

Цветан Сивков

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОСЪДИЕ
НА РУСИЯ – РАЗВИТИЕ, ОСОБЕНОСТИ И СРАВНЕНИЕ
С ДРУГИ МОДЕЛИ НА АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОСЪДИЕ
И АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ

Tsvetan Sivkov

ADMINISTRATIVE JUSTICE OF RUSSIA – DEVELOPMENT,
FEATURES AND COMPARISON WITH OTHER MODELS
OF ADMINISTRATIVE JUSTICE



***Abstract:** This article reveals a view of administrative justice in Russia and in particular, positive administrative justice. In the article is made a comparison between some of the institutes and the principles, introduced by the Russian Code of Administrative Procedure and similar ones, contained in the Bulgarian Code of Administrative Procedure. There is also a brief overview of administrative justice in Germany, France and Great Britain.*

***Keywords:** Code of Administrative Procedure; Russia; administrative justice; legislator.*

Все по-често имам възможността да приемам покани за участие в конференции, кръгли маси и сборници с доклади, посветени на годишнината от някое събитие и на юбилея на колега научен работник. Това е естествено като се имат предвид моята възраст, опитът като университетски преподавател и моите професионални контакти. С удоволствие видях поканата, която получих за участие в тематичен сборник от катедрата „Нова и най-нова обща история“ по повод 60-годишния юбилей на проф. Андрей Андреев. Задах си въпроса: **как да съчетая неговите и моите професионални интереси?** Така стигнах до идеята да представя едно виждане за административното правосъдие в Русия. По този начин се надявам, че ще бъде полезен на българската правна общественост, защото поради различни причини нашите контакти на професионално ниво с руската юридическа общност не са особено активни. Освен това ще задоволя и своя професионален интерес.

Най-важното е да отговоря на професионалните интереси на проф. Андреев и то тази част от тях, която е свързана с историята на Русия. Това е и начинът, според мен, да отговоря на надслова на кръглата маса „Европа и светът – история и перспективи“. Поводът да представя тази статия е 60-годишният юбилей на проф. Андрей Андреев, а причината е нашето дългогодишно приятелство и съвместна професионална дейност в полза на ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“ и на академичната общност.

И така, в настоящата статия ще я има и Русия с нейните особености, и малко история, и сравнение с европейски образци, и анализ на административнопроцесуален закон, което е тясното ми професионално амплуа.

От своето създаване досега административното правосъдие е критерий за демократичност на едно общество, на една държава и изобщо на една политическа система. Вече близо два века то е стожер в защитата на правата на гражданите независимо от формите, в които се осъществява и от органите, които го прилагат [Чакърова, Из. 2018, с. 87–94]. В този процес своето място има и Русия, макар и със своята специфика. Тук ще представя само позитивното административно правосъдие на Русия, защото вече разглеждах преди няколко години административното наказване и кодексат, който го урежда [Сивков, Цв. 2004, с. 108–110].

Сегашната уредба на административното правосъдие в Русия се съдържа в няколко основни нормативни акта: Конституция на Руската федерация, Кодекс за административното съдопроизводство на Руската федерация, Федерален конституционен закон за съдебната система на Руската федерация и за военните съдилища на Руската федерация.

За разлика от много правни системи, е предвидено прилагането на закона и на правото по аналогия. Това е изрична норма на кодекса – прилага се тази норма, която е най-близка до третираните сходни правоотношения.

В Конституцията на Руската федерация, приета на 12.12.1993 г. и изменяна с федерални закони, е предвидено, че съдебната власт осъществява конституционно, гражданско, административно и наказателно правосъдие¹. Това предполага приемането на закон или кодекс. В този смисъл с Указ на президента на Русия от 1996 г. се възлага изработването и приемането на такъв закон. Създаването на кодекс е предмет на обсъждане в Пленума на Върховния съд на Руската федерация, защото трябва да се уредят отношения, в които да се съдържат правила

¹ Събрание законодателства РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

за разглеждането на дела, произтичащи от административни и публични правоотношения².

