного акта. Но что касается подзаконного нормативного акта, то суд общей юрисдикции не может признать его незаконным, а должен обратиться с этим вопросом в административный суд.

Споры суда общей юрисдикции и административного суда относительно юрисдикции по их обращению разрешаются специальной коллегией судей, в состав которой входят председатель Отдела по гражданским делам Верховного Суда, заместитель председателя Высшего административного суда и по одному судье, назначенному председателями этих судов.

Предметная подсудность. Все административные дела рассматривают *окружные административные суды*, кроме дел подсудных в первой и последней инстанции Высшему административному суду. *Высший административный суд* является единственной и окончательной инстанцией по делам:

- о законности нормативных административных актов, принятых центральными административными органами;
- о законности принятых общественными организациями, сообществами, политическими партиями, политическими организациями или ассоциациями актов общего характера.

Также он является окончательной инстанцией по делам в связи с жалобами на решения или бездействие Главной избирательной комиссии, кроме тех, которые отнесены к компетенции Конституционного Суда.

Территориальная подсудность. По общему правилу, жалоба подается в административный суд, на территории которого имеет местонахождение административный орган, акты или действия (бездействие) которого обжалуются. Закон определяет также специальную подсудность Вильнюсскому окружному административному суду.

Если ответчиками по делу являются несколько административных органов, находящихся в территориальной юрисдикции разных судов, вопрос об отнесении дела решается в зависимости от местонахождения вышестоящего органа. В случаях, если эти органы являются равными по своему правовому положению, суд, в котором будет рассматриваться дело, вправе выбрать заявитель.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

До обращения в административный суд индивидуальные административные акты или действия (бездействие) административных органов во многих случаях должны быть оспорены путем обращения в орган предварительного рассмотрения споров во внесудебном порядке. Такими органами в большинстве случаев являются общественные комиссии по административным спорам самоуправлений и Главная комиссия по административным спорам. Также в соответствии со специальными законами действуют другие - специализированные комиссии (например, Комиссия по налоговым спорам).

Наличие таких независимых органов - примечательная особенность литовской системы административного обжалования.

Без применения процедуры предварительного рассмотрения во внесудебном порядке окружной административный суд разрешает дела:

- о законности нормативных административных актов;
- по заявлениям советов самоуправлений в связи с нарушением их прав;
- по заявлениям представителя Правительства в связи с актами органов местного самоуправления и их должностных лиц, противоречащими Конституции и законам, в связи с невыполнением законов и решений Правительства, в связи с законностью актов или действий, нарушающих права жителей и организаций;
- о возмещении ущерба, возникшего в связи с незаконными действиями административных органов;
- связанные со служебными спорами, если Законом «О государственной службе» не установлен иной порядок разрешения соответствующих споров;
- связанные со спорами между неподведомственными друг другу административными органами по поводу компетенции или нарушения законов;
- по жалобам на постановления государственных органов (должностных лиц) по делам об административных правонарушениях;
- по жалобам на решения избирательной комиссии или комиссии по референдуму в связи с допущенными в списке избирателей или в списке граждан, имеющих право на участие в референдуме, ошибками;
- по ходатайствам относительно обеспечения исполнения решений комиссий по административным спорам;
- по жалобам иностранцев в связи с отказом в выдаче разрешения на проживание или работу в Литве или в связи с аннулированием такого разрешения, а также по жалобам, касающимся статуса беженца.

Решение соответствующей комиссии по административным спорам или другого органа предварительного рассмотрения споров во внесудебном порядке может быть обжаловано стороной в споре, не согласной с таким решением, в течение 20 дней со дня получения решения. В случаях не рассмотрения комиссией или другим органом предварительного рассмотрения споров во внесудебном порядке в установленный срок жалобу может быть подано в административный суд в течение 2 месяцев со дня, до которого должно было быть вынесено решение.

В других случаях жалоба подается в административный суд в течение одного месяца со дня опубликования обжалуемого акта или вручения индивидуального акта либо извещения заинтересованной стороны о действии (бездействии) или в течение 2 месяцев со дня истечения срока выполнения требования, установленного законом или другим правовым актом.

В случае затягивания административным органом рассмотрения соответствующего вопроса и не разрешения его в установленный срок такое бездействие (волокита) может быть обжаловано в течение 2 месяцев со дня истечения срока, установленного для разрешения вопроса.

Сроки на подачу в административный суд заявлений о рассмотрении законности нормативных административных актов не устанавливаются.

В окружных административных судах дела о возмещении ущерба, возникшего в связи с незаконными действиями административных органов, связанные со служебными спорами, а также в связи с обжалованием постановлений несудебных органов по делу об административном правонарушении рассматриваются одним судьей, а другие дела - коллегией в составе трех судей. В некоторых случаях определением председателя суда

может образовываться коллегия судей и для рассмотрения таких дел, для которых предусмотрено единоличное рассмотрение.

Рассмотрение дел в Высшем административном суде осуществляется коллегией в составе трех судей. Для рассмотрения сложных дел по инициативе председателя суда или по предложению коллегии может образовываться расширенная коллегия в составе пяти судей или дело может быть передано на рассмотрение на пленарной сессии суда (не менее две трети судей из состава суда).

Обжалование административного акта или действий в суд, как правило, не приостанавливает действие акта или действий. Но суд по мотивированному ходатайству участников процесса или по собственной инициативе может принять меры по обеспечению требования на любой стадии производства, если непринятие обеспечительных мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда. Мерами обеспечения требования могут быть: временное приостановление действия оспариваемого акта, запрещение ответчику совершать определенные действия; приостановление взыскания по исполнительному документу.

Хотя доказательства представляются сторонами процесса и другими участниками процесса, но суд занимает активную позицию. При необходимости он может предложить указанным лицам представить дополнительные доказательства или по ходатайству этих лиц либо по собственной инициативе истребовать необходимые документы, потребовать объяснений от должностных лиц.

При рассмотрении административных дел судьи обязаны активно участвовать в исследовании доказательств, установлении всех важных для дела обстоятельств и осуществлять их всестороннее объективное исследование.

Что касается разрешения дела, то суд не производит оценку оспариваемого административного акта и действий (или бездействия) с точки зрения политической или экономической целесообразности, а только устанавливает то, не был ли в конкретном случае нарушен закон или другой правовой акт, не превысил ли административный орган компетенцию, а также не противоречит ли акт (деяние) целям и задачам, ради которых орган был учрежден и наделен соответствующими полномочиями.

Удовлетворяя жалобу, административный суд в частности может:

- отменить обжалуемый акт (или его часть) либо возложить на соответствующий орган обязанность устранить совершенное нарушение или выполнить иное распоряжение суда;
- возложить на орган местного самоуправления обязанность соответствующим образом осуществить закон, выполнить постановление Правительства или иной правовой акт;
- присудить возмещение ущерба, возникшего в связи с незаконными действиями административных органов;
- возложить на административный орган обязанность в установленный судом срок вынести соответствующее решение или выполнить иное распоряжение суда (в случае бездеятельности).

После вступления в законную силу решения суда в пользу заявителя его копия направляется на исполнение административному органу - ответчику, а также заявителю. В случае неисполнения решения в течение 15 дней или в течение установленного судом срока по ходатайству заявителя соответствующий административный суд выдает ему исполнительный лист с предписанием о его исполнении судебным исполнителем.

В делах об оспаривании нормативных административных актов установлены некоторые особенности. Так, нормативный административный акт (или его часть) считается отмененным и, как правило, не может применяться со дня официального оглашения вступившего в законную силу решения административного суда о признании его

незаконным. Административный суд с учетом конкретных обстоятельств дела и после оценки вероятности отрицательных юридических последствий своим решением может установить, что отмененный акт (или его часть) не может применяться со дня его вынесения.

Решение административного суда о признании нормативного административного акта незаконным и его отмене во всех случаях публикуется в официальных изданиях за счет ответчика. Ответчик должен представить в суд экземпляр печатного издания, в котором было опубликовано решение административного суда о нормативном акте.

ЭСТОНИЯ

1. Правовое регулирование административной юстиции

Административные суды в Эстонии предусмотрены *Конституцией* 1992 г. как суды первой инстанции. Второй инстанцией по отношению к ним являются окружные суды, а высшей (кассационной) инстанцией - Государственный суд, который одновременно осуществляет конституционную юрисдикцию. Количество этих судов определено *Законом «О судах»* от 1 июня 2002 г.

Процессуальная деятельность по рассмотрению административных споров урегулирована *Административно-процессуальным кодексом* (далее - АПК) от 25 февраля 1999 г. (вступил в действие с 2000 г.).

В Эстонии достаточно развито административное законодательство. В частности действуют *Закон «Об ответственности государства»* от 2 мая 2001 г., *Закон «Об административных процедурах»* от 6 июня 2001 г., *Закон «Об административном сотрудничестве»* от 29 января 2003 г.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. Административное судопроизводство в Эстонии осуществляется отдельно образованными *административными судами* (на сегодня их два, но каждый из них имеет свои офисы в двух городах), *окружными судами* (их тоже два, в их структуре действуют судебные коллегии по административным делам) и *Государственным судом* (в нем тоже есть судебная коллегия по административным делам).

Таким образом, система административных судов в Эстонии является трехзвенной и только нижайшее звено является специализированным, хотя в высших звеньях поведена внутренняя специализация.

Каждый уровень судов в административных делах исполняет функции лишь одной инстанции - соответственно первой, апелляционной и кассационной.

Компетенция. К компетенции административных судов, согласно ст. 3 АПК, относится:

- разрешение публично-правовых споров;
- предоставление разрешений на осуществление административных действий в предусмотренных законом случаях;
- решение других дел, отнесенных законом к компетенции административного суда.

Вопрос о возмещении ущерба от противоправного акта или действия администрации в Эстонии также относится к юрисдикции административного суда.

К компетенции административных судов не относится разрешение публично-правовых споров, относительно которых законом предусмотрен иной порядок производства (например, споров о конституционности актов, разрешаемых Государственным судом по особым правилам).

Предметная подсудность. Все административные дела в первой инстанции рассматриваются административными судами.

