

Реформа административной юстиции в Литве: институционные и правовые аспекты

Administrative justice reform in Lithuania: institutional and legal aspects

Юргита Паужайте-Кулвинскене,

доктор юридических наук, директор Института права Литвы

Jurgita Pauzaite-Kulvinskiene,

Dr. in law, director of the Lithuanian Law institute

Аннотация: Настоящая статья рассматривает предпосылки зарождения административной системы в ходе истории реформ, проводившихся с целью ее создания, и необходимость эффективной институционализации административной юстиции. Изучены пять ключевых периодов и сделаны выводы относительно создания независимой системы административной юстиции вне области охвата судов общей компетенции. Выявлено, что основание административной системы, такое как точное обоснование административной юстиции, было заложено в межвоенный период, но не было реализовано в исторических условиях Второй мировой войны. Кроме того, автор подчеркивает, что после Декларации независимости 1990 года, основания конституции и ее принципы привели к признанию образования административной юстиции правительством и общественностью Литвы. Кроме того, в период с 1990 по 1999 годы отмечено согласование абсолютного факта, что конституционные нормы являлись основой создания административных судов. Принимая во внимание тот факт, что основная инициатива административных реформ была подана политическими деятелями, сама реформа была разработана специалистами в области права. Они сосредоточили свое внимание на области административных нарушений вместо необходимости реформирования административных правоотношений между административными органами власти и частными лицами. Тем не менее, были предприняты шаги в правильном направлении, с принятием смелых решений, таких как объявление о переходном периоде. Переходный период 1990–1999 годов показал, как указано в выводах автора, что проводившиеся реформы страдали недостатком эффективности и что их инновационная устремленность не была плодотворной. Результатом этого явилось повышение нагрузки на судебную систему общей компетенции и уве-

личивающаяся потребность в судьях, специализирующихся на рассмотрении административных исков. Последний период реформ в 2001 году отметил создание административной судебной системы и начало эры действительно независимой административной системы вне сферы воздействия судов общей компетенции.

Ключевые слова: реформа, административная юстиция, норма, суд общей компетенции, конституционное основание, государственные администраторы, учреждения, административное правонарушение, проект, создание, диспут, поправка, решение.

Abstract: *This article examines the prerequisites of administrative system's inception through the history of reforms undertaken for its establishment and the necessity for effective administrative justice institutionalisation. Five key periods were explored and conclusions were drawn about the establishment of an independent administrative justice system beyond the court of general jurisdiction. It was found that the foundations for administrative system, such as precise justification of the administrative justice, were laid in the interwar period, but have never been implemented within the historical circumstances of the Second World War. In addition, the author states that following the Declaration of Independence (1990), the foundations set forth in the constitution and its principles led to acknowledgment of the establishment of the Lithuanian administrative justice by the government and the public. Furthermore, the period of 1990–1999 marked the agreement of the absolute fact that the constitutional norms served as a basis for establishment of administrative courts. Considering the fact, that the main the initiative for administrative reforms was taken by politicians, the reform itself was elaborated by legal professionals. They focused their attention on administrative violations, in spite of the need for reforming the administrative relations between administrative authorities and individuals. Nevertheless, the steps were taken in right direction with making venturesome decisions such as announcement about a transitional period. The transitional period of 1999–2001 showed, as it was indicated in the author's conclusions, that the reforms in place lacked effectiveness and the innovative drive behind them proved to be unfruitful. The result of this was the increase of workload for the courts of general jurisdiction and increased demand for judges specialised in considering the administrative cases. The last period of reform in 2001 marked the establishment of administrative court system and the beginning of a new era of truly independent administrative system beyond the influence of the courts of general jurisdiction.*

Key words: *reform, administrative justice, norm, court of general jurisdiction, constitutional foundation, public administrators, institutions, administrative violation, draft, establishment, dispute, amendment, resolution.*

С момента восстановления независимости Литвы в 1990 году и по сей день система судебной защиты в Литве пережила много существенных изменений. Главная особенность этих изменений является ликвидация советской правовой системы и создание национальных правовых институтов по примеру западноевропейской правовой традиции.

