

ПРИНЦИПЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОДСУДНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ ВО ФРАНЦИИ

© 2014 г. Степан Евгеньевич Звягинцев¹

Краткая аннотация: статья посвящена исследованию принципов определения подсудности административных споров органам административной юстиции во Франции. Рассматриваются также отдельные механизмы разрешения споров о подсудности административных дел.

Annotation: the article is dedicated to the review of the principles of determining the cognizance of the administrative cases in France. Also it describes certain procedures of the settlement of disputes concerning the cognizance of the administrative cases.

Ключевые слова: система административных судов Франции; административные трибуналы; административные апелляционные суды; Государственный совет Франции; Трибунал по конфликтам Франции; подсудность административных споров; Кодекс об административной юстиции.

Key words: the French administrative jurisdictional system; administrative tribunals; administrative courts of appeal; the French Council of State; Jurisdictional Conflict Court of France; cognizance of the administrative cases; administrative justice Code.

Идея о необходимости реформирования административного процесса в России в данный момент является одной из самых актуальных. В этой связи представляет определенную ценность изучение опыта и достижений зарубежных государств по организации деятельности органов административной юстиции². В качестве объекта рассмотрения французская система административных судов выбрана не случайно. Как известно, именно во Франции впервые возникла и получила свое практическое воплощение идея создания специализированных учреждений по разбору административно-правовых жалоб, которая на данный момент достигла высокого уровня эффективности.

Во Франции судебная система характеризуется разделением на две не зависящие друг от друга ветви, каждая из которых обладает собственной компетенцией. Суды общей юрисдикции рассматривают гражданские споры и дела, связанные с уголовным преследованием. Административные суды, в свою очередь, обладают компетенцией по разрешению споров, связанных с осуществлением полномочий публичной администрации.

Система административных судов Франции³ состоит из трех звеньев: 42 административных трибуналов (суды первой инстанции, обладающие общей юрисдикцией по административным делам), восьми административных апелляционных судов и Государственного совета (суд высшей инстанции по административным делам и в большинстве случаев – суд кассационной инстанции)⁴.

В основе французской системы определения подсудности административных дел находятся несколько принципов, рассмотрение которых позволит составить представление о том, насколько эффективно осуществляются распределение дел между административными судами и разрешение возникающих конфликтов юрисдикций.

Подсудность административных споров одному из вышперечисленных органов административной юстиции во Франции определяется на основе следующих принципов: во-первых, императивного характера норм о подсудности; во-вторых, принципа полноты компетенции суда, которому подсуден административный спор; в-третьих, принципа запрета вынесения судебных решений о неподсудности административных дел. Прежде чем перейти к рассмотрению указанных фундаментальных положений, следует остановиться на отдельных исключениях, обусловленных приоритетным характером вопроса о подсудности.

Приоритетный характер вопроса о подсудности. В целом вопрос о подсудности имеет преимущественное значение – суд, в производство которого поступила административная жалоба, должен разрешить его в первую очередь. Только дав позитивный ответ на него, орган административной юстиции может перейти к изучению вопросов о приемлемости и обоснованности жалобы.

Тем не менее французскому праву известны три случая, в которых орган административной юстиции, несмотря на подсудность спора иному административному суду или же суду общей юрисдикции, имеет право вынести определенное судебное решение по существу дела. Во-первых, в случае отказа заявителя от своей жалобы (или согласия с вынесенным органом публичной администрации решением) орган административной юстиции обязан принять судебный акт о прекращении производства по жалобе, даже если он был некомпетентен рассматривать данную жалобу. Противоположное решение было бы чрезмерно формальным и не отвечало бы требованию эффективности в отправлении административного правосудия.

Во-вторых, административный суд, получив в свое производство административную жалобу, не относящуюся к его компетенции, может, тем не менее, вынести судебное реше-

¹ Аспирант заочной формы обучения кафедры административного права Российской академии правосудия (E-mail: stepan-zvyagintsev@mail.ru).

² Здесь и далее под административной юстицией понимается судебный контроль за законностью действий органа (должностного лица) публичной власти (см.: Салищева Н.Г. Избранное. М., 2011. С. 426). Соответственно, понятия “административный суд” и “орган административной юстиции” понимаются как равнозначные.

