

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Необходимость радикальной реформы судебной системы в Украине вызвала значительное усиление интереса к этой проблеме. Определенное внимание этому вопросу уделено в Концепции судебно-правовой реформы, одобренной Верховным Советом Украины 28 апреля 1992 г. (3), в соответствии с которой в государстве вводится административное судопроизводство, целью которого является рассмотрение споров между гражданами и органами государственного управления. Организационная структура такого судопроизводства предусматривает введение института административных судей, которые входят в состав районных (городских) судов или межрайонных судов. В областных судах образуются коллегии по административным делам в качестве судов первой и апелляционной инстанций. В Верховном Суде Украины действует коллегия по административным делам. Она выступает в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций. В дальнейшем, при осуществлении второго и третьего этапов судебно-правовой реформы, предусматривается последующая реорганизация административного судопроизводства, связанная с образованием самостоятельных административных судов.

Наряду с Концепцией судебно-правовой реформы Украины вниманию общественности было предоставлено и ряд альтернативных проектов концепций такого рода реформы. Анализ концепций проектов судебно-правовой реформы позволяет выделить основные тенденции во взглядах на организационную структуру судебных органов в государстве, а также заострить внимание на важнейших аспектах, касающихся функционирования его важнейшего звена - административной юстиции.

Прежде всего достаточно отчетливо проявляются два основных направления. Первое связывает осуществление правосудия по административным делам со специализацией судей в рамках деятельности общих судов. Второе же предусматривает создание системы особых административных судов. Необходимо отметить, что до-

минирует второе направление, что, по мнению автора, является правильным. Что же касается позиций, поддерживающих рассмотрение административных дел общими судами, считаю целесообразным несколько подробнее остановиться на этом вопросе.

Представляется, что в определенной степени на суждения авторов, поддерживающих идею деятельности общих судов по осуществлению функций административной юстиции, накладывает отпечаток определенный стереотип, сложившийся в правовой науке в прошлые годы. В свое время ряд ученых-правоведов придерживались мнения, что условиям эффективного рассмотрения жалоб граждан на действия должностных лиц административных органов может стать лишь его осуществление общими судами. При этом выдвигались следующие аргументы: создание административных судов существенно расширит государственный аппарат; административные суды столкнутся с большим числом жалоб, не носящих правового характера и в которых вопрос будет стоять не о законности, а о целесообразности действий административных органов; граждане всегда заинтересованы в минимуме судебных учреждений и инстанций, а потому в их интересах получить защиту субъективного права в едином и наиболее близком к населению суде; фактором, сдерживающим создание административных судов, служит широкий спектр административных деликтов и необходимость обеспечения оперативности производства по делу (4, с. 88; 5, с. 45). Приведенные аргументы нельзя признать приемлемыми по ряду причин.

Во-первых, оптимальность модели государственного аппарата нельзя подменять количественными критериями, тем более, что расширение системы судебных органов путем образования отдельных административных судов неизбежно повлечет за собой сокращение звеньев и целых административных органов за счет перераспределения компетенции.

Во-вторых, абсолютно необоснованным представляется опасение относительно большого числа жалоб неправового характера. Недопущению такого положения послужит четкая законодательно закрепленная компетенция административных судов, профессионализм административных судей, детально регламентированный процес-

суальный порядок возбуждения такого рода дел, а также возрастающее качество правовой помощи, оказываемой гражданам как адвокатами, так и юридическими фирмами, число которых в настоящее время значительно увеличилось. Немалую роль в этом способно сыграть и возрастание правовой культуры граждан.

В-третьих, суждение о том, что граждане всегда заинтересованы в минимуме судебных суждений, представляется несколько безответственным. Представляется, что такой вывод должен подтверждаться серьезными социологическими исследованиями, что в противном случае он выглядит бездоказательным.

