

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

БАХШИЕВА Нармин Анвер кызы - доктор философии по праву, преподаватель факультета гражданского права Бакинского государственного университета

В настоящей статье исследованы некоторые вопросы правового регулирования административного судопроизводства в Азербайджанской Республике. Автор, комплексно исследовав различные нормативно-правовые акты, отражающие в себе нормы, регулирующие вопросы, в связи с административным судопроизводством, пришел к выводу, что одним из основных целей административного процесса выступают восстановление нарушенных прав и интересов участников административных правоотношений. По мнению автора, это обуславливается сущностью административного права, возникшего как надзорное право за администрацией, право защиты гражданина от произвола административной власти.

Ключевые слова: производство, суд, нормативно-правовое основание, коррупция, кодификация, административно-процессуальное право.

В настоящее время нормативно-правовую основу административного судопроизводства в Азербайджанской Республике составляет: Конституция Азербайджанской Республики, международные договоры, участником которого является государство, Закон Азербайджанской Республики «О судах и судьях», Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве», Административно-процессуальный Кодекс, решения Верховного Суда по административным делам и т.д.

После восстановления государственной независимости Азербайджанской Республики всенародным голосованием была принята первая национальная конституция. В Конституции, составляющей основу системы национального законодательства и всей правовой системы, обеспечение прав и свобод человека и гражданина является высшей целью государства, их соблюдение и защита же - обязанностью государственных органов. Правовые принципы жизни государства и общества также нашли свое закрепление, определены многие отрасли права, в том числе основные направления в развитии административного права.

В VII главе Основного Закона под названием «Судебная власть» определены порядок, основные принципы и условия осуществления судебной власти Азербайджанской Республики, судебная система, а также судебные решения и порядок их исполнения. В Конституции нашло свое отражение осуществление судебной власти посредством Конституции, гражданского и уголовного судопроизводства и иными предусмотренными законом средствами. Несмотря на то, что среди этих средств не предусмотрено административное судопроизводство, понятием «иные средства, предусмотренные законом» законодатель предусмотрел правовые условия для новых средств. Наряду с этим, считаем, что для устранения данной проблемы следует дополнить «административное судопроизводство» в часть 3 статьи 125-й Конститу-

ции, предусматривающую осуществление судебной власти.

Принцип разделения властей как основной принцип правового государства также нашло свое отражение в конституционном порядке. В статье 7.4 Конституции определена независимость законодательной, исполнительной и судебной властей в пределах их деятельности и своих полномочий. Каждая из ветвей власти имеется в общей системе государственной власти и выполняет только присущие ему обязанности и функции. Баланс властей сохраняется за счет частных организационно-правовых средств и это обеспечивает не только взаимную деятельность, но и в определенной мере взаимное ограничение полномочий. В литературе справедливо отмечается, что разделение единой государственной власти на три относительно свободных и независимых отраслей предотвращает злоупотребление властью и создание государством тоталитарного управления, не связанного с правом (8, с.55). Отметим, что закрепление принципа разделения властей, в свою очередь, выступил основой важных реформ в управлении и судебно-правовой системе.

Принцип разделения властей является принципом взаимного соотношения властей внутри государства (2, с.50). Следует также отметить, что еще в период Республики этому принципу придавали важное значение. Как пишет С.А.Мирзоев, механизмы контроля между разделением властей и ветвями власти в правовой системе Азербайджана начали формироваться еще в период первой демократии (12, с.41).

Известно, что принцип разделения властей, являющийся важным элементом в развитии демократического государства, с точки зрения функционального разделения власти наряду с другими ветвями власти предусматривает контроль. В связи с этим, область деятельности административных судов ограничивается соответствующими пределами. Данное ограничение происходит от сущности демократического управления. Так, одним из основополагающих принципов демократического управления считается, что никто не может встать выше закона (7, с.21). Как один из

наиболее важных гарантий законности, законодатель учитывая данный принцип при формировании нормативно-правовой базы административного судопроизводства, основываясь на принципе разделения властей, ограничивает полномочия административных судов, обеспечивая деятельность административных органов в пределах закона. Административный суд, обеспечивая деятельность административного органа в пределах закона, хотя и служит охране и защите прав и свобод, интересов граждан, но не обладает неограниченными полномочиями. В административном судопроизводстве должен соблюдаться принцип проявления уважения к дискреционным полномочиям административного органа. Дискреционный означает, что функции административных органов законом однозначно и точно не определены, и административным органам предоставляется возможность действовать по своему усмотрению (10, с.86). Однако, данное полномочие предусматривает не произвол административных органов, а выбор по своему усмотрению конкретного вида действия при возложении законом на него полномочий, руководствуясь основными ценностями.