³ Здесь и далее под определением “административный суд” понимаются (в зависимости от контекста) административный трибунал, административный апелляционный суд и Государственный совет.

⁴ Кроме того, существует значительное количество специализированных административных судов, но в рамках настоящего исследования особенности, связанные с определением их компетенции, рассматриваться не будут.

ние об отклонении жалобы в случае её очевидной неприемлемости, которая, в свою очередь, не может быть преодолена в ходе рассмотрения жалобы по существу (например, жалоба подведомственна судам общей юрисдикции) или в случае возникновения обстоятельств, при которых отсутствует необходимость в дальнейшем рассмотрении административной жалобы (например, в случае отмены оспариваемого акта публичной администрации)⁵. В указанных случаях орган административной юстиции, изначально не обладающий полномочиями по рассмотрению заявления, рассматривает последнее коллегиально и в обычной для него процедуре⁶. Следует также отметить, что Государственный совет разработал правовую позицию, согласно которой административные жалобы, содержащие требования, которые явно будут отклонены при судебном рассмотрении, могут быть рассмотрены тем органом административной юстиции, в который эта жалоба была передана с нарушением норм о подсудности⁷. Подобное решение позволяет значительно сократить сроки рассмотрения большого числа административных жалоб, заведомо лишенных шансов на удовлетворение.

И наконец, в-третьих, органы административной юстиции апелляционной инстанции могут разрешать вопрос о приемлемости (наличии условий для принятия жалобы) апелляционной жалобы до разрешения вопроса о её подсудности⁸.

Существование двух независимых ветвей судебной власти во Франции порою приводит к возникновению конфликтов юрисдикций. С целью их разрешения в рамках французской судебной системы был создан эффективный механизм, призванный разрешать споры о компетенции между судебными органами общей и административной юрисдикций, – Трибунал по конфликтам. Применительно к системе судов административной юрисдикции Трибунал по конфликтам, действуя по запросу Государственного совета, столкнувшегося с серьезными затруднениями в установлении подведомственности дела, своим решением разрешает возникшую неопределенность⁹. Кроме того, любой административный трибунал или административный апелляционный суд, получив в свое производство заявление, которое ранее было отклонено судом общей юрисдикции как неподведомственное, и посчитав, что заявление должно было быть, тем не менее, рассмотрено судом общей юрисдикции, своим мотивированным и оконча-

тельным решением может направить материалы дела в Трибунал по конфликтам для дальнейшего разрешения вопроса о подведомственности спора¹⁰.

В любом случае вопрос о подсудности дела должен быть исследован всесторонне и максимально полно, за единственным исключением, когда заявителем запрашивается применение неотложных мер, связанных с административной жалобой, которая может быть подана в административный суд в будущем и чей характер, соответственно, не является полностью определенным. В подобных случаях административный суд может удовлетворить указанный запрос, если последний не носит явно несовместимого характера с будущей административной жалобой.

Принцип императивности норм (les règles d'ordre public) о подсудности споров органам административной юстиции. В отличие от гражданско-процессуальных норм, правовое регулирование разрешения административных споров во Франции во многом основывается на императивном характере правил о подсудности административных жалоб. Согласно судебной практике Государственного совета Франции в силу императивности норм о подсудности административных споров органам административной юстиции участники административного спора могут в любой момент и на любой стадии процесса заявить о неподсудности дела тому или иному органу административной юстиции¹¹.

Тем не менее Декрет от 19 апреля 2002 г. № 2002-547 (*Décret n° 2002-547 du 19 avril 2002 modifiant certaines dispositions de la partie Réglementaire du Code de justice administrative*) предусмотрел возможность значительного отступления от указанного принципа в случае территориальной неподсудности административного спора. Так, согласно положениям Декрета участники административного спора не могут более ссылаться в рамках апелляционного и кассационного производств на территориальную неподсудность спора административному трибуналу, уже рассмотревшему указанный спор в первой инстанции. В свою очередь, судьи, рассматривающие дело в апелляционной и кассационной инстанциях, уже не задаются вопросом о подсудности дела, даже если административный трибунал рассмотрел спор с нарушением норм о территориальной подсудности.

