

ПРЕДИСЛОВИЕ

Российская административная юстиция проходит сейчас очень важный этап своего развития. Уже более пяти лет действует Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), на основе которого суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Судебная практика по административным делам в ряде случаев сталкивается с проблемами, связанными с определенными пробелами и противоречиями в правовом регулировании производства по административным делам, что требует внесения соответствующих поправок в КАС РФ.

В этой связи для нас очень важен конструктивный анализ зарубежного опыта организации и осуществления правосудия по административным делам. Полуторавековая история развития административной юстиции Сербии дает в этом смысле очень богатый материал, позволяющий понять закономерности становления и развития данного вида судопроизводства.

Авторы книги провели интересный глубокий сравнительно-правовой анализ законодательства Сербии об административном судопроизводстве в XIX—XX вв., а также на современном этапе его развития. Это позволяет оценить достижения и проблемы, с которыми сталкивалась сербская административная юстиция на протяжении столь длительного исторического периода времени, и учесть исторический опыт наших друзей в дальнейшем развитии отечественного административного судопроизводства.

Значительное внимание в книге уделено вопросам организации и осуществления судебного контроля за деятельностью административных органов Сербии. Авторы достаточно подробно анализируют действующие формы судебного контроля за исполнительной властью, порядок судопроизводства в административном суде, включая предварительное производство, а также процедуру исполнения судебных решений по административным делам.

Вопросы судебного контроля за действиями и решениями административных органов весьма актуальны для российского законодательства и судебной практики. Особенно это касается проблем оптимального выбора между предварительным и последующим судебным

контролем, расширения досудебного порядка урегулирования административного спора, предварительной судебной защиты прав и др.

Можно с уверенностью сказать, что представленный в книге опыт правового регулирования административной юстиции Сербии будет весьма полезен при совершенствовании российского законодательства об административном судопроизводстве.

*Заведующий кафедрой гражданского
и административного судопроизводства
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор
С.В. Никитин*

ВВЕДЕНИЕ

Изучение источников права зарубежных государств представляется весьма интересным занятием, поскольку оно позволяет каждому специалисту увидеть в объекте исследований что-то особенное, сделать собственные самостоятельные выводы в отношении самых разных вопросов теории и практики, исходя из объективной и проверяемой правовой информации. Такие исследования дают возможность приоткрыть новые горизонты для развития национального права, практики по его применению, как и горизонты профессионального развития юриста.

Одной из очень молодых отраслей российского законодательства остается законодательство об административном судопроизводстве. Введенный в действие всего шесть лет назад Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации является одним из самых детальных процессуальных законов в соответствующей сфере в Европе и Азии.

Понять основания таких выводов, а также увидеть новые перспективы развития административного судопроизводства можно лишь в результате объективных сравнительно-правовых исследований.

Объектом исследований, несомненно, должны становиться законы стран, близких к России по своей исторической судьбе. На роль такой страны в первую очередь может претендовать Сербия.

Сербское законодательство об административной юстиции (административном судопроизводстве) вызывает повышенный интерес в связи с тем, что история его развития насчитывает более 150 лет, а многие достижения России в сфере защиты прав граждан от неправомερных действий и решений органов государственной власти и их должностных лиц второй половины 80-х — начала 90-х гг. XX в.¹ граждане Югославии увидели еще в середине прошлого столетия.

¹ См. об этом: *Бернэм У., Решетникова И.В., Ярков В.В.* Судебная реформа: проблемы гражданской юрисдикции. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 1996. С. 37–39; *Никитин С.В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010. С. 226–227; *Огнева К.О., Опалев Р.О., Степанова О.А.* Об основных новеллах Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2015. № 6. С. 4–5.

Не менее интересным является и современное законодательство Республики Сербия об административных спорах, а также соответствующая правовая доктрина и судебная практика.

Сравнительно-правовому анализу законодательства Сербии об административной юстиции (административном судопроизводстве) на разных этапах истории посвящена первая глава данной книги, современному состоянию и развитию судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии – вторая глава. Далее читателю предложен перевод полного текста действующего Закона Республики Сербия об административных спорах, изучая который каждый специалист сможет почерпнуть что-то важное для решения вопросов, которыми он занят.

ГЛАВА I

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СЕРБИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Краткая история правового регулирования административной юстиции (административного судопроизводства) в период монархии

Исторически возникновение административной юстиции (института административного спора) в Сербии связывают с изменением функций Государственного совета Сербии. С 1839 по 1869 г. данный государственный орган наряду с правотворческими полномочиями обладал лишь некоторыми судебными и административными функциями. Согласно Закону 1861 г. о Государственном совете князь Михаил Обренович III подчинил себе этот институт, а Регентской Конституцией Княжества Сербия 1869 г. Государственный совет был формально наделен полномочиями по рассмотрению и разрешению жалоб в отношении министерских решений. В то же время Регентская Конституция положила конец правотворческой роли и политическому влиянию Государственного совета, которыми он обладал после своего учреждения. Государственный совет превратился преимущественно в административный орган с существенной административно-судебной компетенцией. Тем не менее решения Государственного совета не были окончательными и обязательными для министров, они не подлежали обжалованию, а частные лица не обладали статусом стороны в ведущихся в нем производствах по административным спорам¹ (не имели равного положения с органами власти²).