Значительный переход национальной правовой системы к другому стандарту качества был определен началом процедуры вступления Литвы в ЕС. Тогда национальная правовая система подверглась особым изменениям.

В настоящее время почти все отрасли права фундаментально реформированы, и новые правовые институты направлены на обеспечение принципов демократического управления и верховенства закона, а также на уважение прав и свобод человека. Административная юстиция как один из юридических элементов, безусловно, имеет большое значение. Его значение определяется тем, что в ходе административного суда непосредственно решаются фундаментальные принципы для каждой правовой страны, как право на доступности правовой защиты, прав и свобод человека и реализация других конституционных гарантий. Международные организации подчеркивают, что эффективное институциональная структура по рассмотрению административного судебного процесса в стране является одним из аспектов ускорения развития¹. Более эффективная судебная система имеет большое значение для благоприятного инвестиционного климата, как указано исследовании Европейской комиссии о судебных системах *JusticeBarometer*, 2013. Национальная правовая реформа является составной частью программ экономической стабилизации, как это делается с 2011 года в Греции, Латвии, Ирландии, Португалии, которые особенно пострадали от последствий экономического кризиса.

В своем докладе я представляю и поделюсь своим мнением о том, какими этапами Литва достигла нынешнего состояния административной юстиции, а также с какими проблемами и трудностями столкнулась Литва, когда разрабатывала теперь относительно

¹ Доклад о ходе Европейской Комиссии 1999 г., стр. 64 „судебная мощь и специализация судей добилась прогресса в принятии закона о создании Административных судов и закона об административном производстве“; Регулярный отчет 2000 г., стр. 22, „необходимо улучшение деятельности административных судов“; стр. 75 „Административный суд не имеет достаточного количества сотрудников и является сложным процессом разрешения дел государственных закупок, поэтому необходимо улучшить внешние процедуры внесудебного примирения“; <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/lithuania/li-op-de.pdf> >

эффективно функционирующую модель административной юстиции. В Литве действует дуалистическая модель административной защиты: административные суды и квази-суды (т.е. Комиссии или Панели по административным спорам). Квази-суды не имеют гарантий институциональной независимости, что свойственно обычным судам, но функционально они дополняют модель защиты административных прав. Квази-суды, как и обычные суды, имеют конституционную легитимность. Еще одна особенность проявляется в том, что административный процесс включает в себя споры, связанные с нарушением административных прав, а также и дела об административных правонарушениях.

Административная юстиция на историческом фоне

До Второй мировой войны Литва была независимой страной с верховенством закона, которая функционировала в условиях рыночной экономики и была интегрирована в западную правовую традицию. Правда, в межвоенный период в Литве не были созданы административные суды. Возможно, самый большой вклад в формирование доктрины литовского административного правосудия принадлежит профессору Ремеру, который был очень большим сторонником административного суда. Профессор писал,² что «для каждого европейского государства необходимы три суда: конституционный, административный и кассационный». Он был убежден, что только административный суд может вести соответствующий контроль законности актов административной власти. Около 1938 года был подготовлен проект права Административного суда. Можно обоснованно предположить, что, если бы в Литве не установилась советская власть, то в Литве были бы созданы административные суды. Межвоенный правовой прогресс может быть решающим фактором, определяющим довольно легкую интеграцию новых стран-членов ЕС (Литвы, Латвии, Эстонии, Польши, Венгрии и так далее) в Европейский Союз, так как в них существовали западные основы правовой системы, которые не уничтожило 50-летнее влияние советской власти на право.

Однако после Второй мировой войны в связи с установлением советской власти в Литве под влияние этой власти попала и по стандартам этого времени продвинутая правовая система. Политическая,

² В межвоенной Литве был подготовлен проект права об Административном суде (1933 г.), который, к сожалению, остался не принят законодателем.