Законодателят не тръгва по този път – да приеме специален кодекс. Той прави допълнения в Гражданския процесуален кодекс и в Арбитражния процесуален кодекс. Впоследствие се отчита, че такъв подход не е ефективен и „противоречи на общопризнатите норми за системата на държавната власт, правната система на страната“ [Зуева, Л. 2017, с. 7]. Отчита се, че това решение не отговаря на принципа на разделение на властите, на структурата на съдебната власт и на правната природа на споровете, които се разглеждат от съдилищата³. Тези проблеми са предмет на обсъждане почти 20 години. Учените, професионалните юристи и политиците спорят – дали да се развият промените в гражданското съдопроизводство, или да се приеме Кодекс за административното съдопроизводство. Преобладава виждането, че уредбата като част от гражданския процес, не е удачна, защото тук се приемат и прилагат правилата и нормите на частното право и това не е удачно решение поради разликите в административното и гражданското право. В подкрепа на тезата за самостоятелен кодекс се изказва известният руски административист Ю. Н. Старилов [Старилов, Ю. Н. 2015, с. 24].

След сериозни дискусии се стига до приемането на Кодекс на административното съдопроизводство. Това не е лек процес. Кодексът е приет на първо четене в Долната камара на Парламента през 2013 г. След това следват две години на обсъждания и допълнителни разработки на отделни разпоредби. Кодексът за административното правосъдие е приет на 20.02.2015 г. и влиза в сила на 08.03.2015 г. С това в теорията се приема, че се създава подотрасъла „съдебно административно процесуално право“ независимо от силната връзка с гражданското процесуално право [Ярков, В. В. 2016, с. 380].

Задълбоченият анализ на кодекса показва генезиса, т.е. първоизточника на уредбата. Той се съдържа в ГПК на Руската федерация. Освен това са възприети почти буквално правилата за започване на производството, прекратяване на производството, оставянето без движение и др. Забелязват се и повторения от други процесуални закони, вместо да се използват препращащи норми. В България на препращането не се гледа с добро око, предпочита се самостоятелната уредба. В Русия също, макар и свенливо, се стига до същото виждане – гарантиране на съдебната защита на гражданите и намаляване на риска от съдебни грешки [Зуева, Л. 2017, с. 10].

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.09.2000 г., № 29.

³ Обращение к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РосСийской Федерации // Административное право и процес. 2015. № 2. с. 18.

Сега ще представя по общо новостите в приетия преди няколко години кодекс. За нас като представители на европейските правни традиции в областта на административното правосъдие е интересно да разгледаме това, което е ново за руската правна мисъл. За разлика от българската правна традиция, в Русия правните понятия са дадени в началото на нормативния акт. Това има предимства. При нас легалните определения са дадени в допълнителни разпоредби, но невинаги. Има легални понятия, които присъстват и в „тялото“ на закона. Всичко е събрано в началото, което е начин да се внесе яснота в приложното поле и в това докогато и за какво се отнасят установените легални понятия. В Кодекса се използват понятия, които са до голяма степен ясни за нас, но са ни непонятни като позиции, защото не присъстват в българския АПК – административен ищец, административен ответник, административно дело и др.

Особено внимание е отделено на принципа на служебното начало или както се казва в литературата, „на активната роля на съда“ [Зуева, Л. 2017, с. 10]. Съдът може да излезе извън пределите и заявените искания от страните, което е възприето и от АПК – чл. 168 от нашия кодекс [Янкулова, Св. 2007]. Този принцип е изключително подробно и аналитично изяснен, макар и за друго производство, в едно наскоро излязло изследване [Панайотова, Ем. 2018, с. 198 и сл.].

За разлика от България, руското производство е триинстанционно, има и апелативна инстанция.

Новост е колективното исково заявление, при нас – колективен иск, и също възможността за участие на няколко ищци и няколко ответници. Колективен иск по Руския кодекс може да се подаде при множество лица или някакви групи от хора с еднакви интереси и когато това може да доведе до затруднено разглеждане на делата в индивидуални съдебни производства.

