ВЛИЯНИЕ ГЕРМАНСКОЙ МОДЕЛИ НА СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ ПОСЛЕ 90-х годов XX века

Анжела ДАСТИК,
доктор права, конференциар университар, главный консультант Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету Парламента Республики Молдова

Рецензент: ***Борис НЕГРУ,*** *доктор права, конференциар университар (МолдГУ)*

RÉSUMÉ

Les investigations réalisées se penchent sur l'analyse des aspects importants du développement du contentieux administratif et l'influence des mode les français et allemands sur les systèmes nationaux de droit.

Il est à mentionner qu'on met l'accents surtout, sur l'influences du modèle allemand, à cette époque-ci, sur le développement de la justice administrative, dans les pays de Europe Centrale et Europe de Ouest.

Dans cette optique, rel've certains aspects conceptuels, qui sont nécessaires à l'élaborations du nouveau code de la juridiction administrative dans la République de Moldavie.

Происхождение и эволюция административного суда в странах Европы констатируется после 1789 года, как результат изменений, вызванных французской революцией. Впоследствии, значительный уровень совершенства французской системы и оказал влияние на решение части стран организовать систему административного суда соотносимую с французской, путем отделения исполнительной власти от судебной. Примером тому могут служить Германия, Бельгия, Голландия, Финляндия, Греция, Бельгия, Италия и другие страны.

Если вышеназванные предшествующие периоды рельефно выделеляют явное влияние французской модели на ситуацию, сложившуюся в ряде стран, в том числе и в Германии, то исторический отрезок, который начинается 90-ми годами XX века, претерпевает, считаем, радикальное изменение: на международной арене начинается новый этап развития административного суда, обусловленный преимущественным влиянием германской модели.

Ускорение радикальных изменений политических систем ряда стран Центральной и Восточной Европы и стран, бывших в составе СССР, после 90-х годов прошлого века, обозначило серьёзную дилемму в плане выбора формы правления и модели судебно-юридической организации.

Свержение старых режимов правления, естественно, подвинуло новые демократии на более активные, жёсткие действия в поисках модели, приближенной к национальным традициям, в то же время признанных на международной арене.

Так, сравнение уже существующих систем определило, как правило, в большей степени, выбор каждого государства. В поисках новых демократичных форм правления указанные страны не колебались и в выборе ключевых демократических механизмов, таких как административная юстиция.

Их организация, в соответствии с требованиями европейской юридической базы, подвигла национальные парламенты на принятие органических законов, способных обеспечить функционирование административного суда. В поисках моделей, адекватных внутренней ситуации, большая часть государств в качестве решения выбрала преимущественное применение германской системы. Мотивировка этого влияния всё более ощутима в выводах теоретиков и практиков, которые считают, что «на данном этапе германская модель имеет широкое распространение в Европе, благодаря логичности своей системы и гарантии независимости и специализации».[1]

Что же касается ответа на вопрос зависит ли в процессе выбора приоритет, отданный германскому праву или французскому, в ряде стран предпочтение было отдано последнему, т.к., по утверждению исследователя Мишеля Фромона (Michel Fromont), «Французское право часто должно фигурировать в эмпирических конструк-

циях, когда его сравнивают с германским».[2] Делая некоторые различия в этом смысле, цитируемый автор считает, что «германское право отличается от французского своей систематичностью, оно придаёт большее значение двум учреждениям, к которым относятся, признавая главенство положения и обязательств каждого частного лица по отношению к субъективным публичным правам, находящимся в противостоянии с интересами власти. Для этого юридическая защита частных лиц, в их противостоянии властям, должна быть полной и досягаемой...».[3]

Влияние одной модели или другой на национальные системы никак нельзя представить как автоматический перенос – необходима осознанность в процессе выбора и применения законодательной базы, целесообразной для каждого государства и его граждан в установлении юридических отношений в социально-экономической сфере.

