



Calle Maria de Molina 1, 5º Dcha
28006 Madrid, Spain
Тел (tel.): +(34) 91 399 25 88
Тел (tel.) / факс (fax): +(34) 91 399 16 29

**Семинар по вопросам местного самоуправления
в рамках Инициативы верховенства права в Центральной Азии в
сотрудничестве с проектом «Голос граждан»,
финансируемым Правительством Швейцарии
(Бишкек, 20 марта 2014 года)**

**“Судебный контроль над действиями местных органов власти”
Уилфред Хольц, Судья административного суда г. Карлсруэ (Германия)**

Уважаемые дамы и господа!

Я никогда раньше не был в Кыргызстане и когда самолет летел над страной вчера утром, я действительно был очень впечатлен видом прекрасных гор, которые дают захватывающий фон Бишкеку. В моем родном городе Карлсруэ каждый человек очень гордится горами, расположенными недалеко от города. Их называют Шварцвальд (Черный лес), их самый высокий пик достигает в высоту 1.500 метров над уровнем моря. Когда я вернусь в Карлсруэ завтра, боюсь, мне придется сказать моим согражданам: Забудьте Шварцвальд. Это на самом деле ничто по сравнению с горами, которые можно увидеть из Бишкека.

К счастью, Черный лес не единственное, чем может гордиться каждый человек в Карлсруэ. Это конечно же Федеральный конституционный суд Германии, который находится в Карлсруэ. Не следует также забывать об административном суде Карлсруэ, где я работаю в настоящее время. Почему люди гордятся судом административного права? Одной из причин является то, что он является старейшим административным судом в Германии и, конечно, старейшим судом административного права в Европе. В прошлом году мы праздновали его 150-летие.

Когда административный суд был основан в 1863 году, Германия очень отличалась от Германии сегодня. Страна была разделена на сотни различных территорий, управляемых королями (в больших территориях) или герцогами и баронами (в небольших территориях). И всего лишь несколько десятилетий до 1863 года люди на этих территориях начали призывать, по крайней мере, к некоторому демократическому участию и к гарантиям, по крайней мере, самых основных прав. Во времена этого так называемого движения конституционности многие короли и герцоги подписали конституционные документы для выполнения требования народа на своей территории. Одним из наиболее важных прав, закрепленных в конституционных документах, было право на эффективные средства судебной защиты и на справедливое судебное разбирательство против всех видов государственных или административных актов. Это было достаточно революционное начинание: До 1863 года народ в Германии, будучи всего лишь объектом государственного или административного акта, мог только просить правительство или саму администрацию любезно рассмотреть легальность своего акта. Вы можете себе представить, что такой внутри административный вид



Этот проект финансируется ЕС
This project is funded by the EU



Проект реализуется компанией Altair
Project implemented by Altair Asesores, in consortium with IBF International Consulting, Nicolaas Witsen Foundation, and Central Asia International Consulting

правовой защиты доказал, что он абсолютно неэффективен. Обычно государственные органы - как и люди - не готовы признать, что они сделали что-то не так.

Сегодня право на эффективные средства судебной защиты против всех видов административных или правительственных актов составляет один из краеугольных камней принципа верховенства права во всех странах Европы и в самом Европейской Союзе и как таковое предусмотрено во всех национальных конституциях, а также и в Европейской Хартии основных прав. В Германии ученые называют это право даже в качестве ключевой основы всей «структуры верховенства закона». Краеугольным камнем является завершающая часть, которую устанавливают при строительстве на самом верху свода здания и которая фиксирует все камни на месте, что позволяет своду нести вес и без которого вся конструкция рухнет.

А теперь позвольте мне представить вам некоторые аспекты судебного контроля актов местных органов власти. В начале я хотел бы дать вам обзор различных сценариев, при которых суд может заняться контролем различных актов органов местного самоуправления (I.). На втором этапе я хотел бы обсудить преимущества судебного контроля над актами органов местного самоуправления (II.). И, наконец, я хотел бы подвести итог моим мыслям и перейти к заключению, дав некоторые предложения (III.).

I.

Я хотел бы начать с описания трех наиболее частых случаев судебного контроля актов органов местного самоуправления.

1. Вероятно, наиболее частым сценарием является оспаривание гражданином законности акта органа местного власти, адресованного ему. Это может, например, означать иск против решения о выплате определенных местных налогов, против решения, чтобы остановить загрязнение локального источника питьевой воды или против решения о сносе незаконно построенного дома.