В определени случаи е задължително участието на представители – за граждани без юридическо образование и по дела, които представляват фактическа и правна сложност. Така се защитават техните процесуални права и възможности. Тук следва да се отправи критика към последните изменения на нашия АПК. Той предвиди приподписване на касационната жалба от адвокат – чл. 212, ал. 2 в редакцията ѝ от 2018 г. Но това се разглежда изключително формално от колегите адвокати. Приподписването означава преглед на жалбата, нейното редактиране, нейното съобразяване с особеностите на закона, на делото и доказателствата, а не просто полагане на подпис, което няма ангажиращ за адвоката характер. Така в съда влизат касационни жалби, които по своето съдържание и мотивация затрудняват касационните състави. Според мен това не трябва да е така. Задължителното участие на

представител може да оскъпи и утежни процеса, но ще гарантира, че ще се защитят в по-голяма степен правата на гражданите. В кодекса е предвидено, че представителите трябва да имат висше юридическо образование. Така се осигурява нормално развитие на съдебния процес, гарантира се защита на правата на гражданите.

И в руския, като в българския АПК се отделя необходимото внимание на бързината и електронизацията на производството, допустима е видеоконферентна връзка. Чрез нея може да се участва в съдебното заседание. За държава с огромни разстояния като Русия това е жизнено важно. Предвидена е възможност за използване на СМС съобщения и електронни писма.

В кодекса е въведено опростено /писмено/ производство. Това означава разглеждане на делата на основата на писмени материали без устни състезания и без съставяне на протоколи от съдебното заседание. Такова нормативно решение наподобява приетото и отменено от Конституционния съд „закрито заседание“ с измененията на АПК от 2018 г. Опростеното производство представлява приложение на принципите на бързината и на разумния срок [Чакърова, Из. 2017, с. 53].

Кодексът отделя изключително сериозно внимание на процесуалните срокове. При това тези срокове са сравнително кратки, което също има значение за развитието на съдебния административен процес.

Успех е уредбата на подсъдността в кодекса. Тя е много сложна, защото отговаря на сложното държавно устройство на Русия. Важно е, че законодателят не стига до идеята за създаване на отделна система от административни съдилища. Административни дела се решават от различни съдилища, в това число и от военните.

Разбира се, могат да се посочат и проблеми. Не всички понятия имат легални дефиниции. Няма определение за понятието „разумен срок“, някои правила по отводите, по електронните документи и др.

Дотук представих непосредствената история по създаването и приемането на Кодекса на административното съдопроизводство на Руската федерация. Освен това представих и най-важните негови особености. В следващите редове ще представим сравнение с водещите правни системи със силно развито административно правораздаване. Разбира се, ще отделя внимание и на българските законодателни решения.

На първо място, няма единство по отношение на структурата на правораздавателните органи. Различните държави по различен начин са уредили институциите, които правораздават по административни дела. В доста държави има специализирани административни съдилища. Така е в Австрия, България, Португалия, Финландия, Франция,

Германия. В други има специализирани палати и отделения – Унгария и Словакия.

Най-престижно и най-развито е административното правосъдие в Германия, където административните съдилища са самостоятелна част от съдебната система. Те решават публичноправни спорове, по които едната страна е държавата или държавен орган в това му качество [Stucow, H. 2004, p. 208]. В Русия има триинстанционност, която е породена от федералното устройство на държавата [Синавская, М. С. 2013, с. 33 и сл.]. Първа инстанция е териториалният съд, съдилища в провинцията. Втората инстанция е апелативна – тя е за провинцията. Третата, касационната инстанция е Федералният административен съд. Тези съдилища решават спорове с публичноправен характер – жалби на граждани срещу актове на държавата и държавните органи, спорове между териториални единици. Съставите са винаги колективни – от трима съдии.

Добро решение е възприемането на принципа, че съдилищата се намесват, когато жалбата не е разгледана или отхвърлена от по-горестоящия орган. В Русия оспорването по административен ред е задължителен етап в преценката на законосъобразността на административните актове. Това е основна разлика с българския административен процес. В България може да се избира начинът за оспорване на законосъобразността на административните актове, като оспорването по административен ред е задължително само в отделни случаи – данъци и строителство. И в Германия, както и у нас, съществуват и редица производства, при които мястото на първоинстанционния административен съд се заменя от особена юрисдикция.⁴

Жалбите, които се подават пред административните съдилища са различни. Най-често в Русия се разглеждат жалби за оспорване на административни актове /форма или съдържание/, жалби по издаването или неиздаването на административни актове /искане да се задължи органа да издаде акт/ и жалби за установяване на факта на издаване на административния акт /отмяна или признаването на наличие или отсъствие на правоотношение – нещо, близко до нашата нищожност/.