Хотя суд и оценивает оспариваемый акт административного органа с позиции соблюдения закона, однако, не вправе за него принимать решение, а также оценивать акт с точки зрения целесообразности. Исключения из этого правила составляет только проверка законности с точки зрения целесообразного осуществления дискреционных полномочий. Так, административно-процессуальное законодательство предусматривает также проверку административного акта, принятого в силу дискреционных полномочий или возможность судебного надзора на этими актами. В случае, если административный орган действует в силу дискреционных полномочий, суд также проверяет законность административного акта или отказа от принятия административного акта или непринятие административного акта из-за бездействия административного органа с точки зрения несоблюдения дискреционными полномочиями пределов, установленных законом

или несоответствия этих полномочий целям осуществления дискреционного права (статья 74 УПК). Кстати, следует отметить, что не во всех странах мира одинаково регулируются отношения между другими ветвями власти и административным судопроизводством. Например, в Италии создается специальная комиссия при поступлении в Государственный Совет жалобы на неисполнение решения суда. Комиссия выясняет у административного органа причины задержки в исполнении решения. Если задержка в исполнении связана с неосведомленностью административного органа или по определенным техническим причинам, комиссия дает соответствующие рекомендации и для исполнения устанавливает разумный срок. К концу срока комиссия вновь отправляется к этому административному органу и проверяет состояние исполнения решения. В случае же неисполнения решения комиссия осуществляет исполнение этого решения (9, с.60).

Таким образом, в Конституции Азербайджанской Республики определено функционирование государственных органов в своей деятельности и в отношениях с гражданами в соответствии с сущностью демократического и правового государства. В более широком смысле, хотя каждое положение конституции или закрепленный в нем каждый демократический институт не является прямым, косвенно оно выступает гарантом прав и свобод. Источник механизма ответственности для защиты прав и свобод, законных интересов личности от решений и действий государственных органов и их должностных лиц исходит из Конституции. С этой точки зрения Конституцию можно рассматривать первичной основой для формирования административного судопроизводства и основой его нормативно-правовой базы.

В третьей главе Конституции Азербайджанской Республики под названием «Основные права и свободы человека и гражданина» предусмотрено право защиты прав и свобод человека и гражданина. Каждый вправе защищать не запрещенными законом способами и средствами свои права и свободы. Споры, связанные с нару-

шением прав и свобод человека и граждан, разрешаются судами. В содержание права на защиту входит возможность обжаловать в суд решения и действия (бездействия) государственных органов, политических партий, профсоюзов и иных общественных объединений, должностных лиц. Как уже упоминалось в литературе, необходимым условием конституции, демократии и правового государства является предотвращение произвольных препятствий для осуществления основных прав и свобод (13, с.41).

Следует также отметить, что не во всех странах в конституции право на защиту закрепляют в разделе «права и свободы». Например, в таких странах, как Греция, Испания, Португалия, право на защиту считается принципом осуществления правосудия и соответственно предусматривается в разделе, где говорится о судебных органах Конституции (20, с.39-40).

Закон «О судах и судьях» от 10 июня 1997 года, являющийся одним из нормативно-правовых основ административного судопроизводства, определяет основные положения осуществления правосудия и судебную систему. Изменения, внесенные в статью 19 Закона от 22 июня 2010 года, на базе местных экономических судов были созданы административно-экономические суды. Закон определяет полномочия, порядок организации и состав административно-экономических судов. Следует отметить, что хотя этот закон и определяет рассмотрение административно-экономическим судом административных и экономических споров как суд первой инстанции, тем не менее не проясняет какими полномочиями он обладает в отношении оспариваемого административного акта или действия (бездействия). Данный вопрос регулируется Административно-процессуальным Кодексом.

Законом Азербайджанской Республики «Об административном производстве» от 21 октября 2005 года, являющимся одним из нормативных основ административного судопроизводства, закреплены единые правила правового регулирования административного производства, лежащие в

основе административных споров. В этом законе впервые в истории национального законодательства определены понятия административного органа, административного производства и административного акта, а также определены классификация административных актов. Закон, наряду с тем, что способствовало развитию отношений между административными органами и гражданами в новом виде, тем самым стала основой и позитивного административного права в национальной правовой системе. Для формирования «позитивной» административно-правовой доктрины вместо «негативного», унаследованного от советской эпохи, сформировалась первоначальная основа. В литературе справедливо отмечают, что принятие названного закона стала основой в формировании новых теоретических взглядов в области административного права (6, с.15).

