УДК 342.72/.73

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-4-35-41

Об «административной юстиции» в суде ЕАЭС

Р. К. Сарпеков

*Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан
Нур-Султан, Республика Казахстан*

Аннотация

В текущем столетии правовая картина мира претерпевает трансформацию, появляются правовые конструкции и институты, которые не вписываются в систему традиционных представлений о праве и его отраслях. Так, прочное место заняло право интеграционных объединений, которое является международным, но его нормы регулируют отношения между административными органами государств и гражданами. Такие отношения в большей мере похожи на классические административно-правовые отношения. Граждане получили право напрямую обращаться в судебные органы таких интеграционных объединений, оспаривать акты их органов, нарушающих их права и свободы. Такие суды выстраиваются по форме, принятой для международных судов, в том числе определяя стандартные принципы разрешения споров, опирающиеся на теорию «естественного правосудия». Ключевым положением в этом случае является равный статус участников процесса. Между тем для споров между международной администрацией и гражданами лучше подходят принципы административного судопроизводства. Они опираются на идею активной роли суда и неравенство участников процесса. Предлагается распространить это положение на практику Суда ЕАЭС.

Ключевые слова

административная юстиция, публичные правоотношения, публично-правовой спор, судебная защита, права и свободы человека

Для цитирования

Сарпеков Р. К. Об «административной юстиции» в суде ЕАЭС // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 4. С. 35–41. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-4-35-41

On “Administrative Justice” in Court of EAEU

R. K. Sarpekov

*Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan
Nur Sultan, Republic of Kazakhstan*

Abstract

In this century, the legal map of the world has changed, new legal structures and institutions have appeared that are not suitable for traditional knowledge of the legal system and its branches. Thus, the law of integration organizations has strongly taken its place in the legal doctrine. Actually, this is the international law, but its rules govern relationships between the administrative bodies of states and citizens. These relationships are similar to classical administrative relations. Citizens can apply to the courts of the integration organizations; appeal the acts of international administrative bodies. These courts are built in a form that is suitable for an ordinary international court. Their activities are based on generally accepted principles of dispute resolution, and they are based on the theory of natural justice. Equal status of participants is a key link in this process. However, the principles of administrative justice are more suitable for such relations, since they are based on the active role of the court and the unequal status of participants. It is proposed to extend this provision to the work of the Court of EAEU.

Keywords

administrative justice, public relations, publicly and legal dispute, judicial protection, human rights and freedom

For citation

Sarpekov R. K. On “Administrative Justice” in Court of EAEU. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 4, p. 35–41. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-4-35-41

© Р. К. Сарпеков, 2019

В состав ЕАЭС входят Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация с общим населением более 182,7 млн человек. Во всех этих странах признается и гарантируется защита прав и свобод человека, которые являются высшей ценностью указанных государств. Так, в статье 3 Конституции Армении государственная деятельность ограничивается основными правами и свободами человека и гражданина. По статье 2 Конституции Беларуси, государство несет перед гражданином ответственность за создание условий для свободного и достойного личностного развития. В Конституциях России и Казахстана человек, его права и свободы объявляются высшей ценностью¹. Также все конституционные акты закрепляют принципы правового государства, неотъемлемости прав и свобод и ряд других основополагающих начал, которые все вместе выражают идею верховенства права.

Так, по мнению В. Д. Зорькина, «Конституция РФ полностью охватила идею верховенства права, прямо закрепив в части 1 статьи 1 идею верховенства прав человека, которая нашла отражение в нескольких статьях: статья 2, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью; в статье 17 гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права и в соответствии с Конституцией, закрепляющей положение о неотъемлемом и врожденном характере, то есть правах человека, и определяющая конституционные пределы их действий; в статье 18, согласно которой эти права человека непосредственно применимы и определяют содержание государственной деятельности и т. д.» [1. С. 112]. Важным условием обеспечения конституционных прав и свобод является эффективная судебная власть, а качественная административная юстиция в таком случае выступает залогом уважения человека субъектами публичного управления. Важность разрешения споров с участием публичной администрации признается всеми специалистами в области административного права, но спор об определении административной юстиции насчитывает не одно десятилетие. Одной из первых в середине XX в. эту проблему охарактеризовала Н. Г. Салищева, она полагала, что разрешение административных споров возможно как в судебном, так и в квазисудебном порядке. Поэтому в отличие от гражданского и уголовного процесса в административном – суды не являются держателями судебной «монополии» [2. С. 78].