экономическая и социальная жизнь были подчинены советской идеологии. Система общественного права была основана на советской административной доктрине права. Ее политические и идеологические основы только частично признавали возможность спора с советскими государственными органами. В основном это был спор об административных правонарушениях (общественного порядка). Основная институциональная форма, в плане того, как эти споры были рассмотрены, была не через суды, а через советские органы власти (полиция, инспекции, службы). В исключительных случаях эти споры могли быть отнесены только в суды общей компетенции, а не в административные суды. Одной из главных причин, почему не могли быть созданы административные суды, была особая роль советского суда, назначенная советскими авторами административного права. «Суд был виден в качестве органа, защищающего страну от попыток против советского правительства»³, поэтому споры с органами государственного управления наилучшим образом решались самой администрацией, и только часть споров передавалась в суды общей юрисдикции. 1980 г. — это значительный период, так как в советском административном праве были продлены границы административной юрисдикции, не ограничиваясь только административными правонарушениями. Чечот⁴ является одним из самых известных ученых этого периода, который возобновил исследования вопросов административной юстиции. В 1973 году он написал монографию «Административная юстиция: теоретические проблемы». По его мнению, категория административных правовых споров, рассматриваемых судами (общей юрисдикции), должна быть расширена, и порядок рассмотрения административных обращений в административных органах должен быть сужен. Ему вторили и другие авторы — Салищева⁵, Боннер⁶, Бахрах⁷, Салищева⁸, Демин⁹, которые в 1970 г. открыто заявили, что административная юстиция не является чуждым явлением в социалистическом обществе.

³ Стариков Ю.Н. Административная юстиция. М., 2001. С. 9.

⁴ Чечот Д.М. Административная юстиция. М., 1973. С. 63.

⁵ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юстиция в СССР. М., 1970. С. 130; Административный процесс в СССР. М., 1964.

⁶ Боннер А.Т. Буржуазная административная юстиция. М., 1975, С. 99–108; Боннер и Бахрах. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования. СГП, 1975. № 8, С. 13–21.

⁷ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 51.

⁸ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юстиция в СССР. М., 1970. С. 130.

⁹ Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах. М., 1987. С. 84.

Вывод: этот период характеризуется наличием перехода от абсолютной девальвации административной юстиции к сдержанному признанию ее в судах общей юрисдикции и в процессуальных положениях Кодекса об административных правонарушениях, а в исключительных случаях в положениях Гражданского процессуального кодекса.

Конституционные предусловия административной юстиции

С 1990 г. подход к административной юстиции в Литве существенно изменился. После принятия Конституции 1992 года были созданы условия для разговора о независимой специализированной модели административной юстиции. Германия, Франция, Финляндия, Швеция первоначально использовались в качестве примеров хорошей практики, так как там более века существовала независимая административная судебная система. Однако институциональные разработки административных судов заняли 7 лет. Сам Конституционный суд был очень важным условием для создания административной юстиции, но были нужны организационные, финансовые и технические усилия, чтобы на самом деле была обоснована система административной юстиции.

Как уже было сказано, реформа литовской правовой системы в области административной юстиции была связана с положениями Конституции 1992 года. Это Конституция независимого государства, которая была принята путем референдума через два года после получения независимости от Советского Союза. Принятие Конституции было основано на непрерывности межвоенной правовой системы Литвы, которая длилась с 1918 по 1940 г., поэтому был принят институт Президента Литовской Республики и система общей судебной юрисдикции.

Позвольте представить главные положения Конституции, которые являются значительными для административной юстиции.

Преамбула Конституции устанавливает стремление к демократическому и правовому государству. Это напрямую связано с системой административной юстиции, поскольку только доступность и эффективность правовой защиты обеспечивает гармоничный баланс связи человека с общественностью. Принцип верховенства права для административной юстиции является настолько важным, насколько он создает условия и является правовой основой *per se* для защиты прав и свобод человека от государственной администрации.

Конституция предусматривает три основных положения, которые относятся к административной юстиции:

30 ст. 1 ч. право обращаться в суд за нарушение конституционных прав.