Территориальная подсудность. В большинстве случаев жалобы рассматривает административный суд по месту нахождения административного органа. Жалобы в отношении нескольких органов, которые находятся в разных судебных округах, рассматриваются судом по месту нахождения одного из органов по выбору лица, подающего жалобу. Поскольку каждый административный суд имеет здания и судей в двух разных городах, то лицо вправе выбрать в каком городе подать жалобу. Если лицо этого не делает, тогда место рассмотрения определит суд.

Заявление об установлении наличия или отсутствия публичных правоотношений подается по месту жительства или нахождения заявителя.

Разрешение на осуществление административного действия дает суд, в округе которого находится запрашивающий административный орган, если иное не установлено законом.

Споры, возникающие из административных договоров, рассматриваются судом по месту совершения договора, если иное не предусмотрено законом либо самим договором.

Жалобу также можно подать через уездный суд, который немедленно направляет ее в административный суд.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

Требований об обязательности обжалования в административном порядке перед обращением в суд АПК не содержит, но определяет, что несоблюдение установленного законом обязательного досудебного порядка обжалования является основанием для оставления судом жалобы без рассмотрения.

По общему правилу, жалобу об отмене административного акта может быть подано в суд в течение 30 дней со дня уведомления административным органом о принятии административного акта. В случае отказа в принятии административного акта или совершения действия жалобу может быть подано в течение 30 дней после уведомления об отказе.

Жалоба в отношении возмещения ущерба, причиненного административным органом в публичных правоотношениях, может быть подана в течение 3 лет с даты, когда заявителю был причинен ущерб или когда заявитель узнал или должен был узнать о нем, но не позднее чем через 10 лет после причинения ущерба.

Административное решение о выдаче лица другому государству можно обжаловать в суд в течение 3 дней со дня выдачи уведомления о таком решении.

Жалоба, которая объединяет несколько требований, подается с таким расчетом, чтобы каждое требование соответствовало установленным срокам предъявления.

Срок обжалования административного акта, не доведенного до сведения заявителя, не ограничен во времени.

В административном суде первой инстанции жалоба рассматривается судьей единолично. Постановлением административного суда дело может быть передано для рассмотрения административным судом в составе трех членов суда (ст. 19 АПК).

Подача жалобы не препятствует исполнению обжалованного административного акта, кроме предусмотренных законом случаев. Но административный суд может по ходатайству лица, которое подает жалобу, либо по своей инициативе принять меры временной защиты, если непринятие таких мер может привести к невозможности или сложности исполнения решения суда. В качестве применения предварительной судебной защиты административный суд имеет право:

- приостановить действие оспариваемого административного акта или деятельности;
- запретить принятие оспариваемого административного акта или действия;
- обязать административные органы издать административный акт или продолжать определенные действия, когда они были приостановлены;
- запретить регистрацию имущественных прав;
- принять временные меры, предусмотренные Гражданским процессуальным кодексом.

В ряде статей АПК можно найти элементы принципа официальности. Так, ст. 12 АПК уполномочивает административный суд в ходе предварительного производства истребовать в административного органа документы, касающиеся обжалованного административного акта или действия, а также письменное объяснение по поводу жалобы, сделать осмотр на месте и т.п. Ст. 16 АПК предусматривает, что административный суд может собирать доказательства, вызывать свидетелей и по своей инициативе. Согласно ст. 19 АПК, административный суд хоть и рассматривает дело в пределах заявленных в жалобе требований, но не связан формулировкой жалобы.

Если учреждение, должностное или иное лицо, осуществляющее публично-правовые административные функции, уполномочено действовать дискреционно (по собственному усмотрению), то суд проверяет соблюдение при издании административного акта или совершении действия границ и целей дискреции, а также принципов пропорциональности и равного обращения со всеми, а также других общепризнанных принципов права (ст. 19 АПК).

При удовлетворении жалобы административный суд в частности имеет право:

- отменить противоправный административный акт полностью или в части и, в случае необходимости, предписать о возврате исполнения административного акта с указанием способа его осуществления;
- издать предписание об исполнении противоправно остановленного административного акта, принятии не принятого административного акта или совершении не совершенного действия;
- признать административный акт или действие противоправными, если в жалобе заявленный обоснованный интерес к такой констатации;
- взыскать компенсацию на возмещение причиненного противоправными административным актом или действием вреда;
- признать наличие или отсутствие публично-правовых отношений.

Если заявитель ходатайствует об отмене административного акта или о совершении действия, и ходатайство связано с выплатой определенной суммы денег, то в случае удовлетворения жалобы административный суд определяет в решении размер суммы, подлежащей выплате, и стягивает ее в пользу заявителя.

Суд может сделать административному органу мотивированное предписание об установлении размера суммы, подлежащей выплате, и об ее выплате, если установление размера этой суммы судом потребовало бы больших затрат времени и тем самым нанесло бы ущерб интересам заявителя. В предписании суд должен определить общие условия установления и выплаты данной суммы.

На лица, виновные в неисполнении предписаний, содержащихся в решении суда, суд может наложить штраф.

ЛАТВИЯ

1. Правовое регулирование административной юстиции

Отдельные административные суды *Конституцией* 1922 г. прямо не предусмотрены: правосудие в Латвии вершат районные (городские) суды, окружные суды и Верховный суд, а во время войны или чрезвычайного положения - также и военные суды (ст. 82). В то же время *Закон "О судебной власти"* от 15 декабря 1992г. (с изменениями), детализируя положения Конституции, учредил два административных суда - районный и окружной.

Административное судопроизводство регулируется *Административно-процессуальным законом* (далее - АПЗ) от 25 октября 2001 г., вступившим в силу с 1 февраля 2004 г. Особенность этого закона в том, что он регламентирует не только административное судопроизводство, но и административные процедуры по рассмотрению заявлений частных лиц в административных органах, а также процедуру обжалования и пересмотра административных актов и действий в административном порядке.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В Латвии действуют: *Административный районный суд* с офисами (домами) в пяти городах, далее - *Административный региональный суд* в основном как суд апелляционной инстанции и *Верховный Суд*, в структуре которого действует Департамент Сената по административным делам.

Компетенция. В порядке административного судопроизводства суд осуществляет контроль правомерности и соображений целесообразности административного акта или фактического действия административного органа в рамках свободы действий, а также выясняет публично-правовые обязанности или права частного лица, и рассматривает вытекающие из публично-правового договора споры. Более подробное регулирование предмета административной юрисдикции отсутствует. Если вопрос о компетенции признается особенно сложным, суд или судья обращается к председателю Верховного суда с заявлением о разрешении этого вопроса.

Предметная подсудность. Административное дело в первой инстанции рассматривается *Административным районным судом*. Закон может предусматривать подсудность отдельных категорий административных дел по первой инстанции *Административному окружному суду* или *Верховному суду*.

Территориальная подсудность. Первоначально предусматривалась подсудность по месту нахождения административного органа, акты или действия которого оспариваются. Но сейчас действует иное правило - заявление подается в офис Административного районного суда по месту жительства или нахождения заявителя. Лицо, заключенное под стражу, подает заявление по месту заключения. Заявитель без адреса в Латвии подает заявление в Рижский офис Административного районного суда.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

В Латвии заявление о возбуждении административного дела против актов и действий административных органов, как правило, может быть подано в суд лишь после использования механизма административного обжалования. Это не относится к случаям отсутствия вышестоящего органа или если этим органом является Кабинет министров.

Заявление о принятии административного акта, его отмене, признании незаконным или об установлении нарушения процедуры может быть подано в течение одного месяца со дня вступления в действие решения вышестоящего органа по жалобе.

В случае отсутствия вышестоящего органа или если таковым органом является Кабинет министров, заявление может быть подано в течение одного месяца после вступления в действие административного акта (как правило, он вступает в действие с момента ознакомления).

Если в административном акте не указан срок обжалования, тогда заявление может быть подано в течение одного года после вступления административного акта в действие.

Заявление по поводу действий (бездействия) административного органа может быть подано в течение одного месяца со дня вступления в действие решения вышестоящего органа по поводу такого поведения. Если в этом решении не указано срок обжалования, тогда заявление может быть подано в течение одного года после принятия решения. Если действия (бездеятельность) исходят от органа, по отношению к которому нету высшего органа либо таким органом является Кабинет министров, заявление может быть подано в течении одного года с даты, когда заявитель стало известно о них.

Если административный орган или вышестоящий орган не сообщил заявителю о принятом им решении, заявление может быть подано в суд в течение года после обращения лица в административный орган или вышестоящий орган.

Интересно, что в АПЗ закреплены и детализированы общие для административных процедур и административного судопроизводства принципы (ст. 4-14): соблюдения прав лица, равноправия, правомерности, разумного применения норм права, запрещения произвола, юридической определенности, обусловленности законом, демократического строя (принцип необходимости в демократическом обществе при любых ограничениях прав частных лиц), пропорциональности, верховенства права, справедливости разбирательства.

В суде первой инстанции административное дело рассматривается судьей единолично. В случае особой сложности дела председатель суда первой инстанции может назначить коллегиальное рассмотрение дела в составе трех судей.

Подача жалобы в административный орган, как правило, приостанавливает действие обжалуемого акта, но это не касается обжалования в суд. В то же время, если имеются веские основания полагать, что обжалованный административный акт, действия или экстрадиция могут причинить существенный вред или нанести убытки, устранение или возмещение которых значительно затруднили бы исполнение судебного решения или потребовали несоразмерных ресурсов, и если при оценке имеющейся в распоряжении суда информации констатируется, что обжалованный административный акт является очевидно (*prima facie*) противоправным, суд по ходатайству заявителя может принять постановление о временных мерах. Такое постановление может:

- до решения суда заменить истребованный административный акт или фактическое действие;
- вменить в обязанность соответствующему органу в установленный срок произвести определенное действие или запретить определенное действие.

Что касается доказывания, то по АПЗ суд в ходе административного процесса при выполнении своих обязанностей самостоятельно (ex officio) объективно выясняет обстоятельства дела и дает им юридическую оценку. Для того, чтобы в пределах требования выяснить истинные обстоятельства дела и достигнуть правового и справедливого разрешения дела, суд дает участникам административного процесса указания и рекомендации, а также собирает доказательства по собственной инициативе (принцип объективного расследования).