Отметим, что для обеспечения в стране правопорядка, прав и свобод граждан, интересов, охраняемые законом, имеет важное значение точное определение правил административного производства. Как отмечено в литературе, для того, чтобы стать создателем и «хранителем» законности, государство должно осуществлять без исключения свои властные функции на основе и в рамках действующих законов. В то же время, государство должно пресекать любые нарушения закона, совершенные как своими органами и должностными лицами, так и гражданами (8, с.238). С этой точки зрения, данный закон в рамках административного производства служит регулированию отношений между гражданами и административными органами, упрощению административного управления и повышению эффективности, урегулированию вопросов об ответственности административных органов и должностных лиц, а также созданию адекватных правовых гарантий и механизмов защиты. Именно единство, прозрачность и простота правил производства защищает граждан от произвола и волокиты административных органов и должностных лиц (10, с.17).

Следует отметить, что рекомендательное решение Комитета Министров Совета

Европейского Союза «Об административном производстве, влияющих на несколько лиц» за № R(87)16, считает важными мерами в охране прав и интересов закрепление возможных правовых средств защиты от административного акта в Европейском Кодексе «О правильном административном поведении» (The European Code of Good Administrative Behaviour) (21), принятого Европейским Парламентом.

Таким образом, предписание сведений о возможных правовых средств защиты от административного акта, сроке их использования и органа (органов, в том числе суда), куда заинтересованное лицо вправе подать жалобу (иск), можно оценить как один из основных положений административного права, определенных Советом Европы и принятых членами государств.

Как известно, в связи со сложным содержанием общественных отношений регулярно принимаются новые нормативно-правовые акты. Через определенное время некоторые из этих актов теряют свою силу, актуальность и между правовыми указаниями возникают определенные противоречия. По этой причине возникает необходимость в систематизации. Для обеспечения внутренне согласованного, непротиворечивого и нормального функционирования системы законодательства и непрерывного совершенствования и развития, регулярное его систематизация имеет важное значение. Кодификация, как один из видов систематизации, обладая нормотворческими особенностями, направлена на создание нового нормативно-правового акта путем переработки действующего законодательства для достижения единого, целесообразного и внутренне согласованного правового регулирования определенной отрасли.

Кодификация является более сложной и совершенной формой систематизации. Она в основном осуществляется в связи с большими социальными изменениями, выступая всегда новизной, «правовой революцией» для отрасли правового регулирования. С позиции данного подхода Административно-процессуальный Кодекс действительно можно считать «правовой революцией» для системы национального

законодательства. Так, как известно, одним из больших парадоксов правовой системы советского союза, в составе которого многие годы мы находились, было отсутствие административно-процессуального законодательства, регулирующего административное судопроизводство. Советская теория административного права не имело единого правового механизма в связи с восстановлением нарушенных прав граждан (6, с.16).

В настоящее время организация административного судопроизводства и процессуальный порядок деятельности в республике определяется Административно-процессуальным Кодексом. В литературе кодекс, регулирующий административное судопроизводство, справедливо считается процессуальной основой деятельности административных судов (15, с.803). Административно-процессуальный Кодекс, являясь единым законодательным актом, предусматривающий административно-процессуальные правовые нормы в определенном систематизированном порядке, регулирует порядок судебного обжалования гражданами на акты административных органов или их действий (бездействий), правила возбуждения и разрешение административного дела. Кодекс можно охарактеризовать такими признаками, как правовая и логическая целостность, компактность, сложная структура, регулирование широкой социальной сферы и преобладание юридической силы над другими отраслевыми актами.

Административно-процессуальный Кодекс Азербайджанской Республики принят 30 июня 2009 года, вступило в силу с 1 января 2011 года. Принятием кодекса, состоящего из 18 глав, 130 статей, сформирована правовая база административного судопроизводства, с учетом специфики отношений, связанных с административными спорами, в законодательстве закреплён специализированный подход к рассмотрению их в суде. Виды административных исков, не являющиеся особым видом иска, порядок возбуждения административного дела в суде, основные принципы административного судопроизводства, регулируемые до при-

нятия кодекса в общем порядке гражданско-процессуальным законодательством, в настоящее время определены административно-процессуальным законодательством. Определение в законодательстве участников административного судопроизводства, срока иска, применяемых в судебном порядке защитных мер временного характера, выступило в качестве проявления административного судопроизводства, обусловленного специфическими особенностями как одного из независимых отраслей судопроизводства.