Эта статья обязывает государство создать систему правовой защиты, в том числе для случаев, когда государство и его институции нарушают права человека.

30 ст. 2 ч. предусматривает, что возмещение материальных убытков и морального ущерба предусмотрено законом.

Эта статья требует установить такой защитный механизм в области защиты прав, нарушенных государством, который способен обеспечить реституцию правового статуса потерпевшего и, если это невозможно, — механизм возмещения ущерба.

33 ст. 2 ч. человеку гарантируется право критиковать государственные учреждения или работу должностных лиц, обжаловать их решения.

Это обеспечивает возможность обжаловать государственные органы и работу должностных лиц также и во внесудебном порядке. Поэтому на этой основе функционирует система несудебных административных комиссий, система сената и внутренняя иерархическая система административных органов.

111 ст. 2 ч. для рассмотрения административных, трудовых, семейных и дел других категорий, в соответствии с законом могут быть созданы специализированные суды.

Это положение Конституции было реализовано в качестве основы для разработки специализированных административных судов, независимых от государственного управления / публичной администрации.

Вывод: «...только твердая конституционная основа привела к образованию административной юстиции в Литве, признанию ветвей власти и общественности»¹⁰.

Образование административной юстиции в 1990–1999 г.

Дебаты между теоретиками и практиками по вопросу возможной институциональной модели административной юстиции в Литве

¹⁰ Лапинскас Кестутис, М. Ремерис и административная юстиция Литвы, в: Миколас Ремерис сегодня. Сборник статей. Составитель Максимайтис Миндаугас. Вильнюс: Юридический университет Литвы, 2000. С. 30. [Lapinskas Kęstutis, M. Riomeris ir administracinę justicija Lietuvoje, in: Mykolas Riomeris ir šiandiena. Straipsnių rinkinys, sudaryt. Maksimaitis Mindaugas, Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 30].

происходили с момента независимости, пока новый Гражданский процессуальный кодекс не был принят. Часть литовских юристов (Микеленас¹¹, Некрошюс¹² и др.) высказали мнение, что в будущем Гражданском процессуальном кодексе¹³, как и в действительном кодексе в то время¹⁴, должен быть отдельный раздел, нормы которого регулировали бы споры, возникающие из административных правоотношений. Это мнение означало, что не нужен отдельный закон о рассмотрении административных дел или специальных административных судов. Это мнение цивилистов. Противоположное мнение было за создание независимых административных судов по следующим причинам:

- а) необходимость защиты прав человека от противоправных действий государственной администрации, так как, приняв закон о государственной службе, системы государственного управления получили много властных полномочий для физического или юридического лица;
- б) для защиты прав местных органов власти от незаконных действий органов государственной власти и обеспечения демократии;
- в) для защиты прав госслужащих от административного произвола;
- г) для урегулирования споров между неподчиненными подразделениями публичного управления;

¹¹ По мнению Микеленаса, «административный процесс в первую очередь является деятельностью административных, исполнительных органов (должностных лиц) во время рассмотрения и решения административных дел и других форм процессуальных действий. Во-вторых, деятельность судов, в которых правосудие должно быть регулируемо правилами уголовного процесса или гражданского судопроизводства; в-третьих, при единой судебной системе, которая не имеет административных судов, деятельность суда должна быть регулируема одним нормативным актом, и является нелогичным единый процесс правосудия разделять на части», см.: Микеленас Валентин. Обзор закона. Но. 4. 1991. С. 10.

¹² Куцонис Пранас, Некрошюс Витаутас. Правоохранительные органы. Вильнюс: Юстиция, 2000. С. 87. [Kuconis Pranas, Nekrošius Vytautas, Teisės saugos institucijos, Vilnius: Justitia, 2000. P. 87].

¹³ Официальная газета. 2002. № . 36–1340.