В-четвертых, оперативность рассмотрения административных дел как раз и зависит от специализации судов. Очевидно, что сосредоточение административных дел в административном суде с четко очерченной компетенцией. Наряду с высоким профессиональным уровнем судей и надлежащей процессуальной регламентацией рассмотрения дел станет надежной гарантией быстрого и качественного правосудия. Это позволит покончить с бюрократической практикой рассмотрения жалоб граждан, обеспечить гласность их рассмотрения. Одновременно будет создан авторитетный институт для дисциплинирования администрации всех рангов.

Важным фактором, тормозящим развитие института административной юстиции, являются и значительные финансовые затраты, необходимые для организации системы административных судов. Проблема серьезная. Все же следует заметить, что определенная часть необходимых средств может быть получена с помощью продуманной системы государственных пошлин и возмещения судебных издержек. Что же касается отсутствия опыта специализации административных судей, необходимо отметить, что улучшение качества подготовки специалистов для административных судов должно послужить введению соответствующей специализации в вузах, предусматривающей углубленное изучение курса административного права и сопутствующих спецкурсов.

Необходимость введения в судебную систему Украины самостоятельных административных судов обусловлена объективными реалиями сегодняшнего дня. Каковы же должны быть их система построения и место в общей судебной системе Украины? Традиционная

структура административно-территориального деления Украины, по мнению автора, должна браться за основу и при формировании звеньев судебной системы, в том числе и системы административных судов. Таким образом, низшим звеном в системе административных судов должен стать районный (городской) административный суд; следующим звеном - областной административный суд. Заслуживают внимания и предложения относительно необходимости введения в судебную систему Украины такого звена, как региональные суды. Следует признать справедливой аргументацию по этому вопросу, в соответствии с которой региональные суды позволят приблизить суды второй инстанции к населению, что особенно важно в настоящее время (2, с. 49). Кроме того, наличие региональных административных судов сможет стать важным фактором, позволяющим значительно уменьшить возможное влияние местной администрации на результаты рассмотрения дел. В качестве высшего звена системы административных судов представляется целесообразным введение в структуру Верховного Суда Украины коллегии по административным делам.

Важно обратить внимание еще на один аспект, к сожалению, выпавший из поля зрения ученых, рассматривавших вопросы организации административной юстиции. Имеется в виду обеспечение надлежащей судебной защиты прав военнослужащих вследствие неправомерных действий органов военного управления и их должностных лиц. Без сомнения, что отношения, складывающиеся в этой сфере, носят административно-правовой характер. Однако специфика военной службы не позволяет отнести рассмотрение административно-правовых споров, возникающих между военнослужащими и органами военного управления, к ведению административных судов. В связи с этим наиболее реальным представляется отнесение рассмотрения такого рода дел к компетенции военных судов с учетом распределения полномочий по пересмотру решений, получивших закрепление в их системе. При этом вполне допустима специализация членов военных судов по рассмотрению дел данной категории.

Организация и надлежащая деятельность по отправлению правосудия по административным делам в значительной степени зависит от четкого определения компетенции административных судов. Остановимся под-

робнее на одном из важнейших аспектов этой проблемы. Необходимость отнесения дел об административных правонарушениях к ведению административных судов сомнений не вызывает. Однако при этом возникает важный вопрос: в каком объеме следует перераспределить компетенцию по рассмотрению дел данной категории между административными судами и иными органами административной юрисдикции, действующими в настоящее время? Мнения ученых на этот счет неоднозначны. Одни из них считают, что наряду с образованием специальных административных судов и расширением их полномочий целесообразно сохранить отраслевые органы административной юрисдикции и закрепить за ними полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях (4, с. 45). Точка зрения других ученых связывает разрешение этой проблемы с этапами проведения судебно-правовой реформы. По их мнению, в настоящее время многие органы, осуществляющие административно-юрисдикционные функции, можно лишить права разрешать дела об административных правонарушениях. К их числу они относят исполком поселковых и сельских Советов, административные комиссии и ряд других органов. В дальнейшем же все дела об административных правонарушениях должны рассматриваться специализированными административными судами (1, с. 78).