Следует отметить, что формирование административного судопроизводства как одним из ветвей судопроизводства создал механизм ответственности административных органов, механизм реального исполнения вероятности быть ответчиком по административному иску, поднятого за любое решение, действие или бездействие. Это стало также важной мерой для обеспечения законности, прозрачности и эффективности в деятельности административных органов, для предотвращения коррупции. Так, одной из основных задач административного судопроизводства составляет снижение уровня бюрократии и коррупции (18, с.44).

В то же время, Административно-процессуальный Кодекс можно оценить как логичное продолжение закона «Об административном производстве». Потому, что административное судопроизводство возбуждается, когда между гражданином и административным органом возникает административный спор при несоблюдении правил административного производства. Административно-процессуальный кодекс стал основой новой отрасли системы национального законодательства - административно-процессуального законодательства и новой отрасли права в правовой науке - административно-процессуального права. Следует отметить, что как административное судопроизводство стало новеллой для административного права, так и для системы национального законодательства административно-процессуальное законодательство, нормативно-правовая база административного судопроизводства явля-

ется новейшей отраслью. Данная отрасль переживает период своей эволюции.

Отметим, что в отдельных странах (например, в Италии) основная цель норм административно-процессуального права выражается именно в обеспечении эффективности и прозрачности в административной практике. Обеспечение прозрачности в государственном управлении является эффективным средством в пресечении коррупции и в повышении общественного доверия к государственному управлению (7, с.37). На наш взгляд, институты, регулируемые этими нормами, являясь предметом научных исследований, и усовершенствование в связи с изменениями в обществе в конечном итоге будет способствовать развитию административно-процессуального права как новой отрасли права. Судебные решения, вынесенные в результате административного процесса, также соответственно способствует развитию, улучшению административного права. Известно, что суды играют важную роль в рационализации административно-процессуального права и в разработке, усовершенствовании его основных принципов (например, беспристрастность, справедливость, пропорциональность и т.д.). Например, в таких странах как Франция, Англия, Германия, Италия, Швейцария, в развитии административного права значительное влияние оказал судебный надзор над административными решениями. В литературе справедливо отмечают, что по сравнению с другими отраслями права, административное право по сути является отраслью права, в основном созданного судьями (16, с.269-270).

Таким образом, ранее изучаемые в узком виде темы как предмет административного права (например, административное производство, административная юстиция, административный иск и т.д.), теперь уже выступают правовыми институтами, основанные на административно-процессуальную законодательную базу. Принятие Кодекса, наряду с обогащением традиций кодификаций в системе национального права, способствовала определению институтов нового административно-процессу-

ального права, обогащению терминологии административно-процессуального права и наконец, формированию особых условий административного процесса и территориальных принципов.

Говоря о действующем административно-процессуальном законодательстве, как новеллу следует также отметить определение института законного представителя. Как известно, в предыдущем законодательстве в судопроизводстве по делам, возникающим из административных отношений, не допускалось участие законных представителей. В литературе данный случай объяснялся возможностью стать участником административно-правовых отношений только дееспособным лицам (4, с.248). В настоящее же время, согласно статье 26.3 Административно-процессуального Кодекса, ограниченно дееспособные или недееспособные лица должны быть представлены в суде в соответствии с положениями Гражданско-процессуального кодекса Азербайджанской Республики.

Одной из причин возникновения административного спора является именно конфликт интересов субъектов административно-правовых отношений в области государственного управления (17, с.134). Административно-правовой спор - это разногласия, выраженные в юридически значимых действиях и вытекающие из нарушений прав и законных интересов между гражданами и административными органами, или из разного понимания законности административных актов, действий (бездействия). Спор расценивается как проявление, возникшее в процессе социального взаимодействия, из-за различных потребностей социальных субъектов, целей и интересов, а также роли и функций, обусловленных социальным статусом, характеризующиеся противоположными друг к другу деятельностью (19, с.61). Законодатель, принимая интересы в качестве основания возникновения административного конфликта, соответственно и в административно-процессуальном законодательстве основанием для возбуждения административного дела предусматривает личные и коллективные интересы.

Так как, административному делу способствует административный спор, выраженный именно в столкновении интересов или взглядов. Личный интерес истца может быть правового, экономического или идейного характера. В целях защиты коллективных интересов при обосновании в исковом заявлении принятие или отказ в принятии административного акта, или нарушение интересов в результате действия или бездействия административного органа, неправительственным организациям (общественным объединениям или фондам) допускается подача соответствующего иска, предусмотренного в статье 35.1 Административно-процессуального Кодекса.