Разрешая дело, суд имеет право вынести такие решения:

- об отмене соответствующего административного акта полностью или в какой-либо его части или о признании его недействительным (в случае отмены административного акта суд определяет день, с которого административный акт считается отмененным);
- об обязанности органа издать соответствующий административный акт или исполнить конкретные действия в определенный судом срок;
- о запрещении органу осуществлять определенное фактическое действие;
- о выплате заявителю возмещения;
- о существовании, несуществовании публично-правовых отношений или констатации их содержания;
- об отмене соответствующего публично-правового договора полностью или в какой-либо его части;
- об обязанности учреждения заключить публично-правовой договор;
- о допущении нарушений прав или интересов лица в процессе принятия административного акта и о компенсации ущерба вследствие таких нарушений.

В предусмотренных законом случаях суд может изменить административный акт и определить конкретное его содержание. При необходимости суд поручает учреждению издать вместо отмененного или признанного недействительным административного акта новый административный акт.

На основании ходатайства заявителя суд может установить, что судебное решение подлежит немедленному исполнению, если промедление с этим может вызвать значительные убытки для заявителя или же исполнение решения может стать невозможным. В предусмотренных законом случаях суд сам устанавливает, что решение подлежит немедленному исполнению.

УКРАИНА

1. Правовое регулирование административной юстиции

В Украине введение административного судопроизводства состоялось одновременно с реформой гражданского судопроизводства. Так, новый Гражданский процессуальный кодекс был принят 18 марта 2004 г., а *Кодекс административного судопроизводства* (далее - КАС) - 7 июля 2005 г., оба они вступили в силу одновременно - с 1 сентября 2005 г. В гражданском процессе принцип объективной истины уступил принципам диспозитивности и состязательности. Гражданское судопроизводство было очищено от элементов инквизиционного (розыскного) процесса. Вместе с тем одним из принципов административного судопроизводства стал принцип официального выяснения обстоятельств по делу, который обусловил более активную роль суда.

Структура КАС построена почти по той же схеме, что и ГПК, но предусматривает только исковое производство (в гражданском процессе существуют также приказное и отдельные виды производства). В то же время в КАС самостоятельной главой предусмотрены процессуальные особенности таких категорий дел:

- об обжаловании нормативно-правовых актов;

- об обжаловании актов Президента, Парламента, Высшего совета юстиции, Высшей квалификационной комиссии судей;
- об обжаловании решений, действий или бездействия административных органов в делах по наложению административных взысканий;
- относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума;
- о досрочном прекращении полномочий народного депутата Украины в случае невыполнения им требований несовместительности;
- об обжаловании решений, действий или бездействия государственной исполнительной службы (она занимается исполнением судебных решений и исполнительных документов, изданных на основании других решений);
- относительно ограничений в реализации права на мирные собрания;
- о принудительном отчуждении земельного участка, а также находящейся на нем недвижимости по мотивам общественной необходимости.

В этих делах установлены особенности сроков обращения в суд, подсудности, последствий неприбытия сторон в судебное заседание, представительства, исчисления процессуальных сроков, обжалования и пересмотра судебных решений и т.п. По всем другим вопросам применяются общие правила административного судопроизводства. Предусмотрено также сокращенное производство для отдельных категорий дел, которое немного напоминает приказное производство в гражданских делах.

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.). Специального закона об административных судах нет.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. Одной из особенностей украинской модели административного судопроизводства является то, что *административные суды наряду с общими и хозяйственными судами входят в систему судов общей юрисдикции*. Поэтому наивысшей инстанцией для них является Верховный Суд.

Систему специализированных административных судов составляют:

- 27 окружных административных судов (действуют на уровне областей);
- 7 апелляционных административных судов (вскоре должны быть созданы еще два);
- Высший административный суд.

Кроме того, с целью лучшего обеспечения доступности административной юстиции рассмотрение определенных категорий административных дел в первой инстанции отнесено к полномочиям *666 местных общих судов* (действуют на уровне городов и районов), которые территориально являются наиболее приближенными к населению. В исключительных случаях решения административных судов могут быть пересмотрены *Верховным Судом*. При рассмотрении таких дел все эти суды считаются административными в процессуальном смысле и руководствуются КАС.

Компетенция. Юрисдикция административных судов распространяется на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением субъектом властных полномочий (административным органом) властных управленческих функций, а также в связи с публичным формированием субъекта властных полномочий путем выборов либо в связи с организацией и проведением референдума.

По правилам административного судопроизводства разрешаются публично-правовые споры, в частности:

- споры физических и юридических лиц с административным органом относительно обжалования его решений (нормативных или индивидуальных правовых актов), действий или бездействия;
- споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы;
- споры между административными органами по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий;
- споры, возникающие по поводу заключения, выполнения, прекращения, отмены либо признания недействительными административных договоров;
- споры по обращению административного органа в случаях, установленных Конституцией либо законом (речь идет прежде всего о судебном контроле за ограничением конституционных прав: запрещении проведения митинга или ином ограничении права на мирное собрание, принудительном прекращении деятельности объединения граждан, принудительном выдворении иностранца и др.);
- споры из правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума.

Требования о возмещении вреда, причиненного административным органом, рассматриваются административным судом, если истец их заявил в одном производстве с требованием признать его решения, действия или бездействие неправомерными. Иначе требования о возмещении ущерба разрешаются судами в порядке гражданского или хозяйственного судопроизводства.

Вместе с тем компетенция административных судов не распространяется на публично-правовые споры, которые рассматриваются по правилам конституционного или уголовного судопроизводства. Также административные суды не налагают административные взыскания на физические лица.

Несмотря на то, что в Украине вопросы юрисдикции урегулированы достаточно подробно, проблемы разграничения видов судебной юрисдикции стали одними из самых сложных в судебной практике. К их решению привлекается даже Конституционный Суд. Например, 1 апреля 2010 г. он определил, что рассмотрение споров об оспаривании решений, действий или бездействия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, в частности по предоставлению их в частную собственность либо в пользование, относится к административной, а не гражданской или хозяйственной юрисдикции.

Предметная подсудность. Функциями первой инстанции в той или иной мере наделены все уровни административных судов. *Местные общие суды* в качестве административных судов рассматривают дела, где одной из сторон является орган местного самоуправления (кроме советов областного уровня), дела относительно обжалования физическими лицами наложенных на них административных взысканий, все пенсионные и иные социальные споры.

Окружные административные суды (действуют на уровне областей, а поэтому считаются менее податливыми влиянию местной власти) разрешают дела, где одной из сторон является орган государственной власти либо совет областного уровня.

Дела об обжаловании действий или бездействия должностных лиц местных органов исполнительной власти рассматриваются местным общим судом или окружным административным судом по выбору истца.

Апелляционные административные суды в первой инстанции рассматривают дела о принудительном отчуждении земельных участков по мотивам общественной необходимости, а также некоторые категории избирательных споров.

В отдельных категориях дел *Высший административный суд* также может быть судом первой инстанции. Это дела об обжаловании актов Президента, Парламента, Высшего совета юстиции, Высшей квалификационной комиссии; споры об установлении результатов всеукраинских выборов или референдума; о досрочном прекращении полномочий народного депутата; он в таких спорах принимает окончательные решения.

Территориальная подсудность. Большинство административных дел разрешаются по выбору истца - частного лица: либо судом по месту его жительства (нахождения) или судом по месту нахождения ответчика - административного органа.

Дела об оспаривании нормативно-правовых актов рассматриваются по месту нахождения ответчика - административного органа. Это должно предупредить предъявление исков в отношении одного и того же акта в разные суды.

В тех аномальных для административной юстиции случаях, когда ответчиком является частное лицо по иску административного органа, дело рассматривает суд по месту жительства (нахождения) ответчика.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

Чтобы обратиться в административный суд в Украине нет обязательной необходимости обжаловать решения, действия или бездействие административного органа в административном порядке. Такое правило вывел из Конституции Украины Конституционный Суд.

Административное судопроизводство является более доступным и благоприятным для частных лиц в отношении судебных издержек по сравнению с другими видами судопроизводства. Плата за обращение в суд является минимальной. В случае выигрыша истец - частное лицо может получить от ответчика - административного органа компенсацию всех понесенных им судебных издержек. Если же в удовлетворении иска будет отказано, то на истца может быть возложена обязанность компенсировать ответчику только судебные издержки, связанные с привлечением свидетелей и проведением судебных экспертиз (расходы административного органа на юридическую помощь, на прибытие в суд и т.п. с истца не взыскиваются).

В административном судопроизводстве установлен шестимесячный срок для обращения в административный суд за защитой своих прав. Законом предусмотрен месячный срок обращения в суд в случае использования механизма административного обжалования, по делам о публичной службе, об оспаривании решения административного органа, по которому он может предъявить требование о взыскании денежных средств. Также специальными законами могут быть установлены другие сроки обращения в административный суд (как правило, еще короче). Пропуск этого срока без уважительных причин является основанием для оставления иска без рассмотрения.

По первой инстанции дела разрешает судья единолично. Но с целью обеспечения объективности и предотвращения влияния на суд предусмотрена возможность рассмотрения административных дел в первой инстанции коллегиальным составом суда - в определенных категориях дел, а также, что важно, по ходатайству стороны или по инициативе судьи.

Следует заметить, что в подавляющем большинстве случаев обжалование в суд нормативного или индивидуального подзаконного правового акта автоматически не приостанавливает его действие, чтобы не было возможности подачи необоснованных исков препятствовать деятельности административных органов.

Но суд уполномочен как по собственной инициативе, так и по ходатайству истца принимать меры к обеспечению административного иска (меры временной защиты): приостановить действие обжалованного подзаконного акта или запретить совершать определенные действия. Основаниями для этого могут стать:

- наличие явной опасности причинения вреда правам истца до принятия решения в административном деле;
- невозможность после удовлетворения иска защитить эти права, если эти меры не будут приняты;
- необходимость применения значительных усилий и издержек для восстановления прав истца в случае удовлетворения иска;
- наличие явных признаков неправомерности решения, действия или бездействия административного органа.