Если в прошлом столетии споры касались организации административной юстиции внутри государства, и она рассматривалась исключительно как функция суверенного субъекта, то в нашем веке проблема разрешения административных споров перешагнула государственные границы и вышла на наднациональный уровень. Появились интеграционные объединения, их администрации, акты, наднациональные суды. Среди административистов все чаще звучит ранее непривычная конструкция «международное административное право» [3]. В ней выявляются некоторые проблемы как доктринального, так и прикладного характера, которые можно продемонстрировать на примере практики Суда ЕАЭС.

ЕАЭС осуществляет свою деятельность в рамках «полномочий», закрепленных в двадцати пунктах соответствующего международного договора². Перечень не является исчерпывающим, поскольку в нем закрепляется возможность функционирования в других областях, определенных соответствующими международными договорами. При этом оставшиеся девятнадцать полномочий свидетельствуют о довольно обширной компетенции, реализация которой напрямую затрагивает права и обязанности граждан и организаций (например,

¹ Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года. URL: <https://www.president.am/ru/constitution-2015/>; Конституция Республики Беларусь 1994 года. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>; Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000; Конституция Кыргызской Республики: принята референдумом (всенарод. голосованием) 27 июня 2010 г. // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1; Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

² Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане 29.05.2014 (ред. от 15.03.2018) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>.

ЕАЭС вправе регулировать отношения в таможенной сфере, конкуренции и интеллектуальной собственности, финансовых рынков и др.). При нарушении прав и неисполнении обязанностей, установленных наднациональными нормами, возникновении на их основании конфликтных ситуаций, появляется возможность судебной защиты, в том числе в Суде ЕАЭС. В этом случае важно определить подсудность, а также разграничить национальную и общую юрисдикции.

Регулярно встречаются дела, в которых отчетливо видно, что заявители смешивают эти два вида юрисдикции либо пытаются решать свои проблемы, минуя органы своих стран и выдавая спор за наднациональный. Так, казахстанское юридическое лицо осуществляло добычу угля, а также реализовывало его в Казахстане и в России. Согласно налоговому законодательству, с него взимался рентный налог на экспорт при вывозе угля за рубеж. Данная ситуация воспринималась, как несправедливая, нарушающая международные договоры ЕАЭС. Комиссия Союза (далее – Комиссия или ЕЭК) посчитала, что нарушения не было, и в ответ на обращение ограничилась формальным ответом с разъяснением действующих норм. В Суд ЕАЭС поступило заявление, в котором оспаривалось бездействие Комиссии, но он посчитал, что дело не относится к его подсудности, поскольку в нем не оспаривалось решение данного органа. Было указано, что Суд не вправе рассматривать споры об обязывании органов Союза к совершению действий³. В другом деле закрытое акционерное общество оспаривало решение Коллегии ЕЭК «о классификации холодильной машины “чиллер” по ЕТН ВЭД». Дело было принято к производству, но заявление оставлено без движения, поскольку в нем не указывалось, каким образом спорный акт нарушает права заявителя⁴. В третьем деле, закрытое акционерное общество пыталось оспорить отдельные положения решения ЕЭК, ссылаясь на нарушение принципа равенства субъектов предпринимательства, которые занимаются разработкой, изготовлением и продажей на территории Таможенного союза полуприцепов-автоцистерн и прицепов-автоцистерн для транспортировки светлых и темных нефтепродуктов. Обществу было отказано в удовлетворении требований по следующим причинам: 1) оно не смогло обосновать, какие именно его права были нарушены; 2) оно не подтвердило исполнение обязательной досудебной стадии урегулирования спора; 3) оно не обозначило, какие нормы права ЕАЭС нарушаются спорными правилами⁵. Здесь приведены только три примера за 2015 г., но аналогичные позиции Суда можно легко найти на официальном сайте и в последующие годы.