¹⁴ Гражданский процессуальный кодекс Литовской Республики, официальный текст с изменениями и дополнениями по 26 июля 1994 года, с изменениями и дополнениями. Вильнюс: Центр правовой информации, 1994. [Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodeksas, Oficialus tekstas su pakeitimais ir papildymais iki 1994 m. liepos mėn. 26 d., su pakeitimais ir papildymais, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 1994].

д) проверить законность нормативного регулирования (до основания административных трибуналов эта функция не существовала).

Вывод: создание административной юстиции должно было перейти на следующий этап правового теоретико-методологического дискурса, несмотря на то что большинство инициаторов правовых реформ были политики, а фактические архитекторы и разработчики правовых реформ были юристы. Наконец, и эта дискуссия была закончена беспорным аргументом — 111 ст. 2 п. Конституции, являющаяся предварительным условием для создания административных судов, но, как будет видно, для этого было необходимо много усилия и времени, чтобы нормы были реализованы.

Основным документом для реформы был План юридической реформы¹⁵, одобренный парламентом в 1993 году, но в первой версии не было ни слова об административной юстиции. После двух лет Министерства юстиции выступило с инициативой и представило парламенту Проект реформы административной власти Литвы¹⁶. Предлагалось создать двухуровневую систему административных судов. В этом документе было выделено только административные правонарушения и их специфический аспект — состав административных правонарушений, их отделение от уголовно-правовых отношений, преобразование системы административных штрафов и их содержания, а также необходимость передачи исключительно в суд рассмотрение таких дел.

Вывод: в то время, как правило, внимание было сконцентрировано не на реформе споров между частными лицами и публичной администрацией (учреждениями), но исключительно на сфере административных правонарушений.

С 1997 г., когда Литва официально подала заявку на членство в Европейском сообществе, в регулярных отчетах Европейской комиссии о прогрессе Литвы обсуждался вопрос административной юстиции. Иногда с явной ссылкой на 111 ст. 2 п. Конституции Литовской Республики и подчеркивая, что «в будущем намечается создание специализированных административных судов, которые рассматривали бы споры о законности действий публичной администрации». В ноябре 1998 г. Европейская комиссия, оценивая прогресс Литвы в области укрепления административного потенциала и правосудия, указывает, что «Сейм до сих пор не принял закон об Административном

¹⁵ Официальная газета, 1993, № . 70–1311.

¹⁶ <http://www3.lrs.lt>.

судопроизводстве и ожидается, что это поможет исправить несовершенство нынешней судебной системы».¹⁷

В 1998 г. было принято новое изложение документа реформы (редакция плана реформы правовой системы¹⁸, в которой, наконец, было представление о создании административных судов). Используя общую судебную систему, планировалось создание двух уровней административных судов. И в результате соответствующих экономических, финансовых и организационных условий будет создана автономная система административных судов. Следует отметить, что финансовый кризис в России в то время оказал неоспоримое влияние на Литву, находящуюся в довольно слабой экономической ситуации, и затронул даже процесс отдельных правовых реформ.

Планом также были предоставлены не только институциональные перспективы развития, но и перспективы административного процесса, т.е. было установлено, что должен быть подготовлен Закон об административном производстве. Большое внимание было уделено предварительной / досудебной процедуре разрешения административного спора, выдвинута идея, что «...в делах по законности решений органов управления и должностных лиц устанавливается этап обязательного одноуровневого досудебного производства, после которого человек имеет право на обращение в административный суд». Последнее предоставление Плана не реализовано на практике до сих пор, так как обязательное предварительное разрешение административного спора и сегодня представляет наибольшие проблемы из-за сложности институциональной структуры досудебных учреждений, разделения полномочий.

План был подвергнут критике по ряду положений: *во-первых*, в туманной формулировке «путем общей судебной системы». Означает ли это, что в пределах обычных судов создаются административные суды? Используются ли только принципы организационной независимости и беспристрастности общих судов? Таким образом, был запрограммирован конфликт между обычными и административными судьями; *во-вторых*, была выбрана система двух инстанций (первая инстанция и апелляционная) административных судов, в то время как в судах общей юрисдикции была и третья — кассационная инстанция.