В Украине рассмотрение судом вопроса об обеспечении иска подробно урегулировано. В частности, такое рассмотрение возможно и в отсутствие ответчика. Но впоследствии, если ответчик убедит в отсутствии оснований для обеспечения иска, суд может отменить меры обеспечения.

К сожалению, законодатель часто старается установить исключения из правила об обеспечении административного иска. Некоторые из них уже признаны Конституционным Судом неконституционными. Но пока сохраняется недавно установленный запрет суду на обеспечение иска путем приостановления актов Президента, Парламента и Высшего совета юстиции.

Правила административного судопроизводства установили презумпцию вины административного органа, то есть обязанность доказывания правомерности решений, действий или бездействия органа - ответчика возложена на него самого, а не на истца. Это обеспечивает неравным в публично-правовых отношениях субъектам равенство в судебном процессе.

Административный орган обязан предоставить суду все имеющиеся у него материалы, которые могут служить доказательствами по делу, независимо от того, в чью пользу они могут быть истолкованы.

В силу принципа официального выяснения обстоятельств по делу административный суд более активен, нежели суд в гражданских делах, в частности, он не ограничен доказательствами, предоставленными сторонами, а может собирать их по собственной инициативе. Во время судебного разбирательства суд имеет право задавать вопросы участникам процесса в любое время допроса, а не только после допроса их сторонами, как в гражданском судопроизводстве.

Сторонам предоставлена возможность примирения. Невыполнение условий примирения влечет за собой возобновление производства по делу. Реализация права истца на отказ от иска, а также примирение сторон находятся под тщательным контролем суда: суд проверяет, не нарушаются ли при этом закон либо права, свободы и интересы других лиц.

Ликвидация административного органа не является основанием для прекращения производства по делу, а предполагает привлечение как правопреемника органа, уполномоченного предпринять меры для восстановления нарушенных прав.

В случае неявки ответчика - представителя административного органа, надлежащим образом уведомленного о судебном заседании, без уважительных причин или без сообщения им о причинах неявки рассмотрение дела не откладывается, и спор может быть разрешен на основании имеющихся доказательств.

Предусмотрена возможность рассмотрения и разрешения дела в письменном производстве на основании имеющихся доказательств без проведения судебного заседания и без участия сторон.

Правила административного судопроизводства устанавливают особые критерии для оценки решений, действий или бездействия административного органа:

- соблюдены ли органом основания, границы полномочий и способ, которые предусмотрены законом;
- принято ли решение, совершены действия с использованием полномочия с целью, с которой это полномочие предоставлено;
- принято ли решение, совершено (не совершено) действие обосновано, т.е. с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия решения или совершения действия;
- принято ли решение, совершено (не совершено) действие разумно (рассудительно), добросовестно, беспристрастно, с соблюдением принципа равенства, предотвращая несправедливую дискриминацию;
- принято ли решение, совершены действия пропорционально, в частности, с соблюдением необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав либо интересов лица и целями, на достижение которых направлены эти решение (действия);
- принято ли решение с учетом права лица на участие в процессе принятия решения;
- принято ли решение, совершены действия своевременно, т.е. в течение разумного срока.

По-существу, эти критерии являются принципами административной процедуры, но ввиду отсутствия кодекса или закона об административной процедуре законодатель решил закрепить их в качестве критериев для судебной оценки деятельности публичной администрации.

Поскольку в административном материальном праве (в отличие от гражданского права) отсутствует перечень способов защиты прав, то в КАС предусмотрен ориентировочный, но не исчерпывающий перечень таких способов защиты административным судом нарушенных прав. Так, в случае удовлетворения административного иска суд может принять постановление:

- о признании неправомерными решения публичной администрации или отдельных его положений, действий или бездействия и об отмене решения или отдельных его положений, повороте исполнения этого решения либо отдельных его положений с указанием способа его осуществления;
- об обязанности ответчика к совершению определенных действий;
- об обязанности ответчика к воздержанию от осуществления определенных действий;
- о взыскании с ответчика денежных средств;
- о признании наличия или отсутствия компетенции (полномочий) органа публичной администрации или должностного лица.

Суд может принять другое постановление, которое бы гарантировало защиту прав, свобод, интересов физического или юридического лица в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны публичной администрации. Суд с целью полной защиты прав частного лица, которые оно стремится защитить, также вправе выйти за пределы исковых требований.

Интересными являются особенности рассмотрения дел об обжаловании нормативных правовых актов. Так, право оспорить нормативно-правовой акт имеют лица, относительно которых он применен, а также лица, являющиеся субъектами правоотношений, в которых может быть применен этот акт. В случае открытия производства в административном деле по обжалованию нормативного правового акта суд обязывает ответчика опубликовать объявление об этом в издании, в котором этот акт был или должен был быть официально обнародован. Если объявление опубликовано своевременно, считается, что все

заинтересованные лица, которые не являются сторонами, должным образом уведомлены о судебном рассмотрении дела. Лица, на которых распространяет действие этот акт, имеют право вступить в дело. Но, если они этого не сделали, то они лишаются права на обжалование судебного решения в этом деле. Резолютивная часть постановления суда о признании недействительным нормативного правового акта безотлагательно публикуется ответчиком в издании, в котором он был официально обнародован, после вступления постановления в законную силу.

Для обеспечения надлежащего исполнения судебных решений по административным делам установлена обязанность административного органа подать в суд отчет об исполнении постановления суда в каждом случае, когда решение принято не в его пользу. При неисполнении постановления или непредоставлении отчета суд может взыскать штраф с виновных лиц в пользу истца и государственного бюджета. Последующее игнорирование постановления влечет за собой увеличение суммы штрафа и применение пени.

Чтобы лучше понять некоторые особенности административного судопроизводства, для сравнения отметим, что в украинском гражданском процессе все дела в первой инстанции рассматриваются судьей единолично (за незначительными исключениями, когда к рассмотрению также привлекаются народные заседатели). Доказательную базу по делу искового производства формируют исключительно лица, участвующие в деле; суд не истребует доказательства по собственной инициативе и не имеет права выходить за пределы исковых требований. Признанные сторонами обстоятельства не входят в предмет доказывания. Меры обеспечения иска принимаются судом только по инициативе стороны. Исходя из принципа диспозитивности, в случае отказа от иска или заключения мирового соглашения суд прекращает производство по делу. Лишь по ходатайству сторон суд проверяет условия мирового соглашения, чтобы в случае его невыполнения можно было обеспечить принудительное исполнение. Ликвидация юридического лица - стороны по делу является основанием для прекращения производства, поскольку отсутствует правопреемник.

МОЛДОВА

1. Правовое регулирование административной юстиции

В Молдове нет отдельных административных судов, хотя Закон «О судостроительстве» от 6 июля 1995 г. предусматривает возможность функционирования специализированных судебных инстанций.

В то же время 10 февраля 2000 г. принят Закон «Об административном суде». Но следует отметить, что он не учреждает административные суды, как может показаться из названия. Предметом его регулирования является именно административное судопроизводство, которое осуществляется судами общей юрисдикции. Как указано в этом Законе, он дополняют положения Гражданского процессуального кодекса. Многие нормы являются отсылочными к гражданскому процессу, урегулированному *Гражданским процессуальным кодексом* от 12 июня 2003 г. Например, такие отсылки касаются формы искового заявления, общих правил производства в суде и так далее.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В Законе «Об административном суде» административный суд определен как «судьи, назначенные в судах, коллегии или составы административного суда апелляционных палат, коллегия административного суда Высшей судебной палаты, уполномоченные законом осуществлять судебную проверку законности административных актов». Таким образом, административная юстиция внедрена в Молдове путем специализации судей в судебных

инстанциях общей юрисдикции - *судах, апелляционных палатах, Высшей судебной палате*. Хотя, на практике, такая специализация остается достаточно условной. Например, в составе Высшей судебной палаты действует общая Коллегия по гражданским и административным делам.

Компетенция. В порядке административного судопроизводства оспариваются административные акты нормативного и индивидуального характера, ущемляющие какое-либо право лица, изданные органами публичной власти и приравненными к ним другими органами, подразделениями органов публичной власти, служащими таких органов. В законе к административному акту приравниваются административный договор, а также неудовлетворение прошения в предусмотренные законом сроки.

Иск, кроме требования об аннулировании административного акта, может включать также требование о возмещении ущерба. Если такое требование не было включено в исковое заявление об аннулировании административного акта, иск о возмещении ущерба подается в компетентную судебную инстанцию общей юрисдикции по правилам гражданского судопроизводства.

В то же время закон устанавливает довольно широкий перечень актов, которые не могут быть обжалованы в суде:

- исключительно политические акты Парламента, Президента и Правительства;
- административные акты индивидуального характера Парламента, Президента и Правительства по многих кадровых вопросах;
- административные акты дипломатического характера по внешней политике;
- законы, указы Президента нормативного характера, ордонансы и постановления Правительства нормативного характера, международные договоры, одной из сторон которых является Республика Молдова, подлежащие контролю конституционности;
- акты военного командования, кроме актов о применении дисциплинарных взысканий и освобождении от должности военнослужащих и лиц со статусом военнослужащих;
- административные акты, касающиеся национальной безопасности, исполнения режима чрезвычайного положения, принятия органами публичной власти чрезвычайных мер в целях борьбы со стихийными бедствиями, пожарами, эпидемиями, эпизоотиями и другими подобными явлениями;
- административно-юрисдикционные акты о наложении административного взыскания и другие административные акты, для отмены которых или для внесения изменений в которые законом предусмотрена иная судебная процедура;
- распорядительные акты, изданные органом публичной власти в качестве юридического лица в связи с управлением и использованием имущества, относящегося к его частному владению;
- административные акты, изданные во исполнение окончательных судебных решений.

Такой обширный список актов, не подлежащих пересмотру в порядке административного судопроизводства, на наш взгляд, существенно и не всегда обоснованно ограничивает судебный контроль легальности многих актов органов власти.