¹ *Davinić Marko*. Pravna sredstva u upravnom sporu // Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji. Beograd, 2019. S. 224–227; *Vučetić Dejan*. Vrste odluka u upravnom sporu // Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji. Beograd, 2019. S. 181–183.

² См. о проблеме неравенства процессуальных прав субъектов административного спора подробнее: *Cucić Vuk*. Postupak resavanja upravnih sporova // Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji. Beograd, 2019. S. 149–150, 155–158.

Вместе с тем факту наделения Государственного совета административно-судебной компетенцией в сербской доктрине придается ключевое значение. История административной юстиции отсчитывается сербскими юристами с 1869 г., и при этом подчеркивается, что в ведущих правовых системах Европы подобные органы получили полномочия разрешать административные споры по существу лишь спустя несколько лет (например, Государственный совет Франции – в 1872 г., Австрийский административный суд – в 1875 г.)¹.

Как известно, аналогичными функциями в Российской Империи обладал созданный Петром I еще в 1711 г. Сенат², однако устройство Сената и порядок ведения дел в нем не вызывали полного удовлетворения и подвергались реформированию вплоть до революций 1917 г.³ Аналогичные процессы можно наблюдать и в истории Сербии периода монархии.

По Конституции Королевства Сербия 1888 г. решения Государственного совета стали обязательными для министров. На основании ее положений был принят Закон 1891 г. о порядке ведения дел в Государственном совете.

Согласно Конституции 1901 г. предмет административного спора был расширен путем включения в него королевских указов⁴. Принятый впоследствии Закон 1902 г. о порядке ведения дел в Государственном совете отличался более детальным регулированием в сравнении с соответствующими законами 1870 и 1891 гг.⁵ Например, им недвусмысленно введена правовая защита от административного молчания⁶. Тем не менее этот закон, как и два предыдущих закона, предусматривал лишь возможность возобновления производства в Государственном

¹ *Цуцич Вук*. История развития и актуальное состояние судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии // Судья. 2018. № 3. С. 54; *Davinić Marko*. Pravna sredstva u upravnom sporu. S. 227–228.

² *Калиниченко А.В.* Сенат – орган высшей судебной власти Российской Империи // СПС «КонсультантПлюс».

³ См. об этом: *Елистратовъ А.И.* Основные начала административного права. М., 1917. С. 269–285; *Боннер А.Т.* Предисловие к учебнику по административному судопроизводству или краткая история российской административной юстиции // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9. № 4. С. 36.

⁴ См. об этом подробнее: *Milovanović Dobrosav*. Predmet upravnog spora // Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji. Beograd, 2019. S. 87–88.

⁵ *Davinić Marko*. Pravna sredstva u upravnom sporu. S. 230–232.

⁶ *Cucić Vuk*. Postupak resavanja upravnih sporova. S. 139; *Vučetić Dejan*. Vrste odluka u upravnom sporu. S. 188.

совете, но не предусматривал возможности обжалования его решений. Как и в предыдущих законах, право обращаться за возобновлением производства принадлежало административным органам.

Конституция 1903 г., принятая после майского переворота, не привела к изменению административно-судебной компетенции Государственного совета и названных выше законов.

После образования в 1918 г. Королевства сербов, хорватов и словенцев Государственный совет продолжил осуществление прежних функций до 1922 г., в котором создана двухзвенная административная судебная система с административными судами первой инстанции и Государственным советом, выполнявшим роль верховного административного суда. Двухзвенная административная судебная система была введена Видовданской Конституцией 1921 г., нормы которой были конкретизированы Законом 1922 г. о Государственном совете и административных судах, а также Положением о порядке ведения дел в Государственном совете и административных судах того же года¹.

С принятием этих нормативных актов лицо, оспаривающее административный акт, впервые приобрело статус стороны по делу, получив права участвовать в устных слушаниях, отстаивать свою позицию по предъявленному требованию и высказывать иные доводы, а также право иметь представителя². У судов же появилось полномочие не только отменять административные акты, но и вместо административных органов разрешать спорные вопросы по существу (разрешать споры полной юрисдикции)³. Тем не менее указанным полномочием они обладали лишь в случае, когда административный орган не принял административный акт в соответствии с ранее вынесенным решением суда⁴.

