

Эрбоев М.

ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И
ВОЗМОЖНОСТИ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ В ТАДЖИКИСТАНЕ

M. Erboev

EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE AND FOREIGN COUNTRIES AND
THEIR POSSIBLE APPLICATIONS IN TAJIKISTAN

УДК: 344/87.12.9

В статье рассматриваются вопросы формирования административной юстиции и совершенствование судебной формы защиты прав и свобод гражданина в Таджикистане на основе поиска, анализа и обобщения, апробированных на практике опыта развитых стран.

Ключевые слова: административная юстиция, судебная власть, судебно-правовая реформа, процессуальный механизм, защита прав и свобод граждан, правовой институт, административная власть, публично-правовой спор, институт судебного контроля.

The questions of the formation of administrative justice and the improvement of the judicial forms of protection of the rights and freedoms of citizens in Tajikistan based search, analysis and synthesis of proven experience in the practice of developed countries.

Key words: administrative justice, the judiciary, judicial reform, the procedural mechanism, the protection of the rights and freedoms of citizens, legal institutions, administrative authorities, public and legal dispute, the institution of judicial review.

В государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан центральное место принадлежит судебной власти, которая, обладая особым юридическим статусом, является наиболее эффективным институтом защиты прав человека. Раскрывая юридическую природу судебной власти, как одного из элементов механизма разделения властей можно сформулировать вывод о том, что конституционное закрепление судебной власти стало закономерным результатом эволюции отечественной юридической мысли и общественно-исторического развития Таджикистана.

В Таджикистане разработка и совершенствование судебной формы защиты прав и свобод гражданина должна происходить на основе поиска, анализа и обобщения, апробированных на практике опыта развитых стран.

Опыт административной юстиции западных стран имеют как положительные стороны, так и недостатки.

Во многих зарубежных странах институт судебного контроля реализуется через систему административной юстиции¹. Классическая форма административной юстиции возникла во Франции XIX в. Не смотря, на свой длительный возраст в юридической науке полемика о едином понятии

административной юстиции среди ученых до сих пор продолжается.

В западной доктрине различают административную юстицию в широком, предельно широком и узком смысле. Под административной юстицией в широком смысле понимают деятельность судов (как обычных, так и специальных судебных органов административных трибуналов) при рассмотрении дел о неправомерности актов исполнительной власти. Это понимание характерно также для многих арабских стран.

Административная юстиция в узком смысле определяется как особый процессуальный порядок разбирательства правовых споров между частными лицами и публичной администрацией, который проводят специальные административные суды или квазисудебные органы, наделенные законом юрисдикцией по административным тяжбам. Этот подход свойственен Великобритании, Германии, Франции и ряду других стран.

Предельно широкий подход характерен итальянской правовой доктрине. Административная юстиция в этом случае рассматривается как совокупность институтов, имеющих различную природу и обеспечивающих деятельность публичной администрации в установленных для неё рамках, либо как комплекс гарантий и соответствующих им средств, используемых для охраны позитивного права от нарушений со стороны публичной администрации².

Вместе с тем точное определение понятия и сущности административной юстиции представляет известную трудность, поскольку её содержание, которое вкладывается в этот термин, понимается в юридической науке неоднозначно. Это связано с многообразием разновидностей административной юстиции, появление которых вызвано комплексом исторических социально-экономических и политических причин в каждой отдельной стране.

Одной из классических вариантов формирования административной юстиции представляет собой французская модель. В основе французской модели лежит интерпретация принципа разделения властей, согласно которой законодательная, исполнительная и судебная не должны вмешиваться в дела друг друга. Отсюда проверка актов публичной администрации с целью обеспечения законности должны проводить не общие, а специальные суды - административные -

¹ См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Уч. Пособие -М., 1997. -С. 16.