Предметная подсудность. Суды как судебные инстанции первого звена рассматривают:

- споры об административных актах административных органов, действующих на территории села, коммуны или города для защиты интересов и решения проблем местных сообществ, децентрализованных общественных служб, созданных на условиях автономии в соответствующей административно-территориальной единице, государственных служащих указанных органов и служб и субъектов частного права соответствующего уровня, предоставляющих публичные услуги;
- заявления об установлении обстоятельств, оправдывающих приостановление деятельности местного совета;
- жалобы, относящиеся к нарушениям избирательного права, за исключением тех, рассмотрение которых законом отнесено к компетенции других судебных инстанций;

- споры об отказе нотариальных органов осуществлять отдельные нотариальные акты, а также проверяют законность осуществленных нотариальных актов, за исключением случаев, когда между заинтересованными лицами возникает спор о частном праве, вытекающий из обжалованного нотариального акта, когда дело рассматривается в порядке гражданского иска.

Апелляционные палаты по первой инстанции рассматривают:

- споры об административных актах административных органов, действующих на территории района, муниципия, автономного территориального образования с особым правовым статусом для защиты интересов и решения проблем населения административно-территориальной единицы, децентрализованных общественных служб, созданных на условиях автономии в соответствующей административно-территориальной единице, децентрализованных общественных служб, государственных служащих указанных органов и служб, а также субъектов частного права соответствующего уровня, предоставляющих публичные услуги;

- споры об административных актах центральных отраслевых органов публичного управления, автономных публичных органов, созданных центральными публичными властями, и государственными служащими указанных органов (только Апелляционная палата Кишинэу);

- заявления об установлении обстоятельств, оправдывающих приостановление деятельности районного совета;

- некоторые другие категории дел.

Высшая судебная палата в первой инстанции рассматривает:

- споры об административных актах индивидуального характера Парламента, Президента и Правительства, посредством которых ущемлены права и законные интересы физических и юридических лиц, за исключением административных актов, не подсудных административному суду;

- споры о законности постановлений Высшего совета магистратуры в случаях, предусмотренных законом;

- некоторые другие категории дел.

Территориальная подсудность. По общему правилу, административные иски подаются в суды по месту жительства истца или по месту нахождения ответчика, за исключением случаев, когда законом установлена иная подсудность.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

В Молдове, по общему правилу, прежде чем обратиться в суд, обязательно обжаловать административный акт в административном порядке. В суд можно обратиться, если лицо не удовлетворено ответом, полученным на предварительное заявление, или не получило такого ответа в предусмотренный законом срок. Иск может быть подан непосредственно в суд без подачи предварительного заявления лишь в предусмотренных законом случаях.

Предварительное заявление об отмене акта, а также возмещении ущерба направляется в издавший его административный орган. Если такой орган подчиняется вышестоящему органу, то предварительное заявление может быть подано по выбору заявителя как в орган, издавший административный акт, так и в вышестоящий орган, если законодательством не предусмотрено иное. Срок подачи такого заявления - 30 дней со дня сообщения лицу содержания акта. Этот срок не распространяется на административный акт нормативного характера.

Иск об аннулировании административного акта или о признании своего права подается, по общему правилу, в 30-дневный срок со дня получения ответа на предварительное заявление или истечения срока, предусмотренного законом для рассмотрения такого

заявления. Если законом не предусмотрена предварительная процедура, тогда этот срок начинается со дня ознакомления с административным актом. Нормативные акты могут быть обжалованы как незаконные в любое время.

Истцы по административным искам освобождены от уплаты государственной пошлины.

Вместе с подачей административного иска лицо может подать заявление о приостановлении исполнения обжалуемого административного акта. При наличии достаточных доказательств неизбежности нанесения ущерба и во избежание такого ущерба суд может вынести определение о приостановлении исполнения административного акта и по своей инициативе. Таким образом, подача иска автоматически не приостанавливает действие обжалуемого акта.

Что касается бремени доказывания, то при рассмотрении требования об аннулировании обжалуемого административного акта представление доказательств вменяется в обязанность ответчика, а при рассмотрении требования о возмещении причиненного ущерба - в обязанность обеих сторон.

Обжалуемый административный акт может быть аннулирован полностью или частично, если:

- является незаконным по существу, будучи изданным в нарушение закона;
- является незаконным, будучи изданным с нарушением компетенции;
- является незаконным, будучи изданным с нарушением установленной процедуры.

Суд не может выносить решение о целесообразности административного акта и административных действий, послуживших основанием для принятия акта.

В определенных случаях суд вправе выйти за пределы исковых требований и вынести по своей инициативе решение относительно незаконности административных актов или действий, на основании которых был издан обжалуемый административный акт. В случаях, когда проверка законности таких актов или действий относится к компетенции вышестоящего административного суда, делается запрос о законности административного акта.

Административный суд после вступления решения в законную силу направляет его копии ответчику для исполнения и судебной инстанции общей юрисдикции по месту нахождения ответчика для осуществления контроля за его исполнением, а при необходимости - для его принудительного исполнения.

Решение исполняется в предусмотренный в нем срок, а если таковой не указан, то в срок не более 30 дней со дня вступления решения в законную силу.

Вступившее в законную силу решение административного суда об аннулировании незаконного административного акта, вступление в силу которого обусловлено его опубликованием в официальном источнике, подлежит опубликованию в том же источнике за счет ответчика.

Ответственность за исполнение решения возлагается на руководителя соответствующего административного органа. Руководитель такого органа вправе предъявить в судебную инстанцию общей юрисдикции регрессный иск к государственному служащему, виновному в неисполнении решения административного суда.

ГРУЗИЯ

1. Правовое регулирование административной юстиции

В Грузии административное судопроизводство введено с 2000 г., когда вступил в действие *Административно-процессуальный кодекс* (далее - АПК) от 23 июля 1999 г. Тогда же вступил в действие *Общий административный кодекс* от 25 июня 1999 г. как кодекс материального и процедурного административного права. В административном судопроизводстве субсидиарно также применяются положения *Гражданского процессуального кодекса*. Административные дела рассматриваются общими судами, поскольку по *Конституции Грузии* «правосудие осуществляется общими судами» (ст. 83). Общие суды действуют на основании *Органического закона «Об общих судах»*.

Помимо общих правил рассмотрения административных дел, в АПК 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 охрannого ордера и утверждении сдерживающего ордера); дел, связанных с присвоением лицу статуса беженца или предоставлением убежища.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В первой инстанции административные дела ограниченной компетенции рассматривают *судьи-магистраты* (аналог мировых судей), все другие административные дела - *районные и городские суды*, во второй инстанции - *апелляционные суды*, в кассационной инстанции - *Верховный Суд*. В апелляционных судах и Верховном Суде созданы палаты по административным делам.

В Грузии некоторые категории дел, которые во многих странах рассматриваются по правилам административного судопроизводства, 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).

Компетенция. Суды в порядке административного судопроизводства рассматривают споры о:

- соответствии административного акта законодательству Грузии;
- заключении, исполнении или прекращении административного договора;
- обязательстве административного органа по возмещению вреда, издании административного акта или осуществлении какого-либо иного действия;
- признании акта ничтожным, установлении наличия и отсутствия права или правоотношения.

В порядке административного судопроизводства разрешаются также другие дела по правовым отношениям, вытекающим из административного законодательства, в частности дела о помещении лиц в стационар с целью оказания принудительной психиатрической помощи, о выдаче приказов или ордеров суда по определенным вопросам, о которых упоминалось выше.

Предметная подсудность. Все административные дела подсудны в первой инстанции *районным и городским судам*, за исключением дел, подсудных *судьям-магистратам*. Последние рассматривают такие административные дела:

- о законности индивидуальных административно-правовых актов об административных правонарушениях;
- по вопросам государственной социальной защиты;
- о спорах, возникших в связи с исполнением вступивших в законную силу решений суда;
- о спорах, возникших в процессе трудовых отношений на публичной службе;
- об издании приказов о проверке деятельности предпринимателей на основании ходатайств контролирующих органов;
- о помещении лица в стационар в целях принудительной психиатрической помощи по обращению администрации соответствующего психиатрического учреждения.

Там, где судьи-магистраты не действуют, подсудные им дела рассматривают районные (городские) суда.

Территориальная подсудность. По общему правилу гражданского судопроизводства, применяемому в административном судопроизводстве, иск предъявляется в суд по месту нахождения ответчика. Однако АПК в отдельных категориях дел устанавливает особые правила. Так, например, заявление с требованием об издании охранного ордера подается в суд по месту жительства жертвы. Приказ о помещении лица в стационар в целях оказания принудительной психиатрической помощи на основании обращения администрации соответствующего психиатрического учреждения издается по месту нахождения психиатрического учреждения. Приказ о проверке деятельности предпринимателя издается по месту нахождения предпринимателя. Приказ о реализации подвергнутого аресту имущества налогоплательщика по ходатайству налогового органа издается по местонахождению налогоплательщика.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

По общему правилу, прежде чем обратиться в суд лицо должно подать жалобу в административном порядке. Суд не принимает иски в отношении административных органов, если истцы не воспользовались возможностью однократной подачи административной жалобы (ч. 5 ст. 2 АПК).

АПК устанавливает такие виды исков, с которыми можно обратиться в суд:

- иск о признании административного акта недействительным или об объявлении утратившим силу;
- иск об издании административного акта;
- иск об осуществлении действия - с требованием осуществить такое действие или воздержаться от такого действия, которое не подразумевает издания индивидуального административного акта;
- иск о признании - с требованием признания административного акта ничтожным, установления наличия или отсутствия права или правового отношения.

Иск о признании административного акта недействительным или об объявлении утратившим силу подается в суд в месячный срок после ознакомления с индивидуальным административным актом или решением, связанным с административной жалобой, а равно истечения установленного срока для вынесения решения по административной жалобе, а в случае с нормативным актом - в 3-месячный срок после причинения непосредственного вреда. Иск об издании административного акта должен быть внесен в суд в месячный срок после получения отказа в издании такого акта. Законами могут быть предусмотрены и иные сроки обращения в суд.