В них от заявителей требуется обосновать их требования ссылками на релевантные нормы международного права, сопоставить эти доводы с выводами, закрепленными в решениях Комиссии, доказать нарушения их прав указанными актами. Действительно, согласно п. 108 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договора) Суду ЕАЭС подведомственны дела по заявлениям хозяйствующих субъектов о признании решений Комиссии ЕАЭС соответствующими или несоответствующими международным договорам ЕАЭС. Заявление подается субъектами, чьи права были нарушены спорными решениями⁶. Однако предметом спора не может быть возмещение убытков или другие имущественные претензии [4]. При рассмотрении дел Суд ЕАЭС руководствуется стандартным набором принципов, которые упираются в теорию естественного правосудия и известны судебным системам всего мира. Среди них называются «гласность, состязательность, возможность быть выслушанным, обязательность вынесения мотивированного решения, возможность обжалования его» [5. С. 31]. Они выводятся из представления о разумных индивидуумах, способных организовать спо-

³ Постановление от 10 марта 2015 г. Коллегии Суда ЕАЭС по делу № СЕ-3/1-15-КС. URL: <http://court-eurasian.org/database/>.

⁴ Постановление от 25 марта 2015 г. Коллегии Суда ЕАЭС по делу № СЕ-1-2/1-15-КС. URL: <http://court-eurasian.org/database/>.

⁵ Постановление от 1 апреля 2015 г. Коллегии Суда ЕАЭС по делу № СЕ-3/2-15-КС. URL: <http://court-eurasian.org/database/>.

⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане 29.05.2014 (ред. от 15.03.2018) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>.

койное сосуществование. В итоге право выстраивается на общих представлениях о справедливом поведении, в том числе и справедливом судебном процессе, где стороны должны быть заслушаны, где они обладают равными возможностями и пр. [6].

Процессуальные принципы Суда ЕАЭС закрепляются в пункте 53 приложения № 2 к Договору, который включает независимость судей, публичность разбирательства, гласность, равенство сторон в споре, конкурентоспособность и коллегиальность.

Ряд положений пункта 53 целесообразно пересмотреть. Так, принцип равенства сторон спора вполне приемлем для урегулирования конфликтов между частными субъектами, которые изначально обладают равным материально-правовым статусом. Но в нашем случае индивидуальные предприниматели и юридические лица оспаривают акт международного административного органа, который формирует полномочия национальных субъектов государственной администрации. Например, решением Комиссии могут руководствоваться таможенные, антимонопольные органы. В связи с этим складываются социальные связи с признаками административно-правовых отношений, т. е. они складываются преимущественно в сфере публичного управления в связи с осуществлением исполнительно-распорядительной деятельности; их объектом являются действия, поведение людей в указанной сфере; возникают при обязательном участии субъекта публичного управления; могут возникать по инициативе любой из сторон, в основном в одностороннем порядке; для разрешения споров между их субъектами предусмотрена особая процедура [7. С. 153].

Например, в московский офис ЕЭК входят Председатель ЕЭК и члены 9 Коллегий, одновременно являющиеся по должности министрами ЕЭК. Также в состав указанных министерств включается двадцать один департамент⁷. По структуре, правовому статусу, организации деятельности ЕЭК полностью соответствует признакам административного органа в значении, в котором они понимаются во всем мире⁸. В этом случае не может быть и речи о равенстве сторон спорного правоотношения. Хозяйствующий субъект, взаимодействуя с Комиссией, столкнется ровно с теми же властными полномочиями, как если бы он имел дело с органом национальной администрации. В такой ситуации формальное равенство участников спора в Суде ЕАЭС может формировать более выгодное процессуальное положение для органов, наделенных властной компетенцией. В данном подходе оправдана аналогия с административным судопроизводством, которое было сформировано на постсоветском пространстве и во многом опирается на принципы континентального административного процесса.