Убедительный пример в этом плане – Эстония, т.к., несмотря на то, что в процессе разработки законопроектов, много внимания было уделено анализу принципов законодательства Европейского сообщества, наибольший интерес был проявлен к законодательству и опыту Федеративной Республики Германия и, в результате, немецкий закон оказал наибольшее влияние на эстонскую правовую систему.

Именно потому, что, «как в Эстонии, так и в Германии, государственное управление связано с законом, и принцип государства, основанного на верховенстве закона, понимается таким же образом. Вот почему административные процедуры, аллопатия и приведение в исполнение санкций Закона, а также ответственность государства – аналогичны соответствующим актам в Германии...». Однако, «... существуют различия между эстонской системой административного права и германской… она не явилась опытом механического переноса немецкого закона… общая часть эстонского административного права содержит решения, основанные на эстонских реалиях».[4]

Практический путь, пройденный Эстонией, можно определить как взвешенный, который должен послужить примером для любой страны в ключевых, определяющих моментах. Потому что, несмотря на то, что эстонскую систему можно считать правопреемницей германской, она не явилась результатом механического переноса опыта, а была учтена национальная специфика и юридические отношения между соответствующим государством и его гражданами.

Феномен преимущественного распространения, на данный момент, зоны влияния германского права, в сравнении с французским, был установлен французским учёным Мишелем Фромоном – германская модель в Восточной Европе была принята в Чехии, Польше и Литве.[5]

Влияние немецкого права чувствуется также и в ходе реформы судебной системы Болгарии, согласно которой была создана новая структура административных судов, состоящая из 28 региональных административных судов и Верховного административного суда. Проведена также и кодификация административной процедуры.[6]

Значительному влиянию германского права в развитии административного права и, в частности, административной юстиции, оказались подвержены и правовые системы не только стран, ранее бывших в так-называемом «социалистическом лагере», а ныне членов Европейского Союза, а также стран бывших в составе Советского Союза: «Сегодня мы не можем говорить о том, что осознание и понимание значения административной юстиции сильно возросло не только в Центральной, Восточной и Южной Европе, а именно в государствах СНГ… Наряду с Украиной, решение по введению административной юстиции приняли также Армения, Азербайджан, Узбекистан и Российская Федерация».[7]

Выделяя в этом плане Украину, германский ученый, проф., др. Отто Люхтерганд, иследуя вопрос взаимосвязи административной юстиции с институциональной и функциональной, с точки зрения демократического государства, ссылается на сходство формул: «конституционое устройство в федеральных землях должно соответствовать принципам… демократического и социального правового государства»; «Украина является … демократическим, социальным, правовым государством».[8] Также уточняет, что «эта формула известна и из других посткоммунистических Конституций Восточной Европы и СНГ, предпологая, что в ряде стран национальные Конституции ориентировались на Основной Закон Германии.

Что же касается нас, считаем мнение ученого достаточно аргументированным, исходя из упомянутых нами в данной работе примеров, заключающихся в стремлении этих государств, включая Украину, закрепить нормами права эти принципы.

В Украине, административное судопроизводство было введено в соответствии с Концепцией судебно-правовой реформы, утвержденной Верховной Радой Украины 28 апреля 1992 г.; целью этого судопроизводства является рассмотрение

споров между гражданами и органами управления.

Кодексом административного судопроизводства Украины[9] определяется назначение, полномочия и задачи административных судов.

Таким образом, была сформирована система административных судов, призванная обеспечить правосудие и реально защищать и охранять права и свободы граждан в ходе их взаимоотношений с государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами и другими субъектами при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе и делегированных полномочий.

В административные суды могут быть обжалованы любые решения, действия или бездействия субъектов властных полномочий, кроме случаев, когда – относительно таких решений, действий или бездействия – Конституцией или законами Украины установлен другой порядок судебного производства.

Статья 20 Кодекса административного судопроизводства Украины определяет структуру административных судебных инстанций, разделяя их на:

1) административные суды первой инстанции (местные общие суды – как административные суды, так и окружные административные суды);

2) апелляционные административные суды;

3) высший административный суд Украины;

4) административная палата при Верховном суде Украины.