После введения 6 января 1929 г. диктатуры короля Александра I Карагеоргиевича названное выше Положение было заменено Законом о порядке ведения дел в Государственном совете и административных судах.

Принятая затем Сентябрьская дарованная Конституция Королевства Югославия 1931 г. не изменила существенным образом роли Государственного совета и административных судов. Нормы Закона 1922 г. о Государственном совете и административных судах с некото-

¹ *Davinić Marko*. Pravna sredstva u upravnom sporu. S. 232–235; *Vučetić Dejan*. Vrste odluka u upravnom sporu. S. 195.

² *Cucić Vuk*. Postupak resavanja upravnih sporova. S. 150.

³ *Vučetić Dejan*. Vrste odluka u upravnom sporu. S. 197.

⁴ *Vučetić Dejan*. Vrste odluka u upravnom sporu. S. 201.

рыми изменениями, а также нормы Закона 1929 г. о порядке ведения дел в Государственном совете и административных судах оставались в силе вплоть до падения монархии.

Стоит также отметить, что в 1930 г. принят Закон об общей административной процедуре. Этот документ стал первым законом такого рода в регионе и одним из первых в мире¹. До Югославии подобные законы были приняты в Испании (1889 г.), Австрии (1925 г.), Чехословакии и Польше (1928 г.)². В России вопрос о необходимости разработки и принятия подобного закона до сих пор остается открытым³.

¹ *Davinić Marko. Pravna sredstva u upravnom sporu. S. 235–237.*

² *Цуцич Вук. История развития и актуальное состояние судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии. С. 53; De Falco Vincenzo. Administrative action and procedures in comparative law. The Netherlands: Eleven International Publishing, 2018. P. 26.*

³ См. об этом подробнее: Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). Выпуск «Административные процедуры»; *Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М., 2010; Он же. Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права и процесса. 2015. № 4 (34). С. 16–55; Он же. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69; *Старилов Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27; Опалев Р.О. К вопросу о возможных тенденциях совершенствования законодательства в сфере правосудия по административным делам // Актуальные вопросы развития административного судопроизводства: сборник материалов научно-практической конференции / под общ. ред. А.Ю. Карташова. Тверь, 2016. С. 96–99; Он же. Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 15; Он же. О возможных направлениях развития административного судопроизводства после принятия КАС РФ // Судья. 2017. № 3. С. 12–13; Он же. Принятие закона об административных процедурах как ключевая проблема развития административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2018. № 11. С. 45–49; Он же. К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития: Сборник научных трудов. М.: Изд-во РГУП, 2019. С. 65–74; Закон Японии об административной процедуре / пер. и вступ. слово Р.О. Опалева. М.: Статут, 2019. С. 4–6; Законодательство Финляндии об административном судопроизводстве и административных процедурах / пер. и вступ. слово Р.О. Опалева. М.: Статут, 2019. С. 19–20; *Опалев Р.О. К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 17–20.***

§ 2. Краткая история правового регулирования административного судопроизводства в период построения и развития социализма в XX в.

В 1952 г. в Федеративной Народной Республике Югославия был принят Закон об административных спорах (далее также – Закон об административных спорах 1952 г.). Этот документ, несомненно, можно назвать памятником продолжительной эпохи прогрессивного и стабильного развития страны, в том числе ее правовой системы. С незначительными изменениями он действовал вплоть до 1996 г. Впоследствии, после распада большой страны, на его основе разработан целый ряд несколько отличающихся друг от друга законов республик бывшей Югославии: Сербии, Боснии и Герцеговины, Северной Македонии, Словении, Хорватии, Черногории.

Стоит сказать, что аналогичные Закону об административных спорах 1952 г. нормативные правовые акты были приняты в послевоенный период и в других странах, но уже позднее (например, в Испании – в 1956 г., в ФРГ – в 1960 г., в Китае – в 1989 г.¹, во Франции – в 2000 г.², в Италии – лишь в 2010 г.³).

Названный Закон опирался на модель судоустройства, которая близка к модели, действующей в современной России. Разрешением административных споров занимались специальные коллегии судов общей юрисдикции⁴. Возглавлял существовавшую систему Верховный суд Федеративной Народной Республики Югославия. Он также рассматривал жалобы на судебные акты военных судов, в том числе Верховного военного суда.

Верховный суд Федеративной Народной Республики Югославия, как правило, рассматривал жалобы без вызова сторон (в письменном производстве), однако он обладал правом провести устные слушания, если считал, что это необходимо для выяснения обстоятельств дела.

¹ Административный процессуальный кодекс Китайской Народной Республики / пер. К.О. Огневой и А.А. Малиновского. М.: Статут, 2019.