В Германия е силно изразено служебното начало. Съдът ръководи процеса, той самостоятелно изследва представените доказателства. Сам решава дали да привлече като страни в процеса други лица. Прин-

⁴ Така например съгласно действащия към момента ЗОП актовете, действията и бездействията на възложителите подлежат на обжалване пред Комисия за защита на конкуренцията, решенията на която могат да се оспорват пред ВАС. За това не противоречи ли на КРБ подобна разпоредба виж [Ламбева, М. 2017, 290–302].

ципът на състезателността и равенството на страните е развит много подробно в немския административен процес. Съдът може само да потвърди законосъобразността на административния акт или да го отмени.

Друга съществена особеност на германското административно правосъдие е това, че съществуват специализирани съдилища – дисциплинарни и финансово-данъчни.

Невъзможно е да се разглежда континенталната система на административното правосъдие и да не се отдели необходимото място на Франция и на френското административно правосъдие. Счита се, че Франция е родина на административното правосъдие. Там административните съдилища са самостоятелна система съдилища. Общите съдилища не могат да правораздават по административни дела. Начело на тази система стои Държавният съвет на Франция. Последният нормативен акт е Кодексът на административното правосъдие от 2000 г., който заменя Кодексът за административните трибунали от 1973 г. Във Франция има 37 административни съдилища, като 8 от тях са за отвъдморските територии на страната.

Държавният съвет на Франция е всъщност Висшият административен съд. Той може да бъде и първа инстанция за някои спорове, подобно на Върховния административен съд в България. Това е инстанцията, която проверява законността на декретите на президента и неговите ордонанси, а също и актовете на министрите. Там има камари, които са апелативна и касационна инстанция на административните трибунали, а също и на редица административни юрисдикции.

Интерес представлява възможността на административните трибунали да тълкуват административните актове. Освен това в Русия, за разлика от Германия, може да се отменят части от административния акт.

Има и някои проблеми – продължителност на производството – средно по 2–2,5 години на производство, триинстанционност, задължително участие на адвокат.

Франция и Германия са основните представители на континенталната правна система. Те в същност са родоначалници на модерното европейско правосъдие. Необходимо е да обърнем внимание и на положението страните на общото право – Великобритания и САЩ.

Решаването на спорове във Великобритания става от различни органи – общите съдилища, административни юрисдикции, органи на централното и на регионалните правителства. Няма конкретни правни норми, които определят подсъдността и подведомствеността на общите съдилища по отношение на административните актове. Тук господстващият принцип е защитата на правата на частните лица – фи-

зически и юридически от дейността на публичните институции. При определени условия съдиите в САЩ и Великобритания се произнасят по целесъобразност. Съществува системата на съдебните заповеди за прекратяване на действие и на бездействие, а също и за отмяна на административен акт. С такива заповеди може да се установява юридически факт или просто да се научи мнението на съда по някакъв въпрос.

Във Великобритания няма систематически подреден закон за уредбата и процедурите по решаването на административно правни спорове. В САЩ има изключително сложна система от правила за разглеждане на такива спорове на федерално и на щатско ниво.

Положителна страна на това съдопроизводство е високата степен на гарантираност на правата на частните лица. Недостатъците са в бавността, формализма, сложността на процеса, задължителното участие на професионални юристи.