Характеризируя судебную систему Украины, следует уточнить, что, несмотря на действие на первом уровне специализированых административных судов (в составе судов общей юрисдикции) и на высшем уровне – Судебной палаты по административным делам при Верховном Суде Украины, на Украине сформировалась система административных судов, призванная гарантировать административное правосудие, тем самым обеспечивая реальную защиту и охрану прав и свобод граждан, в процессе их взаимоотношений с государственными органами и с их должностными лицами.

В итоге, административная юстиция получила свое законодательное закрепление и, наподобие опыта Германии, этот важный юридический институт позволяет осуществлять такую деятельность специальным административным судам.

Отсюда следует, что, с нашей точки зрения, германская модель оказала влияние на украинское национальное законодательство не только на уровне институционального строения административных судебных инстанций, но и на общие принципы его устройства. [10]

Если в общих чертах охарактеризовать административную юстицию в Республике Молдова, следует отметить что она действует на основе ст.72 Конституции, Закона №793-XIV от 10.02.2000 года об административной юстиции, Закона о судоустройстве, Гражданско-процессуального кодекса.

Вполне понятно, что существующая законодательная база не в полной мере способна обеспечить административный процесс наравне с гражданским процессом, продолжая оставаться, скорее всего, лишь его составной частью.

В отсутствие четких разграничений на уровне закона административного производства[11], принципов административного процесса, строго отделяющих его от гражданского, процессуальных норм, закрепляющих принципы производства дел, принятия судебных решений, порядок обжалования и их исполнение, нельзя говорить о достаточности обеспечения административного процесса или же о соответствии его функциональности европейским стандартам.

Обобщая вышесказанное, хотим подчеркнуть, что, несмотря на достигнутое в области национальной административной юстиции, считается целесообразным принятие Кодекса административной юстиции, и в этом германская модель, наряду с опытом других стран, считается приемлемым для нас, учитывая в первую очередь потребность граждан нашей страны.

И в России долгое время продолжаются принципиальные споры относительно целесообразности формирования структуры административной юстиции, а также о приемлемой модели.

Необходимость формирования в России административной юстиции практически единогласно признается учеными, занимающимися этой проблематикой. Среди многочисленных доводов, определяющих главные предпосылки формирования административной юстиции, выделяется тот, что делает ссылку на «хорошо изученный и традиционно популярный у российских ученых-юристов – как до революции 1917 г., так и после нее – немецкий и французский опыт организации системы административной юстиции».[12]

Российский исследователь Ю.Н. Старилов, ссылаясь на исследования своих коллег, указывает, что «современное состояние теоретической разработки проблемы административной юстиции позволяет

говорить о двух подходах к формированию в России модели этого института. Первый подход предполагает создание специальных административных судов, а второй – специализацию действующего суда, т.е. учреждение в общих судах специальных (особых) коллегий по административным делам (публично-правовым спорам) с одновременным созданием в Верховном Суде РФ и в высших судебных инстанциях субъектов РФ соответствующих коллегий по административным делам (публично-правовым спорам)».[13]

Продолжая мысль, ученый делает вывод, что «и первый, и второй подходы к созданию административной юстиции в России вполне обоснованы» и поддерживает позицию современных российских ученых, изучающих опыт организации и функционирования административной юстиции в зарубежных странах. Он полагает, «что в российских условиях наиболее приемлемым является «германский тип» административной юстиции, т.е. выделение в судебной системе самостоятельной ветви административного судопроизводства, создание специализированного правосудия по делам административной юрисдикции, обладающего всеми преимуществами судебного разбирательства, в частности, являющегося оперативным и доступным для населения. Предлагается создание единой системы федеральных административных судов, обособленных от общего судопроизводства. Таким образом, судебный контроль в сфере государственного управления будет осуществлять компетентный орган, независимый от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции».[14]