Императивный характер норм о подсудности административных споров органам административной юстиции подразумевает недействительность соглашений, устанавливающих иную подсудность, чем это предусмотрено нормами Кодекса об административной юстиции Франции (ст. R. 312-1).

Тем не менее императивность норм о подсудности административных споров не носит абсолютного характера. В интересах эффективности отправления правосудия и его прозрачности Кодексом об административной юстиции Франции установлены два случая отступления от общих правил о подсудности. В первом случае – это предоставление возможности оспаривания судебных актов административных трибуналов и административных апелляционных судов по причине несоблюдения принципа беспристрастности суда в силу заинтересованности судей или иной другой “объективной причины” (*raison objective*) (ст. R. 312-5 и R. 322-3). В указанных случаях председатель административного трибунала или административного апел-

⁵ См.: ст. R. 351-4 и R. 351-5 Кодекса об административной юстиции Франции // <http://legifrance.gouv.fr>

⁶ Рассмотренные случаи следует отличать от ситуаций, в которых либо компетентный административный суд выносит решение об отклонении требований, содержащихся в жалобе, в случае очевидной неприемлемости последней, которая не может быть преодолена в ходе рассмотрения жалобы по существу, или в случае возникновения обстоятельств, при которых отсутствует необходимость в рассмотрении административной жалобы, либо жалоба, поданная в административный суд, явно не подведомственна административным судам – в обеих этих ситуациях отказ в признании заявленных требований осуществляется ординаром председателя суда в порядке упрощенного производства.

⁷ См.: Решение Государственного совета № 11 6591 по делу *Bouillot* от 21 сентября 1990 г. // <http://legifrance.gouv.fr>

⁸ См.: *René Chapus*. Droit du contentieux administratif, 13^e édition, 2008. P. 264.

⁹ См.: Статья 35 Декрета от 26 октября 1849 г. (*Décret du 26 octobre 1849 portant règlement d'administration publique déterminant les formes de procédure du Tribunal des conflits* // <http://legifrance.gouv.fr>). Следует заметить, что Кассационный суд Франции обладает тем же правом на обращение в Трибунал по конфликтам. Ситуация, в которой высшие судебные инстанции обращаются в Трибунал по конфликтам, обычно связана с риском нарушения фундаментального принципа разделения компетенции между судами административной юрисдикции и общегражданскими судами.

¹⁰ См.: Статья 34 того же Декрета, т.е. возникает ситуация, при которой обе ветви судебной власти (и административная, и общегражданская) отказались рассматривать дело.

¹¹ См.: Решение Государственного совета № 60 608 по делу *Trani* от 4 октября 1967 г. // <http://legifrance.gouv.fr>

ляционного суда имеет возможность¹² передать материалы соответствующего дела председателю секции по административным спорам Государственного совета, впоследствии самостоятельно определяющему суд, который разрешит данное административное дело.

Вторая возможность отступления от императивного характера норм о подсудности продиктована необходимостью следовать принципу эффективности отправления правосудия. Председатель секции по административным спорам Государственного совета по собственной инициативе или по запросу председателя административного трибунала либо административного апелляционного суда может передать¹³ материалы административных споров в указанный им административный суд¹⁴. Подобная мера имеет своей целью возможность перераспределения нагрузки между судами, а также она необходима для объединения сходных дел в компетенции определенного административного суда.

Принцип полноты компетенции суда, которому подсуден административный спор. Значение данного принципа раскрывается в двух правилах: во-первых, суд, рассматривающий основной предмет административного спора, компетентен в отношении любых вопросов, возникающих в связи с рассмотрением основного предмета спора (встречное заявление, требование о привлечении третьих лиц, заявление, связанное с предъявлением дополнительных требований, и т.д.); во-вторых, суд обязан самостоятельно выносить решение, учитывая доводы, представленные сторонами.

Первое правило означает, в частности, что административный трибунал, уполномоченный рассматривать административный спор, также компетентен в отношении любых связанных с ним дополнительных заявлений сторон и третьих лиц, желающих участвовать в рассмотрении административного спора с целью поддержать одну из сторон либо с целью защиты собственных интересов. Рассматриваемое правило позволяет даже отступать от основополагающего принципа разделения подведомственности дел между административными судами и судами общей юрисдикции. Так, в случае направления стороной встречного заявления, содержащего частноправовое по своей сути требование о присуждении ей убытков, понесенных вследствие злоупотребления заявителем его правом на обращение в суд, указанное требование будет также подсудно административному суду, рассматривающему спор.