Разрешение конфликтов публично-правового характера является предметом регулирования административного процессуального законодательства, обособленного от порядка разрешения споров, вытекающих из гражданских отношений и экономических споров, подведомственных судам общей юрисдикции, и специализированным межрайонным экономическим судам.

В этой связи в Республике Казахстан разработан проект Административного процедурно-процессуального кодекса, который был внесен в сентябре 2019 г. и находится в процессе активного обсуждения в Мажилисе Парламента Республики Казахстан. Проект предусматривает создание полноценного института административной юстиции на базе действующей системы специализированных административных судов путем создания в них специализированных составов по рассмотрению дел об административных правонарушениях и передачи из судов общей юрисдикции и специализированных межрайонных экономических судов

⁷ Решение Совета Евразийской экономической комиссии 12 февраля 2016 г. № 1 (г. Москва) об утверждении перечня, штатной численности департаментов Евразийской экономической комиссии и распределении их между членами Коллегии Евразийской экономической комиссии.

⁸ Так, согласно статье 1 (4) Закона ФРГ об административных процедурах административным органом признается любое учреждение, осуществляющее задачи публичного управления (см.: Закон ФРГ об административных процедурах // Сборник законов об административных процедурах. М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 115). Аналогичные подходы восприняты в законодательстве иных членов ЕАЭС, а также в российской доктрине.

публично-правовых споров. Такая схема сохранит стабильную судебную практику по делам об административных правонарушениях, исключит неоправданные финансовые затраты и расширит специализацию не только судов, но и самих судей.

Административные споры в апелляционном порядке будут рассматриваться на первоначальном этапе специализированными составами, созданными в судебной коллегии по гражданским делам областных и приравненных к ним судов.

В кассационном порядке пересмотр дел будет осуществляться уже созданной специализированной судебной коллегией Верховного Суда Республики Казахстан.

Верховный Суд Республики Казахстан по правилам суда первой инстанции будет также рассматривать административные дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, решений и действий (бездействия) Центральной комиссии референдума.

Необходимо отметить, что вопросам административной юстиции и административного процесса в последние годы уделялось пристальное внимание казахстанских (см. труды Р. А. Подопригоры, Э. А. Нугмановой, З. Х. Баймолдина, А. Б. Габбасова, Г. Т. Байсаловой и др.) и российских ученых (см. работы Д. Н. Бахраха, Б. В. Россинского, Ю. Н. Старилова, Н. Г. Салищевой, М. Я. Масленникова, С. В. Комлева, А. Б. Зеленцова, П. И. Кононова, А. И. Стахова, А. И. Каплунова, А. Е. Аврутина, Н. Ю. Хаманевой, А. А. Делина, А. А. Андреевой, А. В. Мартынова, А. Н. Миронова и др.), а также представителей зарубежной юридической науки (Й. Деппе, Й. Г. Пудельки, Крефта, Б. Аманалиевой, Ю. Паужайте-Кулвинскене, К. Коре-Перконе и др.).

В них затрагивались проблемы правовой природы и особенностей административно-процессуальных отношений, стадий административного процесса, законодательства, регулирующего деятельность административной юстиции в зарубежных странах, и правоприменительной практики административных судов.

Так, в Кодексе административного судопроизводства РФ одним из принципов является состязательность и равные права сторон в административном судопроизводстве при активной роли суда. Поскольку основное содержание административного судопроизводства заключается в защите гражданина от произвола публичной власти, его деятельность как более сильный субъект публичного права должна быть разумно ограничена (или выровнена по отношению к другим общественным отношениям) механизмами, несущими компенсационную функцию. По меткому выражению Ю. Н. Старилова, «административный судебный процесс является не только средством “исправления” административных ошибок, но и следствием их совершения; оно начинается, когда необходима судебная защита уже нарушенных или оспариваемых прав» [8. С. 13]. Ю. Е. Аврутин отметил, что именно особая роль суда, а также бенефициарное положение невластного участника в административном процессе позволяют «на фоне фактического неравенства властных и невластных субъектов административно-правовых отношений обеспечить их процессуальное равенство» [9. С. 46].