Естественно, сегодня пока рано делать какие-либо выводы по вопросу административной юстиции в России[15], поскольку принятый 22 ноября 2000 года Государственной Думой в первом чтении проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» требует доработки. Речь идёт не только об основательном улучшении конкретных положений, но и о «выработке самой концепции закона, с учетом действующих законов о судебной системе, процессуальных кодексов, требований проведения реформы судебной власти и обеспечения доступности российского правосудия для всех заинтересованных лиц».[16]

Всё вышеизложенное позволяет, с нашей точки зрения, сформулировать вывод о том, что перенятие национальными законодательствами германской системы осуществлялось двумя путями:

– перенятием структуры административной юрисдикции;

– перенятием материальных и процессуальных норм.

Как следствие, и в первом, и во втором случае мы не можем говорить о строгом перенятии модели. В одних странах зависимость проявляется в большей степени[17], в других – относится лишь к аспекту разделения инстанций административной юстиции до уровня Высшей судебной палаты[18], в третьих – ограничивается принятием Кодексов административной юрисдикции, которые окончательно отделяют административный процесс от гражданского.[19] Существует ряд пересечений, когда «исключения не означают отказа от специализации, выделения административного суда, а относятся к принципу ограничения, т.к. это обусловлено признанием некоторых категорий административной юстиции.[20]

Одновременно с этим, бесспорным является тот факт, что национальные системы, в процессе своего развития, будут совершенствоваться, принимая новые элементы, цель которых – совершенствование существующих юридических решений, исходя из международной практики, с учётом юридической теории и международной юрисдикционной практики и практики внутренних систем.

Как следствие, можем сделать вывод, что готовой модели не существует, тем более, что «европейские законодатели до сих пор проявляли большую меру сдержанности в области административного права. Во всяком случае, до сих пор не имеется полной кодификации в стиле немецких законов, регламентирующих порядок рассмотрения административных споров».[21]

Библиография:

[1] M.Fromont. *Droit administratif des États européens.* – Paris: Presses universiter de France, 2006, c.129.

[2] *Там же,* с.130.

[3] *Там же.*

[4] U.Мадисе. *Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest* (Основные идеи эстонского административной реформы законодательства) // Юрист, 2003, №1, с.44; *а также*: K.Merusk. *Administrative Law Reform in Estonia //* Juridical international, 2004, № 9, с.54.

В Эстонии высказывались диаметрально противоположные мнения в ходе дискуссий по вопросу о модели организации и функционирования административной юстиции. Одно из решений – «более быстрое и более эффективное» – было предложено Министерством юстиции. Согласно этому варианту, эстонское законодательство должно было перенять, с некоторыми изменениями, акты из законодательства Федеративной Республики Германии. Эта позиция была аргументирована обеспечением систематизации органов административного

права, на основании уже существующих теорий. Иностранные эксперты даже подготовили релевантные проекты.

Такое предложение было раскритиковано академической средой, этой точки зрения придерживались профессора Р.Наритц, К.Меруск, И.Коолмейстер, И.Дрекслер, ассоциированный профессор Р.Рандмаа, а также Т.Аннус, юристы-практики и другие. По их мнению, внедрение этой концепции было бы определено переложением политических решений и основательно затронуло бы, среди прочих, и судебную систему, и административную организацию в целом. Доминирующая позиция принадлежала профессору Р.Наритцу, который отмечал, что «главное основание развития юридического порядка есть рациональность, которая берёт своё начало в предпосылке, что идентифицируется посредством весьма специфических характеристик. Одна из них – национальный юридический порядок». Хотелось бы отметить и другую мысль, высказанную юридическим экспертом Артуром Таска: «Закон должен быть понятным для всех, кто им занимается. Правовое содержание должно базироваться на юридическом сознании людей и должно соответствовать юстиции. Только тогда закон действует как посредник между реальной жизнью и юстицией».

[5] M.Fromont. *Droit administratif des États européens*, p.130.

Статья 94 Конституции Чешской Республики гласит: «Судебная система сотоит из Высшей палаты, Администратривной палаты, главных трибуналов, департаментальных трибуналов, окружных трибуналов...; Высшая административная палата разделена на семь секций и восемь региональных палат. Вывсшая административная палата представляет собой кассационное учреждение».