Вторая позиция автору статьи представляется предпочтительнее. Действительно, большинство административно-юрисдикционных органов и их должностных лиц, как показывает практика, функции по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях выполняют недостаточно квалифицированно. Это объясняется тем, что в их деятельности практически отсутствует профессионализм. Рассмотрение административных деликтов составляют лишь одну из сторон (при том не основную) их деятельности. При этом некая "второстепенность" функции по рассмотрению дел об административных правонарушениях не может не играть отрицательной роли в ходе ее реализации, зачастую формализуя административно-юрисдикционную деятельность, превращая ее в некое подобие конвейера по принятию решений по делам.

Что же касается административных комиссий при

исполкомах местных Советов народных депутатов - коллегиальных органов, созданных для рассмотрения дел об административных правонарушениях, то и здесь для членов этих комиссий рассмотрение дел об административных правонарушениях представляет собой дополнительную обязанность наряду с осуществлением основной профессиональной деятельности. Не секрет, что число юристов в составах административных комиссий весьма невелико. Такое положение дел не может не сказаться на качестве рассмотрения административных деликтов. Кроме того, члены административных комиссий практически не несут ответственности за допущенные ошибки и нарушения, связанные с рассмотрением дел и принятием по ним решений. Автор считает, что указанные факторы вполне относимы и к деятельности иных административно-юрисдикционных органов и их должностных лиц. Все это позволяет сделать вывод о необходимости передачи функций по рассмотрению дел об административных правонарушениях в административные суды.

Однако было бы неверным полностью устранить органы и должностных лиц, которые осуществляют в настоящее время административно-юрисдикционную деятельность, от участия в производстве по делам об административных правонарушениях. Их участие целесообразно и необходимо на стадии возбуждения производства, важнейшей их функцией должно стать выявление административного проступка и составление протокола о нем, а также подготовка первичных документов (объяснений, справок и т. п.). Компетенция соответствующих органов и должностных лиц по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях должна получить четкое закрепление в законодательстве. Думается, что в основном право возбуждения дела об административном правонарушении должно быть представлено исполнительным комитетам местных Советов народных депутатов, местной администрации, органам внутренних дел, а также конкретным государственным органам, осуществляющим контрольные функции в определенных отраслях государственного управления.

Относительно же случаев так называемого "ускоренного" административного производства (например взимание штрафа на месте совершения административ-

ного правонарушения) то законодательное закрепление такой возможности, как представляется, вполне допустимо для соответствующей категории административных правонарушений при наличии четкой правовой регламентации действий уполномоченных на то должностных лиц.

Список литературы: 1. Битяк Ю.П., Комзюк А.Т. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства // Юрид. наука и пробл. формирования демократич. правового государства Украина. - Киев: ИСИО, 1993. 2. Брынцев В.Д. Единоличный судья в правовом государстве: Дис... канд. юрид. наук. - Х., 1995. 3. Голос Украины. - 1992. - 12 мая. - № 152. 4. Чечот Д.М. Административная юстиция: Теоретические проблемы. - Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. 5. Якимов А.Ю. Тенденции развития системы субъектов административной юрисдикции // Пробл. адм. ответственности на совр. этапе. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1989.

С.Н. Приступа, канд. юрид. наук

ПОНЯТИЙНАЯ СУЩНОСТЬ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ КОМПЕНСАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Познание сущности гражданского права основывается, как правило, на исследовании прежде всего таких проблем, которые отражали бы хотя бы составную часть его содержания и общей характеристики. В ряду указанных проблем компенсационная функция гражданского права занимает одно из мест.

В юридической литературе вопрос о компенсационно-функциональных особенностях гражданского права не является новым. Ему посвящено немало страниц монографий, брошюр, статей и учебников (4, с. 56; 9, с. 1-16; 11, с. 6-20 и др.). Благодаря многочисленным работам ряда юристов сформировалось научное направление, которое переносит центр тяжести на анализ социального назначения и роли права и которое было справедливо отмечено, как "перспективное и многообещающее" (14, с. 34).

Авторы исследований данной проблемы не без ос-