Встречный иск при подаче иска о признании административного акта недействительным или об издании административного акта не допускается.

Административные дела рассматриваются в первой инстанции судьей-магистратом или судьей районного (городского) суда единолично.

АПК предусматривает различные способы предоставления временной (предварительной) защиты лицу. Так, принятие иска судом автоматически приостанавливает действие обжалованного индивидуального административного акта. Но по требованию стороны суд вправе отменить приостановление действия акта или его части при наличии необходимости безотлагательного исполнения акта или его части, которое связано со значительным (существенным) вредом или ограничивает права или интересы стороны.

Действие обжалованного индивидуального административного акта автоматически не приостанавливается, если:

- это связано с внесением государственных или местных налогов, сборов или иных платежей;
- отсрочка исполнения влечет значительный материальный ущерб или создает существенную угрозу общественному порядку или безопасности;
- он издан во время действия чрезвычайного или военного положения, объявленного на основании соответствующего закона;
- административным органом принято письменное обоснованное решение о немедленном исполнении при наличии необходимости в безотлагательном исполнении;
- индивидуальный административный акт исполнен или представляет собой правонаделяющий акт и его приостановление причинит значительный вред законным правам или интересам других лиц;
- это предусмотрено законом.

Но и в этих случаях по требованию стороны суд может приостановить действие индивидуального административного акта или его части при наличии обоснованного подозрения, касающегося законности такого акта или если его безотлагательное исполнение причиняет существенный вред или делает невозможной защиту права либо интереса истца.

Ходатайство стороны о приостановлении действия индивидуального административного акта может представляться и до предъявления иска. В случае исполнения приостановленного индивидуального административного акта суд может отменить решение, принятое в связи с таким исполнением.

По общему правилу, суд может, принимая иск, по ходатайству стороны приостановить действие также нормативного административного акта при наличии обоснованного подозрения, касающегося законности данного акта, или если его безотлагательное исполнение причинит лицу существенный вред или сделает невозможной защиту права или интереса лица.

На основании заявления суд может до возбуждения иска принять временное определение об издании индивидуального административного акта или осуществлении действия при наличии угрозы, что изменение существующего положения может препятствовать реализации права заявителя или в значительной мере осложнится. Применение временного определения суда допускается также при предварительном регулировании спорных правовых отношений, если это регулирование, в первую очередь в случае с долгосрочными правовыми отношениями, необходимо для предотвращения существенного вреда, при наличии угрозы или иных оснований.

В административном судопроизводстве признается принцип диспозитивности, но с некоторыми особенностями. Так, стороны вправе завершить дело мировым соглашением,

отказаться от иска или признать иск. В то же время административный орган имеет на это право только в случае, если это не противоречит законодательству. Суд не вправе выходить за пределы исковых требований, но он не ограничен формулировкой искового требования. С целью ускорения процесса судья может помочь стороне в трансформировании требования.

В административном судопроизводстве действует и принцип состязательности. Истец обязан обосновать свой иск и представить соответствующие доказательства. Ответчик обязан представить письменный ответ (возражения) и соответствующие доказательства. По общему правилу, бремя доказывания в случае внесения иска о признании административно-правового акта ничтожным, недействительным или утратившим силу возлагается на административный орган, издавший этот акт.

В то же время суд, в отличие от гражданского процесса, правомочен устанавливать фактические обстоятельства и собирать доказательства по собственной инициативе. Сторона вправе до использования этих фактических обстоятельств и проверки доказательств предоставить свои соображения по ним.

Административный орган обязан по требованию суда представлять ему документы и иную информацию, необходимые для рассмотрения и разрешения дела. Если административный орган без уважительных причин не предоставил доказательства, суд налагает на соответствующее должностное лицо административного органа штраф, что не освобождает его от обязательства представления доказательств в дальнейшем.

Если суд в результате рассмотрения дела установит, что административный акт или его часть являются противозаконными и наносят прямой и непосредственный (индивидуальный) вред праву или интересу истца либо незаконно ограничивают его право, суд выносит решение о признании административного акта недействительным. Если индивидуальный административный акт был исполнен еще до вынесения судебного решения, суд по ходатайству стороны указывает в решении порядок отмены исполнения.

В случае объявления административным органом индивидуального административного акта утратившим силу до вынесения судебного решения суд правомочен при наличии законного интереса стороны и по ее требованию признать данный индивидуальный административный акт недействительным.

Если суд признает, что индивидуальный административный акт издан без исследования и оценки обстоятельств, имеющих существенное значение для дела, он правомочен, не решая спорный вопрос, признать такой акт недействительным и поручить административному органу после исследования и оценки этих обстоятельств издать новый акт.

Судебное решение об объявлении нормативного административного акта недействительным имеет обязательную силу для всех, к кому он относится. Если объявление нормативного административного акта недействительным создает значительную угрозу государственной или общественной безопасности или влечет существенное увеличение расходов государственного или местного самоуправления, суд правомочен вместо признания нормативного административного акта недействительным объявить его утратившим силу. Резолютивная часть судебного решения подлежит опубликованию в том же порядке, в каком был опубликован нормативный акт, за счет административного органа, издавшего акт.

В связи с иском о принятии административного акта суд выносит решение, которым поручает административному органу принять административный акт, если отказ от принятия такого акта является противозаконным или нарушен срок его принятия и это причиняет прямой и непосредственный (индивидуальный) вред праву или интересу истца. Суд по требованию стороны устанавливает срок принятия административного акта. Суд также

правомочен урегулировать спорный вопрос своим определением, если издание индивидуального административного акта не требует дополнительного исследования обстоятельств дела и вместе с тем вопрос не относится к дискреционному полномочию административного органа.

В связи с иском об осуществлении действия суд выносит решение, которым поручает административному органу осуществить данное действие или воздержаться от его осуществления, если отказ от осуществления такого действия или же его осуществление является незаконным и это причиняет прямой и непосредственный (индивидуальный) вред праву или интересу истца.

АРМЕНИЯ

1. Правовое регулирование административной юстиции

Конституция от 5 июля 1995 г. определяет, что в Армении действуют суды первой инстанции общей юрисдикции, Апелляционный Суд и Кассационный Суд, а в предусмотренных законом случаях и специализированные суды. Институт административной юстиции представлен Административным судом, функционирующем на основе *Судебного кодекса* от 21 февраля 2007 г. и *Административно-процессуального кодекса* (далее - АПК) от 27 ноября 2007 г., который вступил в действие с 1 января 2008 г. Перед этим действовал Административно-процессуальный кодекс 2004 г.

Согласно ст. 2 действующего АПК порядок судопроизводства по административным делам в предусмотренных этим кодексом случаях устанавливается также *Гражданским процессуальным кодексом* в той мере, в какой его нормы по своей сущности применимы относительно административного судопроизводства и не противоречат Административно-процессуальному кодексу и сущности административного судопроизводства.

Деятельность административных органов урегулирована *Законом «Об основах административной деятельности и административном производстве»* от 18 февраля 2004 г. Этот законодательный акт используется судами для оценки деятельности администрации.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. В соответствии со ст. 3 *Судебного кодекса* *Административный суд* является специализированным судом первой инстанции по административным делам. Высшей судебной инстанцией по отношению к Административному суду является Кассационный Суд.

Компетенция. К юрисдикции Административного суда отнесены все дела, вытекающие из публичных правоотношений, в том числе:

- споры в связи с осуществлением или прохождением публичной или альтернативной службы;
- споры между административными органами, если они не подлежат разрешению высшими инстанциями;
- споры о приостановлении или прекращении деятельности объединений, в том числе профсоюзов, которые действуют в сфере публичного права;
- дела о даче распоряжений об оплате в публичных правоотношениях.

По постановлению Конституционного Суда от 3 февраля 2009 г. Административный суд уполномочен разрешать также гражданско-правовой спор, производный от административно-правовых отношений, в рамках одного административного дела.

Право на обращение в Административный суд имеет любое физическое или юридическое лицо, если считает, что вследствие актов, действий или бездействия административных органов:

- нарушены или ущемлены его права и свободы, гарантированные Конституцией, международными договорами, законами и другими документами, в том числе в случаях препятствия осуществлению этих прав и свобод или несоздания необходимых условий для их реализации;

- на лицо незаконно была возложена обязанность;

- лицо было незаконно привлечено к административной ответственности.

Административный орган может обратиться в Административный суд:

- с требованием возложения на физическое или юридическое лицо ответственности, когда закон предусматривает, что только Административный суд может это сделать;

- с требованием лишить физическое или юридическое лицо определенных прав или возложить определенные обязанности, если по закону это возможно по решению суда;

- для решения спора по компетенции, если это спор не может быть решен в административном порядке.

В юрисдикцию Административного суда не входят вопросы, отнесенные к компетенции Конституционного Суда, вопросы, разрешаемые в порядке уголовного процесса, а также вопросы, связанные с несостоятельностью лиц.

Подсудность. Все административные дела в первой инстанции подсудны Административному суду Республики Армения.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

Законом «Об основах административной деятельности и административном производстве» (ст. 70) устанавливает право обжаловать административные акты, действие или бездействие административного органа как в административном, так и в судебном порядке. Обязанности обязательного предыдущего обжалования в административном порядке перед обращением в суд не установлено.

В административном порядке жалоба может быть представлена либо административному органу, принявшему обжалуемый административный акт, либо вышестоящему административному органу. Если акт был обжалован одновременно в административном и судебном порядке, то жалоба подлежит судебному рассмотрению. В этом случае начатое в административном органе производство прекращается.

По АПК, иск об отмене административного акта может быть подан в суд в течение двух месяцев после вступления его в силу. Иск о возложении на административный орган обязанности издать акт подается в течение одного месяца с момента получения отказа административного органа или в течение двух месяцев с момента, когда истек максимальный срок для издания акта. Для подачи иска о принуждении к исполнению обязательства установлен одномесячный срок, исчисляемый с момента получения от органа отказа или трехмесячный срок с момента окончания срока, предоставленного для совершения этого действия. Иск об установлении наличия или отсутствия права или правоотношения может быть подан в любое время.