¹⁷ Regelmässiger Bericht der Kommission über Litauens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt. P. 9, 44, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/lithuania/li-op-de.pdf>.

¹⁸ Официальная газета, 1998, № . 70–1311.

Потребность кассационной инстанции на сегодняшний день время от времени становится объектом политических дискуссий; *в-третьих*, в Плате четко не определен переходный период до создания автономной специальной административной судебной системы, т.е. до подходящих организационных, финансовых и экономических условий. Отрицательно оценивается выбранный рискованный вариант промежуточной административной юстиции, который мог, о чем свидетельствует практика зарубежных стран, продолжаться в течение нескольких десятилетий, как, например, в Германии¹⁹.

Вывод: 7-летний период, с 1992 до 1999 г., можно рассматривать как предположения правового регулирования для модели административной юстиции Литвы. Из-за отсутствия четкого формулирования институциональной и процессуальной концепции административной юстиции в Литве необоснованно долгое время — 7 лет — заняла реализация положений Конституции Литовской Республики о реформе правовой системы.

Переходной этап административной юстиции с 1999 до 2000 г.

Положения Конституции фактически стали осуществляться только с 14 января 1999 г., когда парламент принял законодательный пакет.

- а) поправки Судебного кодекса²⁰, в котором говорится, что административные дела рассматриваются специализированными административными судами с этой системой:
- Региональные административные суды (5) (Вильнюса, Каунаса, Клайпеды, Паневежиса, Шяуляй);
 - Высший административный суд;
 - Отдел административных дел Апелляционного суда Литвы.

¹⁹ После Второй мировой войны в большей части земель была восстановлена работа административных судов первой инстанции и работа административных судов земель, не хватало только Верховного административного суда. В 1 ч. ст. 95 Основного закона Германии было предусмотрено создание Верховного административного суда, однако было постановлено, что деятельность Суда должна быть регулируема процессуальным законом о заслушивании административных дел, но подготовка вышеуказанного закона заняла много времени. В 1952 г. был принят отдельный Закон о Верховном административном суде, но на принятие закона о процессуальном административном разбирательстве (VwGO) потребовалось почти семь лет после первого проекта 1952 г. Этот закон вступил в силу только 1960.04.01.

²⁰ Официальная газета, 1999, Nr. 13–311.

- б) Закон Литовской Республики о создании административных судов²¹, в п. 1 ст. 2 которого, в соответствии со ст. 111 п. 2 Конституции, перечислены все 5 региональных административных судов и другие вышеуказанные административные суда. В 6 ст. того же Закона устанавливается, что суды начинают действовать с 3 мая 1999 г.
- в) Закон о административном производстве создал основу процесса, который отличается от гражданского и уголовного судопроизводства. 18.1 ст. редакции Закона о судах утверждает, что «компетенция административных судов устанавливается Законом административного производства».

Следует отметить, что в плане компетенции административных судов были два суда первой инстанции (региональные административные суды и Высший административный суд), и были два суда апелляционной инстанции (Высший административный суд и Отдел административных дел Апелляционного суда Литвы). Даже в случае двух заключительных апелляционных инстанций для Отдела административных дел Апелляционного суда Литвы было крайне сложно обеспечить функцию создателя однородной практики административных судов, так как дела, рассмотренные Высшим административным судом, до него не доходили.

Институциональная структура административной юстиции в Литве показывает, что высшим административным судом был Отдел административных дел Апелляционного суда Литвы общей юрисдикции, что приводит к выводу, что существовала неполная специализированная система административных судов, а так называемая частичная модель административной юстиции.

Это связано с уже упомянутом несовершенством документа реформы, из-за чего реформирование судебной системы было сосредоточено на укреплении суда в качестве независимого конституционного органа, а не на окончательное формирование системы специализированных административных судов.