С тези няколко страници се опитам да представя руското административно правосъдие от неговото начало към неговото сегашно състояние. Считаю, че сегашното положение на отдалечаване от постиженията на Русия в тази област не е продуктивно. Необходимо е да отчетем, че пътят, по който вървят Русия и руското право може да се оцени положително. Считаю, че постиженията на българското административно правосъдие също могат да представляват интерес за Русия. България има специфично място в административното правосъдие и то може да бъде добър пример за колегите от Русия, ако и когато те решат да проявят професионален интерес.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

Публикации/Publications

Зуева, Л. Ю. 2017 – Людмила Юрьевна Зуева. Административное судопроизводство, М., Юрлитфорум. [Lyudmila Yuryevna Zueva. Administrativnoe sudoproizvodstvo, M., Yurlitforum, 2017].

Ламбева-Стефанова, М. – Милка Ламбева-Стефанова. Принципат на правовата държава през призмата на Закона за обществените поръчки. – В: Сборник от Юбилейна международна научна конференция „Приложение на конституционните принципи в публичното и частното право“, 2017. [Milka Lambeva-Stefanova. Printsipat na pravovata darzhava prez prizmata na Zakona za obshtestvenite porachki. – V: Sbornik ot Yubileyana mezhdunarodna nauchna konferentsia „Prilozhenie na konstitutionnite printsipi v publicното i chastното pravo“, 2017].

Панайотова, Ем. 2018 – Емилия Панайотова. Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. София: Сиби, 2018. [Emilia Panayotova. Osnovni printsipi na izpalnitelnata deynost po APK. Sofia: Sibi, 2018].

Синявская, М. С. 2013 – Мария Синявская. Административная юстиция в Германии: особености административного судопроизводства. – Росийский судья, 2013. [Maria Sinyavskaya. Administrativnaya yustitsia v Germanii: osobensoti administrativnogo sudoproizvodstva. - Rosiyskiy sudyya, 2013].

Сивков, Цв. 2004 – Цветан Сивков. Отговорността на юридическите лица по Кодекса на административните нарушения на Руската федерация. Сравнения с чл. 83 от ЗАНН. – В: //125 години от приемането на Търновската конституция. Сборник с доклади от научна конференция на български и руски юристи по случай 125 години от приемането на Търновската конституция. В. Търново, 2004. [Tsvetan Sivkov. Otgovornostta na yuridicheskite litsa po Kodeksa na administrativnite narushenia na Ruskata federatsia. Sravnenia s chl. 83 ot ZANN. – V: //125 godini ot priemaneto na Tarnovskata konstitutsia. Sbornik s dokladi ot nauchna konferentsia na balgarski i ruski yuristi po sluchay 125 godini ot priemaneto na Tarnovskata konstitutsia. V. Tarnovo, 2004].

Старилов, Ю. Н. 2015 – Юрий Николаевич Старилов. Административное судопроизводство в контексте модернизации процессуального законодательства России. – Административное право и процес, 2, 2015. [Yuriy Nikolaevich Starilov. Administrativnoe sudopriozvodstvo v kontekste modernizatsii protsesualynogo zakonodatelystva Rossii. – Administrativnoe pravo i protses, 2, 2015].

Чакърова-Димитрова, Из. 2018 – Изабела Чакърова-Димитрова. Търновската конституция и принципите на правовата държава.- В: Сборник доклади от международна кръгла маса „140 годишнината от Освобожданието на България от османско владичество и приемане на Търновската конституция“. Велико Търново, 2018. [Izabela Chakarova-Dimitrova. Tarnovskata konstitutsia i printsipite na pravovata darzhava.- V: Sbornik dokladi ot mezhdunarodna kragla masa „140 godishninata ot Osvobozhdaniето na Bulgaria ot osmansko vladichestvo i priemane na Tarnovskata konstitutsia“. Veliko Tarnovo, 2018].

Ярков, В. В. 2016 – Владимир Владимирович Ярков. Административное судопроизводство, Москва: Статут, 2016. [Vladimir Vladimirovich Yarkov. Administrativnoe sudoproizvodstvo, Moskva: Statut, 2016].

Янкулова, Св. 2007 – Светла Янкулова. Служебното начало в административния процес. – Съвременно право, 3, 2007. [Svetla Yankulova. Sluzhebnoto nachalo v administrativnia protses. – Savremenno pravo, 3, 2007].

Suckow, H. 2004 – Holder Weidemann, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsretsschutz, Stuttgart, Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W.Kohlhammer GmbH.