Гражданин - в моих примерах – мог предъявить претензии в судах, в частности, о том, что акт органов местного самоуправления является незаконным, так как местные власти не являются компетентным органом для того, чтобы издавать такой акт, что некоторые процессуальные права (например, право быть выслушанным) были нарушены при выдаче акта или, что содержание акта будет нарушать имущественные права гражданина.

Спектр возможных претензий чрезвычайно широк, так как административное право охватывает (кроме вопросов уголовного права) почти каждый правовой конфликт между государственными органами власти, с одной стороны, и гражданином, с другой стороны.

Во время своей работы суд общего права, предпочтительно специализированный административный суд, будет выслушивать стороны дела, то есть представителей местных органов власти, с одной стороны, и истца с другой стороны. Административный суд также будет оценивать обстоятельства дела, при



Этот проект финансируется ЕС
This project is funded by the EU



Проект реализуется компанией Altair
Project implemented by Altair Asesores, in consortium with IBF International Consulting, Nicolaas Witsen Foundation, and Central Asia International Consulting

необходимости путем заслушивания свидетелей или с помощью других средств, таких как, например, слушания экспертов.

После этого суд будет применять закон по данному делу и выносить свое решение. На данном этапе мы находим некоторые особенности судебного контроля актов местного самоуправления по сравнению с судебным контролем актов государственных органов.

Местные органы власти могут - как и любой другой орган государственной власти - издать конкретное решение в отношении гражданина: Оно, например, может запретить установку местного гаража, который загрязняет локальный источник питьевой воды. Судебный контроль такого акта не будет отличаться от судебного контроля любого другого решения органа государственной власти. Но местные органы власти могут сделать больше: Так как им дана компетенция самоуправления, они могут также принимать нормы. Местный кенеш может – по аналогии с национальным кенешем – издавать законодательные акты. Эта норма создает функцию органов местного самоуправления и имеет значение для судебного контроля органов местного самоуправления. Если гражданин оспаривает в суде не просто решение местного органа власти, но норму, изданную местным Кенешем, суд должен уважать конкретную демократическую легитимность такого законодательства.

Существуют различные способы, как суд может сделать это. Назовем только одну: Европейский суд по правам человека часто использует понятие «свободы усмотрения», чтобы дать государствам-членам Европейской конвенции по правам человека широкие полномочия, как регулировать некоторые вопросы в пределах их территорий.

Что это может означать применительно к судебному контролю законодательных актов местных кенешей? Позвольте мне привести пример: В соответствии со статьей 31 § 2 Закона Кыргызской Республики по вопросам местного самоуправления, местный кенеш имеет право вводить новые местные налоги или утверждать тарифы на пользование холодной водой. Суд будет в силу этого, как правило, не в состоянии решить, что определенный налог не должен был вводиться или, что тариф на холодную воду должен быть не выше, чем размер, утвержденный местным кенешем.

2. Во втором случае суды могут рассматривать правовые споры, касающиеся демократического самоуправления. Например, гражданин может пожаловаться на нарушение его права на участие в выборах в местные кенешы или на участие в местном референдуме. Другим примером может быть спор между различными членами местного кенеша в связи - например – с их правом выступить на сессии Кенеша.

3. Наконец, есть еще одна - третья – группа дел, в которых суды могут - косвенно - контролировать законность актов органов местного самоуправления. Местные органы власти, в соответствии со статьей 113 § 3 Конституции Кыргызской Республики, отвечают перед государством и его органами за соблюдение законов. Это означает, что государство может - в зависимости от его конкретных компетенций надзора - аннулировать, возразить или, по крайней мере поставить вопрос о



Этот проект финансируется ЕС
This project is funded by the EU



Проект реализуется компанией Altair
Project implemented by Altair Asesores, in consortium with IBF International Consulting, Nicolaas Witsen Foundation, and Central Asia International Consulting

законности определенного акта органа местного самоуправления. Местные органы власти могут не согласиться с этим, и обратиться в суд, утверждая, что акт государства, о котором идет речь, является незаконным и нарушает его право самоуправления (смотри статью 113 § 4 Конституции Кыргызстана) поскольку оспариваемый акт органа местной власти соответствует законодательству. В таком случае суд будет, рассматривая законность надзорного акта, контролировать законность акта местного органа власти.

II.