² См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. -М., 2002. -С. 192

действующие в рамках исполнительной власти. Эти суды называются административными трибуналами. Они обособляются также от активной администрации, т.е. органов управления, осуществляющих нормотворческую, исполнительно – распорядительную деятельность. Современная французская система судов имеет пирамидальную систему и включает два вида трибуналов: общей административной юрисдикции и специальной административной юрисдикции. Венчает эту пирамиду Государственный совет – высший административный суд. Французская система административной юстиции была воспринята во многих странах мира со своими специфическими особенностями.

Другую модель административной юстиции являет собой Германия. В этой стране системой органов судебной власти, на которую ложится, обеспечение законности в деятельности публичной администрации, являются самостоятельные суды административной юстиции. Данная система основывается с необходимостью максимальной законодательной защиты публичных прав граждан. Административные суды в Германии это самостоятельная ветвь правосудия, а не исполнительной власти как во Франции. Они делятся на суды первой инстанции – общинные и городские второй инстанции – административные суды земель и высшей инстанции – Федеральный административный суд. Особые ветви правосудия образуют суды специальной административной юрисдикции: социальные, которые рассматривают споры из отношений по управлению социальной сферой и в области социального обеспечения, финансовые, разрешающие налоговые споры, дисциплинарные, в чье ведение входят споры между работниками и работодателем и др.

В Российской Федерации идеи формирования института административной юстиции нашли выражение в административно – правовой литературе, особенно на рубеже 20 – 21 вв³. Развитие данной доктрины связано с процессом демократизации общественно – экономического строя, продвижением государственно – правовых институтов к идеям и требованиям правового государства. Данные идеи и требования Конституции получили своё развитие и реализацию в правовых институтах.

Важным шагом развития идеи о формировании полноценного института административной юстиции в России явилась подготовка в порядке реализации законодательной инициативы Верховным судом в Государственную Думу РФ проекта федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в РФ" и "Кодекса административного судопроизводства РФ". Однако в настоящее время работа над этими актами идёт достаточно медленно.

Законопроект "О федеральных административных судах", принятый Госдумой в первом чтении

в 2000г., предлагал создание в системе судов общей юрисдикции специализированной ветви, состоящей из межрайонных административных судов, судебных коллегий по административным делам судов общей юрисдикции субъектов РФ, федеральных окружных административных судов и судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ. Предлагалось, что судебному контролю будут подвергаться как нормативные, так и ненормативные акты Правительства РФ, Президента РФ, руководителей федеральных министерств и ведомств и аналогичных органов государственной власти субъектов РФ органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. По этому закону закрепляется, что указанные суды будут рассматривать дела по спорам между органами публичной власти и общественными объединениями, а также споры, связанные с применением законодательства о выборах и референдумах, разрешительной системы и т.д.

На фоне тех событий, которые происходят в России, интересным является модель устройства системы административной юстиции Украины. Основы для формирования административно – судебных органов в этой республике были заложены законом Украины "О судостроении Украины" к числу специализированных судов данный нормативно-правовой акт относит административные суды. Кодекс административного судопроизводства Украины 2005 года определяет не только структуру административных судов, но и порядок административно-судебного процесса. Статьи 18, 20 КАСУ посвящены предметной и инстанции – онной подсудности. Эти статьи закрепляют, что административное судопроизводство осуществляется местными общими судами, окружными административными судами, апелляционными административными судами, Высшим административным судом Украины, а также Верховным Судом Украины (Судебной палатой по административным делам). В Украине унификация процессуальных норм имеет неоспоримое преимущество, так как облегчает деятельность судьям, юристам и даёт возможность избежать ошибок, которые так часто встречаются при применении процессуальных законов.

В Казахстане процесс становления административных судов уже начался. Основы правового регулирования судебной системы в Казахстане устанавливаются Конституцией РК, Конституционным законом РК от 25.12.2000г. "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" и указами Президента Республики Казахстан. Указом Президента РК от 9 сентября 2004г. № 1437 "Об образовании, реорганизации и упразднении некоторых районных и приравненных к ним судов Республики Казахстан" в Казахстане было образовано 29 межрайонных специализированных административных судов. Действующее законодательство Казахстана позволяет создать специализированные административные суды по принципу территориальности, т.е. один суд – на несколько

³ Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство. -М, 2001.; Скитович В.В. Проблемы административной юстиции как формы реализации судебной власти. -М.. 1999.