В связи с этим пункт 53 главы V раздела 1 приложения № 2 к Договору о Статуте Суда ЕАЭС целесообразно изложить в следующей редакции: «53. Суд осуществляет судопроизводство на основе следующих принципов: независимость судей; гласность разбирательства; публичность; состязательность и равноправие сторон спора при активной роли суда; коллегиальность. Порядок реализации принципов судопроизводства определяется Регламентом». Такие изменения и дополнения положительно скажутся в вопросах эффективности и авторитета Суда ЕАЭС, одной из основных задач которого заключается в осуществлении международной правозащитной функции по защите прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что положительно отразится в укреплении правопорядка общего экономического пространства. В противном случае к суду ЕАЭС будет возрастать недоверие со стороны заявителей и тем самым будет снижаться его практическая эффективность.

Список литературы

1. **Зорькин В. Д.** Конституционное правовое развитие России: Монография. М.: Норма, 2019. 368 с.
2. **Салищева Н. Г.** О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 74–89.
3. **Побежимова Н. И., Шерстобоев О. Н.** Административное право и международное право: нетипичные правовые конструкции // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 5–8.
4. **Чекалов Д.** Порядок разрешения споров в Евразийском экономическом союзе. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31663308.
5. **Чечот Д. М.** Административная юстиция: теоретические проблемы. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. 134 с.
6. **Solum L. B.** Natural Justice. *The American Journal of Jurisprudence*, 2006, vol. 51, no. 1, p. 65–105.
7. **Козлов Ю. М.** Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976. 184 с.
8. **Старилов Ю. Н.** Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 8–15.
9. **Аврутин Ю. Е.** Конституционное право, административное право и административная деятельность // Вестник Санкт-Петербург. ун-та МВД России. 2015. № 2 (66). С. 40–50.

References

1. **Zorkin V. D.** Konstitutsionnoe pravovoe razvitie Rossii: Monografiia. Moscow, 2019, 368 p. (in Russ.)
2. **Salishcheva N. G.** O nekotorykh sposobakh zashchity i okhrany prav, svobod i zakonnykh interesov grazhdan v sfere deiatelnosti ispolnitelnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii. In: Konstitutsia RF i sovershenstvovanie mekhanizmov zashchity prav cheloveka. Moscow, 1994, p. 74–89. (in Russ.)
3. **Pobezhimova N. I., Sherstoboev O. N.** Administartivnoe pravo i mezhdunarodnoe pravo: netipichnye pravovye konstruksii. *Administartivnoe pravo i protsess*, 2016, no. 10, p. 5–8. (in Russ.)
4. **Chekalov D.** Poriadok razreshenia sporov v Evraziiskom Ekonomicheskom Soyuze. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31663308. (in Russ.)
5. **Chechot D. M.** Administartivnai justitsia: teoreticheskie problemy. Leningrad, 1973, 134 p. (in Russ.)
6. **Solum L. B.** Natural Justice. *The American Journal of Jurisprudence*, 2006, vol. 51, no. 1, p. 65–105.
7. **Kozlov Yu. M.** Administartivnie pravootnoshenia. Moscow, 1976, 184 p. (in Russ.)
8. **Starilov Yu. N.** Priniatie Kodeksa administartivnogo sudoproizvodstva Rossiskoi Federatsii – vazhneishii etap sudebnoi reformy i modernizatsii administartivno-protsessualnogo zakonodatelstva. *Vestnik Voronezhskogo universiteta. Ser. Pravo*, 2015, no. 2, p. 8–15. (in Russ.)

9. **Avrutin Yu. E.** Konstitutsionnoe pravo, administrativnoe pravo i administrativnaia deiatelnost. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*, 2015, no. 2 (66), p. 40–50. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
29.11.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Сарпеков Рамазан Кумарбекович, директор, Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан (Нур-Султан, Республика Казахстан)

Ramazan K. Sarpekov, director, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan (Nur Sultan, Republic of Kazakhstan)
instzak-kz@mail.ru