Выводы: не была создана подробная основа процедурных действий специализированных административных судов, так как 19990114 редакция Закона об административном производстве в 1 ст. 2 ч. предвидела, что, рассматривая административные дела, когда случаи не предусмотрены Законом административного разбирательства, дело

²¹ Официальная газета, 1999, Nr. 13–309.

подлежит рассмотрению по Гражданскому процессуальному кодексу²²; такая модель была выбрана из-за экономических соображений в целях экономии государственного бюджета²³; хотелось проверить экспериментальным способом устойчивость идеи административных судов и эффективность выбранной модели²⁴. Такой процесс реформ был определен реакцией на сложную ситуацию в практике — увеличение рабочей нагрузки в судах общей юрисдикции и необходимость специализации судей в рассмотрении административных споров²⁵.

Завершение модели административной юстиции в 2001 году

Уже в первые годы работы административных судов стали видны некоторые недостатки регулирования и лазейки, которые можно разделить на четыре группы:

1. Организационные (или структурные) проблемы. Основная проблема состоит в том, что был создан независимый административный суд высшего / старшего уровня. Из-за этого появился разрыв между судами первой инстанции и Отделом административных дел Апелляционного суда Литвы, из-за чего не был возможен эффективный контроль действий административных судов первой инстанции и было трудно обеспечить единообразную практику административных судов. Единую

²² Лапинскас Кестутис, М. Ремерис и административная юстиция Литвы, в: Миколас Ремерис сегодня. Сборник статей. Составитель Максимайтис Миндаугас. Вильнюс: Юридический университет Литвы, 2000, с. 32–34. [Lapinskas Kęstutis, M. Riomeris ir administracinę justicija Lietuvoje, in: M. Roemeris ir šiandiena. Teminis straipsnių rinkinys, sudaryt. Maksimaitis Mindaugas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 32–34].

²³ Было подсчитано, что для создания независимых административных судов и начала их деятельности нужно 12 млн. Лт.; было выделено 3 млн. Лт., а получено 1,1 млн. Лт. См.: Григалените Ирена. Нужны ли для Литвы административные суды? // Юстиция, 1999, No. 2. С. 23. [Grigalionytė Irena, Ar reikia Lietuvai administracinių teismų?, Justitia, 1999, Nr. 2, P. 23].

²⁴ Там же, с. 32–34.

²⁵ Самая важная причина для создания административных судов, вероятно, заключается в обеспечении более полной и постоянной специализации судей в контексте административного производства, так как постоянная специализация судей в этой области, безусловно, должна была повысить уровень административной юстиции — такой мотив достаточно признает Някрошюс. См.: Куцонис Пранас, Някрошюс Витаутас. Правоохранительные органы. Вильнюс: Юстиция, 2000. С. 87. [Kuconis Petras, Nekrošius Vytautas, Teisės saugos institucijos. Vilnius: Justitia, 2000. P. 87.]

- судебную практику осложнил и деконцентрализованный процесс апелляции;
2. Проблемы распределения компетенции – во-первых, апелляционная функция должна быть сосредоточена в одном верховном суде; во-вторых, только этому суду должны быть переданы на рассмотрение вопросы законности нормативных административных актов, принятых центральными органами государственного управления; в-третьих, в связи с тем, что в административном суде нет кассационного процесса, целесообразно было бы ввести возможность хотя бы ограниченного пересмотра;
 3. Процессуальные проблемы улучшения производительности. Для административных судов вызывало много проблем в то же время применение Закона об административном производстве и применение Гражданского процессуального кодекса, кроме того, осложнялось образование единой практики;
 4. Отдельная проблема состояла в рассмотрении дел об административных правонарушениях, так как не было налажено единогогласное решение таких случаев.

По этим причинам, были приняты безотлагательные меры, чтобы подготовить соответствующие поправки в закон и создать самоподдерживающуюся / независимую систему административных судов. С 2001 г. была создана новая двухуровневая система административных судов: были отменены Высший административный суд Литвы и Отдел административных дел Апелляционного суда Литвы, оставлены пять региональных административных судов и создан Верховный административный суд Литвы, действующий на территории всей страны.