районов. Несовпадение юрисдикции административных судов с административно территориальным делением является одной из гарантий, препятствующих вмешательству местных чиновников в процесс отправления правосудия.

Действующие на сегодня административные суды образованы именно по этому принципу, число их предполагается увеличить с тем, чтобы охватить все территориальные единицы⁴.

Статья 2 Конституционного закона РТ "О судах" предусматривает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, экономического, административного и уголовного судопроизводства. Закрепление в нормах конституции институтов правового государства требует от органов государственной власти определённого процессуального механизма защиты публичных прав граждан. В этом смысле можно заметить парадоксальную ситуацию, что в Таджикистане экономические суды образовались в качестве самостоятельной ветви судебной системы. Законодательно предусмотрено административное судопроизводство и в тоже время специальный процессуальный механизм в виде отдельного процессуального кодекса по вопросам касающихся защиты публичных прав граждан отсутствует. Институт административной юстиции, по мнению учёных надо рассматривать как систему органов, специально предназначенного для разрешения публично - правовых споров граждан и их объединений с органами государственной власти, и как надлежащие процессуальное регулирование порядка осуществления контроля над их деятельностью и недопущению административного произвола с их стороны. Главная задача административной юстиции - обеспечить гарантированные Конституцией права, свободы и законные интересы граждан. Сейчас в Таджикистане существует так называемая обще судебная модель организации административной юстиции. Суть её состоит в том, что рассмотрение и разрешение споров возникающих между физическими лицами и административными органами осуществляется судами общей юрисдикции и экономическими судами в рамках гражданского и экономического процесса. Организация и отправление административной юстиции регулируются различными законодательными актами, которые действуют в республике. Верховное положение занимает конституция и конституционный закон "О судостроительстве" в РТ. Процессуальный порядок судопроизводства в этой сфере регулируется ГПК РТ и КоЭС РТ. Кроме того, действуют законодательные акты, устанавливающие общие и специальные основания для обжалования действий и решений административных органов. Определённым стимулом развития судебного контроля над деятельностью органов публичной власти явилось принятие в Таджикистане законов об обжаловании в суд

действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, которые в определённой мере дополняют формулировку ст. 47 Конституции РТ.

Традиционно административную юстицию напрямую связывают с судебным контролем над законностью в сфере государственного управления. Разумеется, это не означает, что данным значением закрепляется обязанность осуществлять всеобъемлющий контроль в указанной области. Как правило, для административной юстиции такой контроль сочетается с главной задачей защитой прав граждан от произвола административных властей. ГПК РТ⁵ предусмотрел, что дела, возникающие из публично-правовых отношений, рассматриваются общими судами по правилам указанным в данном кодексе. С нашей точки зрения, такой порядок рассмотрения административных споров установленными ГПК РТ не обеспечивает полной защиты публичных прав граждан и требуется разработка самостоятельного административно-процессуального кодекса. Так же обстоит дело с КоЭС РТ⁶ которая содержит самостоятельную главу дел возникающих из публично-правовых отношений. В тоже время создавать отдельную систему административных судов целесообразно лишь в будущем, по мере появления организационных, экономических и кадровых предпосылок.

Для становления административной юстиции в Таджикистане в настоящее время не хватает еще правовой базы, и данный пробел в законодательстве может быть восполнен путём последовательного проведения административной и судебной реформы. Ведь учреждение самостоятельной системы административной юстиции позволит обеспечить повышение ответственности, законности в действиях должностных лиц и исполнительных органов, который создаст эффективный процессуальный механизм защиты публичных прав гражданина от произвольных действий должностных лиц.