В случае обжалования административного акта, действия или бездействия в административном порядке указанные сроки рассчитываются с момента истечения срока рассмотрения жалобы.

По общему правилу, дела в Административном суде рассматриваются судьей единолично. В случае отмены решения Административного суда и направления дела на новое рассмотрение дело разрешается коллегией из трех судей. Дела о правомерности нормативных актов, а также наиболее важные категории избирательных споров рассматриваются коллегией из пяти судей.

Что касается доказывания, то каждая сторона должна представить суду все доказательства, на обоснование своих требований или возражений и находящиеся в ее распоряжении. По требованию суда сторона также должна предоставить доказательства, находящиеся в ее распоряжении и оправдывающие позицию другой стороны.

Стороны не имеют права уничтожать или скрывать доказательства или и другим способом мешать их сбору, исследованию и оценке. В случае нарушения такого правила суд может возложить бремя доказывания на другую сторону.

Административный орган несет бремя доказывания фактов, которые стали причиной его решения, действия или бездействия.

Если после изучения всех доказательств факт остается спорным, негативные последствия несет сторона, которая несет бремя доказывания этого факта.

Суд по собственной инициативе указывает на факты, которые имеют значение для принятия решения, и в случае необходимости призывает стороны предоставить доказательства относительно этих фактов, а также имеет право истребовать любую информацию по делу.

Суд имеет право по ходатайству стороны или по собственной инициативе принять меры по обеспечению иска (в том числе встречного иска). Обеспечение иска осуществляется по правилам гражданского судопроизводства.

Разрешая дело по существу, суд имеет право:

- отменить административный акт или признать его недействительным полностью или частично;
- возложить обязанность на административный орган издать административный акт;
- возложить на участников процесса и иных лиц обязательство осуществить определенные действия или воздержаться от действий;
- установить наличие или отсутствие правоотношения;
- признать незаконными обременительные административные действия;
- признать полную или частичную недействительность (незаконность) нормативного акта.

По спорам о компетенции суд может определить, на какой орган возложены полномочия по решению спорного вопроса.

В случае установления в ходе процесса грубого или регулярных нарушений прав физических и юридических лиц, существенных нарушений Конституции и законов, суд помимо решения по существу вправе дополнительно принять определение, адресованное руководителю органа либо соответствующему должностному лицу, для принятия мер по устранению данных нарушений в течение одного месяца после получения решения.

АЗЕРБАЙДЖАН

1. Правовое регулирование административной юстиции

В соответствии с *Конституцией Азербайджанской Республики* 1995 г. судебную власть осуществляют Конституционный Суд, Верховный Суд, апелляционные суды, общие и специализированные суды.

На сегодняшний день отдельных административных судов в Азербайджане не создано. Административные споры пока что разрешаются общими и экономическими судами, система которых определена *Законом «О судах и судьях»* от 10 июня 1997 г. По Конституции Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и другим делам, отнесенным к производству общих и специализированных судов.

30 июня 2009 г. принят *Административно-процессуальный кодекс* (далее - АПК). Он вступает в действие с 1 января 2011 г. В административном судопроизводстве субсидиарно могут применяться положения *Гражданского процессуального кодекса* - в случаях неурегулированных Административно-процессуальным кодексом и когда это не противоречит предусмотренным им процессуальным принципам. Следует отметить, что в Азербайджане процедура рассмотрения дел в административных органах урегулирована *Законом «Об административном производстве»* от 21 октября 2005 г.

2. Суды, компетенция и подсудность

Суды. Административные суды создаются на основе системы экономических судов и соединены с ними организационно и функционально. Теперь эти суды называются *судами по делам об административных и экономических спорах*. В то же время некоторые категории дел по первой инстанции подсудны судебным коллегиям по делам об административных и экономических спорах *апелляционных судов*, которые, как правило, являются апелляционной инстанцией. Высшей (кассационной) инстанцией и далее будет оставаться *Верховный Суд*, в котором создана судебная коллегия по делам об административных и экономических спорах.

Компетенция. К административному судопроизводству отнесены такие иски:

- об оспаривании (отмене или изменении) административного акта, принятого административным органом в отношении прав и обязанностей лица (иски об оспаривании);
- о возложении на административный орган соответствующего обязательства, связанного с вынесением административного акта, и иски о защите от бездействия административного органа (иски о принуждении);
- о совершении административным органом определенных действий, не связанных с вынесением административного акта (иски об исполнении обязательства);
- о защите от незаконного вмешательства, не связанного с вынесением административного акта административным органом и непосредственно нарушающего права и свободы лица (иски о воздержании от совершения определенных действий);
- о наличии или отсутствии административно-правового отношения, а также о признании административного акта недействительным (иски об установлении или признании);
- о проверке соответствия закону актов нормативного характера, за исключением вопросов, отнесенных к полномочиям Конституционного суда (иски о соответствии закону);
- по имущественным требованиям, связанным с решением административных споров, а также по требованиям об оплате компенсации за ущерб, причиненный незаконными решениями (административными актами) или действиями (бездействием) административных органов;

- иски муниципалитетов против действий органов административного контроля или органов административного контроля против муниципалитетов.

Предметная подсудность. Как правило, административные споры в качестве суда первой инстанции рассматривают *суды по делам об административных и экономических спорах*. Но некоторые категории административных дел в первой инстанции подсудны *апелляционным судам*: дела об оспаривании соответствия закону актов нормативного характера, дела, связанные с государственной регистрацией или с ликвидацией политических партий, споры, связанные с выдачей специального разрешения (лицензии) на телерадиовещание, или с прекращением производства и распространения средств массовой информации либо приостановлением их деятельности.

Территориальная подсудность. По общему правилу, административные иски рассматриваются судом по месту нахождения, месту жительства ответчика, а в случае отсутствия места жительства — по месту его пребывания или последнему месту жительства или месту пребывания.

Административные споры, связанные с недвижимым имуществом либо с правами или правоотношениями, связанными с определенной территорией, рассматриваются судом по месту нахождения данного имущества или территории.

Иски об оспаривании рассматриваются судом по месту нахождения административного органа, принявшего оспариваемый административный акт. В случае если административный акт вынесен административным органом, полномочия которого охватывают территорию, на которую распространяется юрисдикция более чем одного суда, иски против данных административных актов рассматриваются судом по месту жительства или месту нахождения заинтересованного лица.

Иски против дипломатических представительств и консульств Азербайджанской Республики рассматриваются судами по месту нахождения соответствующего органа исполнительной власти.

Иски против административного органа, связанные со служебными правоотношениями, существующими или ранее существовавшими между данным органом и судьей, государственным служащим или военнослужащим, а также споры, связанные с возникновением таких правоотношений, рассматриваются судом по месту нахождения служебного жилья истца, в случае отсутствия такого жилья - по месту его жительства, а при его отсутствии - по месту нахождения административного органа-ответчика.

3. Особенности судопроизводства по административным спорам

В соответствии с Законом «Об административном производстве» обжалование решений, действий либо бездействия административных органов может осуществляться в административном или в судебном порядке. То есть обязательного предыдущего обжалования в административном порядке не установлено. В случае, если на административный акт одновременно подана и жалоба и административный иск как в административном, так и в судебном порядке, иск рассматривается в судебном порядке, а производство по жалобе в административном органе прекращается.

По АПК, иск об оспаривании может быть подан в течение 30 дней с момента предоставления (объявления) административного акта, а в случае подачи жалобы в административном порядке - с момента предоставления административного акта, принятого по жалобе.

Иск о принуждении может быть подан в течение 30 дней с момента предоставления истцу соответствующего административного акта об отказе от вынесения административного акта либо выдачи письменных сведений об этом.

Если административный орган не принимает в установленный законом срок административный акт в связи с обращением о вынесении административного акта либо жалобой, поданной в административном порядке, подача иска в суд до истечения 35 дней с момента подачи данного обращения или жалобы не допускается (за исключением случаев установления законодательством более короткого или длительного срока). В случае непринятия требуемого административного акта, в том числе решения по административной жалобе по уважительным причинам, суд для принятия решения по административному акту или административной жалобе устанавливает определенный срок. До завершения данного срока суд приостанавливает производство по делу. Если в течение установленного судом срока административный акт будет принят либо жалоба удовлетворена, производство по делу прекращается.

В судах по делам об административных и экономических спорах административные споры рассматриваются судьей единолично. Административные споры в судебных коллегиях по делам об административных и экономических спорах апелляционных судов рассматриваются судебным составом из трех судей.

По Закону «Об административном производстве» обжалование административного акта не приостанавливает его исполнение. Заинтересованное лицо может обратиться в суд для получения защиты временного характера как до подачи иска в суд или одновременно с иском либо в ходе судебного процесса.

В случае если заинтересованное лицо обжаловало административный акт в административном порядке, оно должно обратиться с ходатайством о защите временного характера в соответствующий административный орган. Лицо может обратиться с таким заявлением в суд лишь в случае, если этот орган не обеспечит ходатайство заинтересованного лица в течение 15 дней.

В случае если третье лицо подало иск против административного акта, адресованного другому лицу и благоприятного для данного лица, суд может вынести определение о защите временного характера также на основании заявления третьего лица.

В соответствии с АПК защита временного характера может предоставляться путем приостановления исполнения административного акта либо другими мерами, направленными на обеспечение иска (охрану прав истца). В частности суд в качестве мер защиты временного характера может наложить на ответчика обязанность совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий либо претерпеть определенные действия. При наличии законных оснований суд может наложить подобные обязанности и на третьих лиц.

Суд до вынесения решения в связи с заявлением о приостановлении исполнения административного акта, может возложить на ответчика обязанность воздержаться от совершения действий, направленных на исполнение административного акта.

Основанием для вынесения судом определения о защите временного характера является:

- наличие необходимости первичного срочного урегулирования ввиду того, что изменение существующего положения сделает невозможным либо затруднит защиту (обеспечение или восстановление) прав заявителя (истца);
- определение во время первичного судебного рассмотрения большой вероятности удовлетворения материального требования заявителя.

В случае вынесения соответствующего определения суда о защите временного характера, исполнение административного акта приостанавливается до окончания рассмотрения связанного с иском дела по существу.