Присутствие независимой специализированной административной юстиции усугубляется новой редакцией Закона об административном производстве, который по своей структуре и назначению близок к независимому Административно-процессуальному кодексу, так как в 1 ст. 2 ч. Закона об административном производстве указывается, что при рассмотрении административных дел Гражданский процессуальный кодекс играет только вспомогательную роль («когда есть прямая ссылка в Законе об административном производстве»), а сам процесс происходит в соответствии с Законом об административном производстве. На этом этапе реформы был четко решен и вопрос разделения компетенции в рамках системы административных судов. Апелляционные дела были направлены исключительно в Верховный

административный суд Литвы. А также в рамки компетенции этого суда была переведена функция контроля нормативных актов, принятых органами центрального публичного управления. Данная реформа не потребовала значительных финансовых ресурсов, поскольку Верховный административный суд Литвы был образован на основе Высшего административного суда и Отдела административных дел Апелляционного суда Литвы.

Вывод: институционально система административных судов была полной и был создан вариант автономной административной юстиции с судами, не зависимыми от административных судов общей компетенции/ юрисдикции.

Однако вопрос функциональной автономии все еще остался не завершен, так как дела об административных правонарушениях были рассматриваемы судами общей компетенции и административными судами. То есть суды общей юрисдикции первой инстанции рассматривали дела об административных правонарушениях, которые в случае апелляции попадали в Верховный административный суд Литвы. Реформа окончательно завершена только в 2011 г., когда все дела об административных правонарушениях были направлены в суды общей юрисдикции.

Одна из самых важных проблем институциональной концепции административной юстиции — это реформа досудебного этапа производства²⁶, которая является необходимым условием для эффективной защиты в административном суде. Сегодня действует система двойной обороны, которая означает, что человек может выбрать, следует ли обратиться непосредственно в административный суд или сначала попытаться решить спор не судебным путем. Преимуществами несудебного этапа разрешения являются:

- регулируется нагрузка на суды, так как административный суд начинает дело уже не с нуля, и значительная часть обстоятельств дела бывает изложена и необходимые доказательства собраны;
- судебное разбирательство является более оперативным и более дешевым.

Институциональная реформа несудебного разбирательства в Литве проводилась в двух направлениях: во-первых, существующие

²⁶ *Bilak A. Daniel*, Administrative Justice in Lithuania, Vilnius: UNDP, 2003. P. 31–33; Пра-невичиене Бируте, Квази-суды в системе административного контроля. Вильнюс: Издательский центр Юридического университета Литвы, 2003. [*Pranevičienė Birutė*, Kvažiteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003].

административные органы получили право выносить решения споров (например, Совет по конкуренции, Комиссия по общественным / государственным закупкам);

во-вторых, были созданы новые институции административного досудебного урегулирования (например, Высшая / Главная комиссия административных споров, Комиссия обжалования решений налоговых органов / Комиссия по налоговым спорам).

Сегодня для ряда административных споров установлена одноуровневая процедура несудебного разбирательства (например, по делам таможи, налогов, социального обеспечения и т.д.). Это согласуется с конституционным требованием доступности и эффективности правовой защиты.

Выводы: Более чем десять лет назад запущена административная судебная система в Литве в настоящее время рассматривается в качестве важного достижения национальной правовой реформы. Международные эксперты считают административную юстицию Литвы «одной из самых радикальных и прогрессивных реформ по всей Восточной Европе»²⁷. Можем похвалиться успешной реформой институционализации административной юстиции, однако и по сей день остается открытым и актуальным вопрос об эффективном правовом регулировании административного процесса. Это напрямую связано с разработкой модели административного процесса, а также с введением инновационных процессуальных инструментов (например, электронное правосудие, массовые процессы и др.) в модель административного процесса в Литве.

²⁷ Bilak A. Daniel, *Administrative Justice in Lithuania*. Vilnius: UNDP, 2003. P. 4.