Такой судебный контроль актов местных органов власти имеет несколько положительных воздействий.

1. Я думаю, есть по крайней мере три бенефициария такой судебной системы, которая контролирует акты органов местного самоуправления: Первым - и очевидным - бенефициаром являются граждане (а также местные или иностранные компании). Если они могут быть уверены, что их права защищаются судом, они готовы доверять местным органам власти. Они будут - например - в большей степени готовы создать бизнес на территории, где они могут быть уверены, что их бизнес не будет закрыт местными властями по любой другой причине, чем те, которые предусмотрены законом. Таким образом, предсказуемость актов органов местного самоуправления увеличивает свободу граждан и способствует экономическому развитию.

Вторым бенефициаром такого судебного контроля являются сами органы местного самоуправления, по крайней мере по трем причинам:

Первая: Преимущество для граждан является - во многих случаях - также является преимуществом для местного самоуправления: Если - в моем примере выше - люди создают предприятия, местные власти могут - в частности - получать налоги с этих компаний. А судебные решения, гарантирующие соблюдение демократического принципа (в отношении выборов или референдумов) на определенной территории местного самоуправления, помогают сохранить доверие народа к легитимности их местного самоуправления. Люди, которые верят в легитимность их органов власти, как правило, более охотно платят налоги и более готовы принять решения государственных органов.

Вторая: Судебный контроль хорош для местных органов власти, потому что это означает, что есть меньшая потребность в контроле их действий со стороны государства. Судебный контроль является беспристрастным и независимым, в то время как контроль со стороны государства во многих случаях, по крайней мере, является не полностью беспристрастным, но находится под влиянием политических интересов. Конечно: Конституция Кыргызской Республики говорит, что органы местного самоуправления несут ответственность перед государством только за соблюдение законов и не за (политические) результаты их деятельности (§ 3 Конституции Кыргызской Республики статья 113). Но есть по крайней мере определенная опасность, что контроль со стороны государства пересекает границу между просто правовым и политическим контролем актов органов местного самоуправления.



Этот проект финансируется ЕС
This project is funded by the EU



Проект реализуется компанией Altair
Project implemented by Altair Asesores, in consortium with IBF International Consulting, Nicolaas Witsen Foundation, and Central Asia International Consulting

Третья - Судебные решения, принятые в ходе контроля актов органов местного самоуправления, способствуют развитию прецедентного права, которое конкретизирует конституционные тексты. Это прецедентное право дает местным органам власти уверенность, что их действия, отвечающие этому прецедентному праву, являются законными. Позвольте привести пример: Если суд уже решил, что некоторые положения, запрещающие - например - загрязнение местных водных ресурсов, являются законными, то местное самоуправление может быть уверено, что никто - ни граждане или государство - не может отрицать законность этих положений.

Третьим бенефициаром судебного контроля актов органов местного самоуправления является государство. Почему это так? Потому что судебный контроль является очень дешевым и эффективным способом, чтобы обеспечить законность местных государственных актов. Это можно доказать на примере Европейского Союза: Как вы, возможно, знаете, в Европейском Союзе имеются только очень ограниченные ресурсы для контроля за соблюдением его государствами-членами права Европейского Союза. Поэтому Европейский союз использует граждан государств-членов. Законодательство Европейского Союза дает, во многих случаях, гражданам право оспорить акты государств-членов в местных судах и тем самым увеличивает вероятность того, что нарушения закона ЕС не будут оставаться нераскрытыми. То же самое должно произойти, если граждане в определенной территории наделяются правом оспорить акты органов местного самоуправления в судах.

2. Но не упускать из виду, что судебный контроль может приводить к этим названным преимуществам только если судебный контроль выполняет по крайней мере пять незаменимых условий:

Во-первых, суды должны быть компетентны, чтобы рассматривать правовые аспекты действий местных органов власти, а это значит, компетентны, чтобы рассматривать вопросы административного права. Административное право, как правило, сильно отличается от - например - уголовного права и требует определенной степени специализации. Таким образом, лучшее место для осуществления судебного контроля над актами органов местного самоуправления - это специализированные суды административного права, а не суды общей юрисдикции. А специализированным судам, конечно, нужны специализированные судьи. Это требует наличия высшего юридического образования, предпочтительно в области административного права. И должен существовать порядок отбора судей, который гарантирует, что только подходящие кандидаты отбираются в качестве судей административного права.