² Соловьев А.А. Французская модель административной юстиции. М., 2014. С. 64–65; Соловьев А.А., Остроумов А.А. Зарубежные модели административной юстиции: учебное пособие для аспирантов. М., 2015. С. 72.

³ Соловьев А.А., Опалев Р.О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства: монография. М.: Московский гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2017. С. 87 и др.

⁴ Vučetić Dejan. Vrste odluka u upravnom sporu. S. 201–202.

Предусмотренные Законом об административных спорах 1952 г. основания возобновления производства были очень схожи с основаниями пересмотра вступивших в законную силу определений и постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам, закрепленными в статье 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. При этом югославские юристы, как и их советские коллеги, последовательно относили к основаниям для такого возобновления только факты, в том числе нарушения процессуального права, но не правовые позиции по существу спора¹. Возобновление производства, как и пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам, осуществлялось в суде, принявшем соответствующее решение.

В рамках рассмотрения административного спора истец обладал правом требовать возврата изъятых предметов и возмещения причиненного ущерба².

Первые изменения в Закон об административных спорах 1952 г. были внесены лишь в 1965 г. для гармонизации его текста с текстом Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославия 1963 г. Верховный суд Федеративной Народной Республики Югославия был переименован в Верховный суд Югославии. Закон об административных спорах 1952 г. в новой редакции более четко урегулировал вопросы его компетенции, а также расширил число экстраординарных (чрезвычайных) средств правовой защиты, под которыми в сербской правовой доктрине понимаются средства, используемые для обжалования окончательных решений³. Кроме того, он закрепил правила, позволяющие осуществлять судебный контроль за решениями органов исполнительной власти, принимаемыми по усмотрению, в целях недопущения злоупотребления предоставленными полномочиями⁴. В России специальных процессуальных норм, регулирующих осуществление судебного контроля за административным усмотрением, нет даже в настоящее время⁵.

¹ *Davinić Marko. Pravna sredstva u upravnom sporu. S. 248; Курс советского гражданского процессуального права: в 2 т. / под ред. А.А. Мельникова, П.П. Гуреева, А.А. Добровольского, В.С. Тадевосяна, П.Я. Трубникова. Т. 2. М., 1981. С. 311–314 (автор соответствующей главы – Л.Ф. Лесницкая).*

² *Milovanović Dobrosav. Predmet upravnog spora. S. 115; Vučetić Dejan. Vrste odluka u upravnom sporu. S. 211.*

³ Средства правовой защиты, используемые для обжалования неокончательных решений, именуются обычными.

⁴ *Milovanović Dobrosav. Predmet upravnog spora. S. 113.*

⁵ См. об этом: Курс советского гражданского процессуального права: в 2 т. / под ред. А.А. Мельникова, П.П. Гуреева, А.А. Добровольского, В.С. Тадевосяна, П.Я. Труб-

В Законе об административных спорах 1952 г. в новой редакции было также сформулировано общее положение о праве судов разрешать каждый спор по существу в порядке полной юрисдикции, если это позволяет природа дела и если установленные факты служат основанием для этого¹. Аналогичное, но не обусловленное какими-либо специальными ограничениями право появилось у российских судов в 1988 г. после введения главы 24.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

В целом законодательство Югославии 60-х гг. позволяло оспаривать в суде любые итоговые административные акты, за исключением тех, судебная проверка которых прямо исключалась положениями федерального закона (акты политического характера), а также административное молчание и должностные (официальные) действия². Уже в тот период в стране были созданы коммерческие суды, возглавляемые Верховным коммерческим судом, разрешавшие некоторые административные по своей правовой природе споры³. В этом отношении законодательство Югославии, безусловно, опередило законодательство нашей страны как минимум на несколько десятилетий.

В следующий раз изменения в Закон об административных спорах 1952 г. были внесены в 1976 г. Эти изменения обуславливались принятием новой Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославия 1974 г.

Говоря о некоторых недостатках двух названных редакций Закона, сербские юристы указывают на инициирование экстраординарных процедур пересмотра уполномоченными должностными лицами и на ограничение возможностей подачи жалобы в Федеральный суд (Верховный суд) Югославии лишь случаями, предусмотренными законом. Вместе с тем отмечается, что Закон об административных спорах 1952 г. в редакции 1976 г. расширил число таких случаев.

Только после распада большой страны, в период существования Союзной Республики Югославия, состоявшей из Сербии и Черно-

никова. Т. 2. С. 145–146 (автор соответствующей главы – Д.М. Чечот); Ежегодник публичного права 2017 года: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017; пункт 62 постановления Пленума ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ *Vučetić Dejan*. Vrste odluka u upravnom sporu. S. 208–209.

² *Milovanović Dobrosav*. Predmet upravnog spora. S. 114–115, 117.

³ *Ibid.* S. 116.