В Польше, в соответствии с абзацем 1, статьи 184 Конституции, «Высшая административная палата и административные трибуналы исполняют, в рамках своей компетенции, контроль над деятельностью администрации». Два закона были промульгированы в 2002 году: Закон от 25 июля 2002 года о режиме административной юрисдикции и Закон от 30 августа 2002 года о процедуре по отношению к административной юрисдикции. Устав административных судей практически идентичен уставу судей общего права. Одновременно с вступлением в силу, в 2004 году, этих двух законов, были организованы два уровня: трибуналы воеводин, которые обладают компетенцией первой инстанции (их количество соответствует числу воеводин), и Высшая административная палата – в принципе, кассационная инстанция.

В Литве, в соответствии со вторым абзацем статьи 111 Конституции, предусмотрено создание специализированных трибуналов.

U.Мадисе. *Eesti haldusõiguse reformi.*

[6] Административно-процессуальный кодекс принят 12 июля 2006 года // Государственный вестник №30 от 11 апреля 2006 года; в силу, в рамках для разбирательства в суде, с 1 марта 2007 года.

[7] О.Люхтерганд. *Административная юстиция – ключевой институт демократического правового государства.* – Университет Гамбурга, 2005, с.100.

[8] *Там же*, с.102; ст.1 Конституции Украины, ч.(1) ст.28 Конституции Германии.

[9] Кодекс административного судопроизводства Украины.

[10] Принципы административного судопроизводства, ст. 7-15 Кодекса административного судопроизводства Украины (верховенство права, законность, гласность и открытость административного процесса, язык, которым осуществляется административное судопроизводство, обязательность судебных решений, правовая помощь при решении дел в административном суде и др.).

[11] Действующее законодательство очень скромно регулирует вопросы административного производства, особенно в части издания административного акта.

[12] Ю.Н. Старилов. *Административная юстиция. Теория, история, перспективы.* – Москва: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 2001, с.304.

[13] *Там же.*

[14] *Там же.*

[15] 22 ноября 2000 года. Государственной Думой был принят в первом чтении проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который включает в себя 18 статей. Необходимость учреждения в России федеральных административных судов по осуществлению административного судопроизводства основывается на ст.118 и 126 Конституции РФ, согласно которым правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. По мнению разработчиков законопроекта, создаваемые федеральные административные суды должны находиться в системе судов общей юрисдикции и рассматривать административные дела, к которым можно будет отнести дела (кроме рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также дел по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов предполагается отнести и дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений. К категории административных дел относятся дела, вытекающие из административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, указанные административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции, включая федеральные административные суды и соответствующие коллегии по административным делам.

[16] Ю.Н. Старилов. *Административная юстиция. Теория, история, перспективы,* с.304.

[17] Curtea Supremă Administrativă din Polonia separă sistemul justiției administrative pe verticală de instanțele de drept comun.

[18] Административно-процессуальный кодекс Болгарии. В силу с 12.07.2006: *Пром.* SG. 30/11 апреля 2006 года; изменить: SG. 59/20 июля 2007 года; изменить: SG. 64 / 7 августа 2007.

[19] Кодекс административного судопроизводства Украины, № 2747-IV от 20.09.2005 года.

[20] E.Ghevalier. *La justice administraive dans les Pays d'Europe centrale et orientale, la formation d'un modéle sous influences //* La Revue français de droit administratif, mars-avril 2008, vol.24, no 2, p.254.

În Rebublica Chehă şi în Slovenia contenciosul răspunderii administrative se examinează în procedură civilă. În Lituania, contractele administrative se examinează de către instanțele de drept comun.

[21] P.Lehmann. *Allgemeines Verwaltungsrecht. Bayerische Verwaltungsschule Kürperschaft des öffentlichen Rechts München, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern.* – Brühl, 1998, Reihe R. Band 4, p.35.