В АПК имеются детальные правила о бремени доказывания. Так, административный орган, вынесший оспариваемый административный акт, обязан доказать наличие фактических условий, делающих необходимым вынесение данного акта.

По искам о защите от незаконного вмешательства, не связанного с вынесением административного акта административным органом, обязанность по доказыванию наличия фактических условий, делающих необходимым такое вмешательство, лежит на соответствующем административном органе.

По искам с требованиями об издании административного акта (о принуждении) обязанность по доказыванию наличия фактических условий, делающих вынесение данного акта необходимым, лежит на истце. Однако если административный орган ссылается на наличие фактических условий, исключающих вынесение в конкретном случае желаемого истцом административного акта, обязанность по доказыванию таких условий лежит на данном административном органе.

По принципу исследования обстоятельств дела, суд обязан, исходя из своего служебного положения, исследовать все фактические обстоятельства дела, имеющие значение для правильного разрешения спора. При этом он не ограничен объяснениями, заявлениями и предложениями участников процесса, представленными ими доказательствами и другими материалами, содержащимися в деле. Суд обязан самостоятельно по собственной инициативе или на основе ходатайства участников процесса собирать другие необходимые доказательства. Суд может требовать от сторон дополнительных сведений и доказательств.

По результатам рассмотрения дела, в случае установления противоречия административного акта закону и нарушения в связи с этим прав истца, суд выносит решение об отмене данного акта. Это правило применимо и в случаях установления нарушений в административном производстве, которые повлияли на решение административного органа.

В случае исполнения административного акта суд наряду с отменой административного акта может на основании соответствующего заявления возложить на административный орган обязательства по устранению последствий его исполнения. Если устранить последствия исполнения административного акта невозможно, суд выносит решение о выплате компенсации административным органом.

В случае отмены административного акта самим административным органом либо утраты им силы по другим основаниям, суд с учетом правовых интересов истца на основании его заявления выносит решение о признании данного акта недействительным (незаконным).

В случае оспаривания административного акта в части денежной суммы или наличия определенных условий для определения денежной суммы суд может установить другую денежную сумму или другие условия для выплаты денежной суммы.

В случае если истец наряду с отменой административного акта вправе требовать выполнения каких-либо обязательств, суд может вынести решение о принуждении выполнить такое обязательство.

В случае если непринятие административного акта ответчиком противоречит закону или послужило причиной нарушения прав истца, суд возлагает на административный орган обязательство принять административный акт. В случае невозможности вынесения определенного конкретного решения на основании требования истца, суд возлагает на

административный орган обязательство о принятии с учетом правовой позиции суда соответствующего административного акта в пользу истца.

Суд, как правило, не может самостоятельно вынести решение вместо органа, если административный орган наделен дискреционными полномочиями, или необходимо продолжить исследования для принятия административного акта и эти исследования суд не может провести самостоятельно в рамках судебного рассмотрения.

Если в установленный судом срок административный орган не исполнит возложенные на него судебным решением обязательства, суд может оштрафовать административный орган.

Общие выводы

Правовое регулирование. Практически во всех странах - бывших республиках СССР сфера административной юстиции регулируется конституциями, законами (кодексами) о судостроительстве и процессуальными кодексами. Также судопроизводство в административных делах может регулироваться специальным законом (закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в России) либо законом об административной процедуре (Кодекс об административной процедуре в Таджикистане).

Анализ опыта бывших республик СССР в сфере административной юстиции позволяет выделить две основные категории:

- государства, в которых приняты отдельные административно-процессуальные законы и которые отказались от полного регулирования административного судопроизводства в рамках гражданского процесса (Литва, Эстония, Латвия, Украина, Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан);

- государства, в которых административное судопроизводство осуществляется в рамках гражданского процесса или его разновидностей (Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан).

Отличительной чертой первой категории является полнота правового регулирования, которое максимально учитывает специфику публично-правовых споров.

Вторая категория характеризуется поверхностным регулированием порядка разрешения публично-правовых споров, недостаточной адаптацией правил судопроизводства к потребностям института судебной защиты прав частных лиц от нарушений со стороны власти, противоречивым соотношением специальных и общих правил судопроизводства.

Вторую категорию можно поделить еще на две группы:

- с разрешением административных споров по правилам гражданского судопроизводства (Казахстан, Кыргызстан);

- с разрешением административных споров по правилам гражданского и хозяйственного (арбитражного, экономического) судопроизводства (Россия, Беларусь, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан).

Существенным недостатком второй группы является неунифицированность механизмов и процедур защиты физических лиц, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Суды. Что касается судов, которые уполномочены разрешать административные дела, то на территории бывшего СССР существует большое разнообразие.

Так, отдельные административные суды созданы в Литве, Эстонии, Латвии, Украине и Армении. При этом в Украине административные дела по первой инстанции разрешаются также общими местными судами (на уровне района, города), наиболее приближенными к населению. В Литве действует замкнутая двухуровневая система административных судов. В Эстонии специализированные административные суды функционируют лишь на местном уровне. В Латвии отдельные административные суды созданы на двух уровнях, но высшей инстанцией для них является Верховный суд. В Армении действует лишь один административный суд.

В Азербайджане и Кыргызстане административные дела подсудны судам, которые одновременно специализируются на экономических спорах. В Молдове и Грузии административными считаются общие суды при рассмотрении административных дел.

В России, Беларуси, Узбекистане, Таджикистане административные споры разрешаются отдельными системами - судов общей юрисдикции и арбитражных (хозяйственных, экономических) судов. Также в рамках судов общей юрисдикции административные дела рассматривают военные суды. Недостатком такой системы являются проблемы с унификацией подходов при разрешении административных дел, ведь эти дела подведомственны автономным системам судов.

В Казахстане некоторые категории административных дел рассматриваются специализированными административными судами и финансовым судом (которые в основном не являются органами административной юстиции). В Туркменистане действуют судьи по административному и исполнительному производству, но они, прежде всего, рассматривают не административные споры, а дела об административных правонарушениях.

В большинстве государств, где не созданы административные суды, предусмотрено создание специализированных структур в рамках общих или арбитражных (хозяйственных, экономических) судов.

Обязательное обжалование. В большинстве государств - бывших республик СССР административное обжалование не является обязательным условием для обращения в суд. Это может свидетельствовать либо о стремлении обеспечить максимальную доступность судебной защиты, которой не было в СССР, либо о неэффективности механизмов административного обжалования.

Только в странах Балтии, Молдове, Грузии, Туркменистане и частично в Беларуси предусмотрено обязательное предшествующее административное обжалование решений, действий либо бездействия административных органов либо как общее правило, или как правило для некоторых случаев. В Литве для рассмотрения жалоб в административном порядке созданы комиссии по административным делам с независимым статусом, что обеспечивает им большее доверие, чем доверие к вышестоящим органам.

Срок обращения в суд. В большинстве стран бывшего СССР установлен трехмесячный срок либо месячный срок для обращения в суд за защитой своих прав от нарушений со стороны административных органов, и месячный срок - в случае использования механизмов административного обжалования.

В Украине предусмотрен наибольший - шестимесячный срок для обращения в административный суд за защитой своих прав (до середины 2010 г. этот срок составлял один год), а также месячный срок - для обращения в суд после использования механизма административного обжалования, по делам о публичной службе, об оспаривании решения административного органа, по которому он может предъявить требование о взыскании денежных средств.

Для отдельных категорий дел в некоторых категориях дел предусмотрены более длительные сроки. Так, в Латвии, если в административном акте не указан срок его обжалования, тогда в суд можно обратиться в течение одного года после вступления административного акта в действие. В Эстонии требование о возмещении ущерба, причиненного административным органом в публичных правоотношениях, может быть подано в суд в течение 3 лет с даты, когда заявителю был причинен ущерб или когда заявитель узнал или должен был узнать о нем, но не позднее чем через 10 лет после причинения ущерба.

Срок обжалования административного акта, не доведенного до сведения заявителя, в Эстонии не ограничен во времени. Так же не ограничен срок для обжалования в административный суд нормативных административных актов в Литве.

Временная защита. По общему правилу, обращение в суд с иском (жалобой, заявлением) не приостанавливает действие административного акта или действия. Приостановить такой акт либо действие может суд по ходатайству заявителя либо по собственной инициативе.

Хотя есть и исключения. Так, в Таджикистане предъявление иска в суд приостанавливает действие обжалованного административного акта, кроме случаев, когда это связано с внесением налогов, сборов или иных обязательных платежей, или он издан во время чрезвычайного или военного положения, объявленного на основании соответствующего закона. В Грузии принятие иска судом, как правило, автоматически приостанавливает действие обжалованного индивидуального административного акта, но по требованию стороны суд может отменить приостановление действия акта.

Доказывание. В подавляющем большинстве стран бывшего СССР в той или иной формулировке закреплена презумпция вины административного органа - именно он несет бремя доказывания правомерности своей деятельности. Однако в разных странах рамки этой обязанности несколько отличаются и могут быть довольно узкими.

Также суд в административных делах более активен, чем в обычном гражданском процессе, и вправе истребовать доказательства по своей инициативе. Хотя в некоторых странах эта роль присуща суду также в обычных гражданских делах (Туркменистан).

Исполнение судебных решений. Как показывает опыт, механизмы исполнения судебных решений по административным спорам являются одним из самых слабых звеньев в системе административной юстиции большинства стран бывшего СССР.

Не многие государства могут похвастаться хорошей проработкой специальных правил исполнения судебных решений по административным спорам. В большинстве случаев просто устанавливается обязанность административного органа на протяжении одного месяца сообщить суду и истцу (заявителю) об исполнении судебного решения.

Интересный опыт - в Украине на случай неисполнения решения суда или несообщения суду об исполнении решения с недавнего времени предусмотрен штраф, половина которого взыскивается в пользу бюджета, а половина - в пользу истца. Таким образом, этот штраф является своеобразной компенсацией для истца в связи с промедлением с исполнением судебного решения. А пеня, которая насчитывается за каждый день промедления, стимулирует орган быстрее исполнить решение суда.

Сентябрь 2010 г.