Таким образом, судебно-правовая реформа, процесс, которого идет в республике⁷, разрабатывается и осуществляется в стране, которая входит в единое евразийское геополитическое пространство. Таджикистан - страна более евразийская, нежели сугубо восточная. Исторически сложилось так, что таджики, начиная со второй половины XIX века стали связывать свою судьбу с Россией, сыгравшей роль объединительного центра между Востоком и Западом в процессе выполнения ею культурно-цивилизаторской роли. Посредством России народ Таджикистана стал приобщаться к западным правовым ценностям, прежде всего к идеям, институтам и

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Республики Таджикистан //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, №1. часть 1, ст. 7.

⁶ Кодекс Республики Таджикистан об экономическом судопроизводстве//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, №1, часть 1, ст.7.

⁷ См.: Э.Рахмон. Послание Президенту Республики Таджикистан Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 20 апреля 2012 // Народная трибуна.№17(840) от 26 апреля 2012 г.

⁴ К.Мами. Административное судопроизводство в Казахстане: практика и перспективы // Российская юстиция 10.10.2005г.

традициям римского континентального права. Позитивную роль в истории таджикистанцев сыграл социалистический опыт, который составляет необходимую базу для осуществляемых ныне общественных преобразований. Будучи воспитанными, на традициях российской, затем советской (чисто светской, западной) юридической школы и юридического мышления юристы Таджикистана недвусмысленно и охотно начали после распада СССР использовать (на основе единодушного признания ими) идеи и ценности правовой государственности⁸, которые, как известно, западного происхождения. Развал Советского Союза не сломил волю и стремление таджикистанцев идти в будущее по светскому пути развития, на основе применения общечеловеческих ценностей (правовое государство, разделение властей, естественные права человека, правозаконность и т.п.). Поэтому совершенствование механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина, **судебно-правовая реформа** в современном Таджикистане⁹ не является простым, ни чем не объяснимым подражанием примеру зарубежных стран, а представляет собой взвешенный, трезво оцененный, вполне разумный, единодушный, не навязанный кем-то извне выбор собственного пути развития.

По этому пути мы идем вполне осознанно, взвешенно и добровольно, с целью приобщения страны и ее жителей к мировому позитивному опыту, общепризнанным человеческим ценностям и достижениям. С этим они связали судьбу нынешних и будущих поколений, осознавая такой выбор единственно приемлемым и реальным путём развития, залогом успеха нынешних и всех последующих преобразований.

Литература:

1. Конституционный закон РТ "О судах Республики Таджикистан" //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан Z001 год, №7, ст. 490; 2003 год, №12, ст. 685; 2004 год, №5, ст. 347; 2006 год, №3, ст. 143; 2007 год, №7, ст. 651; 2008 год, № 3, ст. 181; №6, ст.443; №12.
2. Э.Рахмон. Послание Президента Республики Таджикистан Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 20 апреля 2012 // Народная трибуна.№ 17(840) от 26 апреля 2012 г.
3. Указ Президента Республики Таджикистан "Программа судебно-правовой реформы" от 27 июня 2007г.№ 271.
4. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, №12, часть 1, ст. 989.
5. Гражданский процессуальный кодекс Республики Таджикистан//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, № 1, часть I, ст. 7.
6. Кодекс Республики Таджикистан об экономическом судопроизводстве//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, № 1, часть I, ст. 5.
7. Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Уч. пособие.-М., 1997.-С. 16.
8. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. -М., 2002. -С. 192
9. Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство. -М, 2001.
10. Скитович В.В. Проблемы административной юстиции как формы реализации судебной власти. -М., 1999.
11. К.Мами. Административное судопроизводство в Казахстане; практика и перспективы // Российская юстиция № 1.2005г.
- Сативалдыев Р.Ш. Политико-правовые традиции таджикской государственности // Эҳёи Аджам - Худжанд, 2002. № 1. - С. 42.

⁸ Напр.см.: Сативалдыев Р.Ш. Политико-правовые традиции таджикской государственности//Эҳёи Аджам-Худжанд. 2002. №1.-С.42.

⁹ См.: Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. -М.. 2002. - С. 192

Рецензент: д.ю.н., профессор Ибраева А.С