Обязанность суда самостоятельно выносить решение, учитывая доводы, представленные сторонами, является следствием отсутствия у административных судов права на обращение в иные органы административной юстиции с преюдициальным запросом по поводу любого вопроса, возникшего в связи с рассмотрением административного спора. Так, если перед административным трибуналом поставлен вопрос о законности решения префектуры или муниципалитета, которое, в свою очередь, принято на основании и во исполнение министерского акта, оценка законности которого

может быть осуществлена исключительно Государственным советом, этот административный трибунал может и должен самостоятельно оценивать в том числе и законность положений акта министерства.

Принцип запрета вынесения судебных решений о неподсудности административных дел. Данный принцип ни в коей мере не означает, что административный суд вправе не соблюдать нормы о подсудности и обязан принимать к рассмотрению любой административный спор.

Рассматриваемый принцип был закреплен Декретом № 72-143 от 22 февраля 1972 г. (*Décret n° 72-143 du 22 février 1972 instituant une procédure du règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative*)¹⁵. Запрет вынесения решений о неподсудности административных дел находит свое выражение в системе, предназначенной для максимального снижения последствий ошибок заявителей в определении ими подсудности их жалоб. В соответствии с нормами Кодекса об административной юстиции административный суд, считающий себя некомпетентным рассматривать находящуюся у него в производстве административную жалобу, обязан незамедлительно сообщить заявителю о его ошибке и о том, что его административная жалоба передана судом самостоятельно в производство иного, компетентного рассматривать данную административную жалобу судебного органа¹⁶. Передача материалов дела производится путем вынесения председателями административных трибуналов, административных апелляционных судов или председателем секции по рассмотрению административных споров Государственного совета соответствующего ордонанса, не обладающего силой судебного решения, не содержащего мотивировочной части и, тем не менее, окончательного. В случае несогласия председателя административного трибунала или административного апелляционного суда с передачей дела в компетенцию его суда он обязан в течение трех месяцев передать материалы дела председателю секции по административным спорам Государственного совета, который самостоятельно и окончательно разрешает вопрос о подсудности дела. В целом подобная система исправления ошибок, совершаемых заявителями при определении подсудности их жалоб, проникнута стремлением обеспечить быстроту рассмотрения административных дел¹⁷.

Представляется, что рассмотренные принципиальные положения института определения подсудности административных дел во французском законодательстве могут быть успешно заимствованы в необходимой степени в рамках реформы российского административного процесса.

¹² Решение о передаче материалов дела в Государственный совет осуществляется путем вынесения председателем ордонанса, не содержащего мотивировочной части. Кроме того, подобный ордонанс является неоспариваемым.

¹³ Подобное решение председателя секции по административным спорам запрещено оспаривать, но, тем не менее, оно должно быть мотивированным.

¹⁴ См.: ст. R. 351-8 Кодекса об административной юстиции Франции (введена Декретом от 19 апреля 2002 г. № 2002-547).

¹⁵ Нормы, введенные в действие Декретом, претерпевшие затем несколько изменений и дополнений, ныне содержатся в Кодексе об административной юстиции Франции (ст. R. 351-1 – R. 351-9).

¹⁶ Данное положение, основанное на идее децентрализации органов административной юстиции, было введено Декретом № 2002-547 от 19 апреля 2002 г. В случае особой сложности в вопросе определения подсудности административной жалобы абз. 2 ст. R. 351-3 Кодекса об административной юстиции предусматривает возможность для председателя административного трибунала или административного апелляционного суда передать материалы дела председателю секции по административным спорам Государственного совета для разрешения указанного вопроса.

¹⁷ Тем не менее ошибочно полагать, что заявитель не заинтересован в правильности определения компетентного суда. Ошибка в определении подсудности всегда затягивает процесс принятия решения, порой на значительный срок, так как не исключено, что упомянутая ошибка будет выявлена только на стадии рассмотрения дела.