Второе условие для эффективного судебного контроля за актами органов местного самоуправления состоит в том, что суды и судьи должны быть беспристрастными и полностью независимым от местных органов власти и органов государственного управления.

В-третьих, суды должны быть в состоянии издавать судебные решения в разумный срок. Задержка правовой защиты может легко стать бесполезной для истца. Это, возможно, является главным образом, вопросом хорошего оборудования, но также может быть вопросом процессуальных норм, регламентирующих работу судов.



Этот проект финансируется ЕС
This project is funded by the EU



Проект реализуется компанией Altair
Project implemented by Altair Asesores, in consortium with IBF International Consulting, Nicolaas Witsen Foundation, and Central Asia International Consulting

Германия тоже должна была извлечь определенные уроки в этом отношении. В период с конца девяностых годов (прошлого века) и первого десятилетия нового тысячелетия Европейский суд по правам человека в Страсбурге в ряде случаев выносил решения, что суды Германии - как и многие суды в других европейских странах - нарушали, по причине просрочки разбирательств, право на эффективные средства судебной защиты, изложенные в Европейской хартии по правам человека. Прошло некоторое время, прежде чем Германия изменила свои процессуальные законы и вставленные положения (в том числе право на возмещение убытков), которые, кажется, решили эту проблему.

В-четвертых, акты судов должны руководствоваться процессуальными нормами, закрепленными в законе, и должны требовать проведения публичного, прозрачного и - прежде всего - справедливого судебного разбирательства.

Пятым условием, которое должно быть выполнено, чтобы дать возможность осуществлять судебный контроль над актами органов местного самоуправления, как представляется, состоит в том, что решения судов должны исполняться.

3. Выполняются ли эти пять условий в Кыргызской Республике? Это, определенно так, если вы посмотрите на формулировки положений Конституции, которые - в сфере организации судебной системы - конечно, очень современная и прогрессивная конституция. Например, есть положения, регулирующие процедуру назначения с - в частности - участием Комиссии по отбору и назначению судей (см. статью 64 § 3, статью 74 § 4, статью 94 § 8 Конституции Кыргызской Республики). А также Конституция Кыргызской Республики содержит несколько положений, обеспечивающих независимость и беспристрастность судей (см. статья 4 § 4, статья 94 Конституции Кыргызской Республики), а также судов (см. статью 102 Конституции Кыргызстана). Конституция гарантирует финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей (см. статью 98 Конституции Кыргызской Республики). А в статье 100 § 1 прямо говорится, что акты судов обязательны для всех государственных органов.

Другой вопрос состоит в том, выполняются ли эти пять условий полностью на практике. Но на этот вопрос вы можете ответить намного лучше, чем я.

III.

Как мы видели, есть ряд преимуществ эффективного судебного контроля актов органов местного самоуправления. Поэтому я хотел бы заключить:

1. В интересах граждан, органов местного самоуправления и государства каждый гражданин, который утверждает, что его права нарушены актом органа местного самоуправления, должен иметь право на эффективные средства судебной защиты против этого акта.

2. Это означает, что судебный контроль за актами местных органов власти должен - осуществляться специализированными, беспристрастными и независимыми судами и судьями,
- осуществляться в разумный срок,



Этот проект финансируется ЕС
This project is funded by the EU



Проект реализуется компанией Altair
Project implemented by Altair Asesores, in consortium with IBF International Consulting, Nicolaas Witsen Foundation, and Central Asia International Consulting

- регулироваться процессуальными нормами, гарантирующими публичные, прозрачные и справедливые разбирательства, и
- Осуществляться посредством решений, которые носят обязательный характер для всех государственных органов.

Уважаемые дамы и господа!,

Поддержания верховенства права является сложной и никогда не заканчивающейся задачей для каждого местного сообщества, национального государства или международной организации. Иногда это напоминает мне историю о Сизифе из греческой мифологии, который был вынужден втаскивать огромную глыбу на гору, только для того, чтобы посмотреть как она вновь катится вниз, и повторять это действие снова и снова. К счастью, в нашем случае высота холма кажется больше похожа на горы Шварцвальд, чем на кыргызские горы.

Большое спасибо за внимание.



Этот проект финансируется ЕС
This project is funded by the EU



Проект реализуется компанией Altair
Project implemented by Altair Asesores, in consortium with IBF International Consulting, Nicolaas Witsen Foundation, and Central Asia International Consulting