Известно, что административное судопроизводство обладает также важным антикоррупционным потенциалом. Оно призвано обеспечить в рамках закона посредством судебного контроля осуществлению административными органами беспристрастной деятельности, а также защите интересов как граждан, так и государства. В юридической литературе административный спор справедливо рассматривается как средство защиты интересов не только лиц, но и государства (1, с.111). Таким образом, такие негативные проявления в деятельности административных органов, как произвол, злоупотребление властью, предвзятость, коррупция, волокита, являются важными критериями, содействующие подрыву общественного доверия к государству и его механизму.

Следует отметить, что формирование административного судопроизводства как формы обеспечения деятельности правового государства, само по себе не достаточно для эффективной борьбы с коррупцией. Для формирования механизма эффективной деятельности имеет существенное значение и профессиональная этика судей. Изучая природу нравственного сознания и нравственных отношений, характерные особенности моральных и этических ценностей, частные методы их применения, по сравнению с другими нормами и ценностями человеческого поведения, особые условия подотчетности и ответственности за действия человека, этика проясняет осо-

бую роль нравственного воспитания человека (11, с.301).

Таким образом, комплексное исследование различных нормативно-правовых актов, отражающих в себе нормы, регулирующие вопросы, связанные с административным судопроизводством, показывает, что одним из основных целей административного процесса выступают восстановление нарушенных прав и интересов участников административных правоотношений. Это обусловливается сущностью административного права, возникшего как надзорное право за администрацией, право защиты гражданина от произвола административной власти. Если ранее административное право было направлено на защиту аппарата управления государства, в настоящее время, оно направлено на регулирование общественных отношений между государством, государственными органами и их должностными лицами и гражданами.

Литература

1. Асланов М.С. Административная юстиция в Азербайджане. Баку: Азернешр, 2009, 178 с.
2. Атакишиев Б.С. Административное право и термины. Баку: Наука, 2008, 312 с.
3. Рекомендация об Административных санкциях Совета Европы. № R (91)1
4. Джаббарлы Ф.А., Мовсумов М.А. Гражданско-процессуальное право Азербайджанской Республики. Учебник. Баку: Закон, 1998, 329 с.
5. Джафаров И.М. Комментарий к Конституции Азербайджанской Республики, Баку: Юридическая литература, 2003, 552 с.
6. Джафаров И.М. Административное производство (научно-теоретическое толкование). Баку: Адвента, 2011, 256 с.
7. Оценочный Доклад ГРЕКО I-II(2005) 5E (P2). Совмещенные первый и второй раунды оценки. Оценочный Доклад по Азербайджанской Республике. Принят на 29-м пленарном заседании ГРЕКО (Страсбург, 19-23 июня 2006 г.). Секретариат ГРЕКО. Совет Европы. Страсбург, 2006, 52 с.
8. Хропанюк В.Н. Теория государства

и права. Баку: Закон, 2007, 247 с.

9. Симпозиум по влиянию административных судебных решений на порядок и проблемы на практике (19 марта 2012). Председатель Великого Национального Собрания Турции, 2012, 62 с.

10. Керимов С., Велиева Г. Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве» (Комментарий). Баку: Юридическая литература, 2006, 464 с.

11. Мехдиев Р.А. Философия. Учебное пособие. Баку: Восток-Запад, 2010, 360 с.

12. Мирзоев С.А. Развитие и современные функции парламента Азербайджана // Новости Бакинского Университета. Серия социально-политические науки, 2009, - № 3, с.40-49

13. Муса Э. Традиция секретности и необходимости в гласности в сфере государственного управления. Вестник государственной администрации. 27-й том, - № 2, с.25-54

14. Доклад расследования о необходимых мерах в целях оказания содействия борьбе с коррупцией. Публикации Прези-

диума Государственного Наблюдательного совета. II. Июнь, 1996 - 232 с.

15. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Норма, 2007, 816 с.

16. Кассезе С. Развитие административного государства в Европе // ДПП ИМП, 2012, № 2, С.243-281

17. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. Монография. Воронеж, 2003 - 248 с.

18. Панова И.В. Административная юстиция в России: поиск определения, история вопроса: извлечение // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2009, № 3, С. 44-83

19. Социальные технологии. Толковый словарь/Отв. ред. В.Иванов. Москва-Белгород: Луч-Центр социальных технологий, 1995 - 309 с.

20. Muraru I., Iancu Gh. Drepturile, libertățile și îndătoririle constituționale. București, 1992, 51 p.

21. The European Code of Good Administrative Behaviour. European Union. Luxembourg, 2013, 28 p.