
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В ГОСУДАРСТВАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА

А.Б. Зеленцов, С.И. Ибрагимов

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье исследована практика формирования и перспективы развития системы административной юстиции в некоторых странах ближнего к России зарубежья. В результате проводимых административно-правовых реформ в этих странах образованы специфические системы административных судов. Анализируется законодательство этих государств об административном судопроизводстве, его понимание и соотношение с гражданским процессуальным законодательством, а также общие тенденции развития института административной юстиции.

Ключевые слова: юстиция, административное правосудие, администрация, правовая система, административно-процессуальное законодательство, административный суд.

В глобальном процессе государственно-правовых реформ, происходящем в мире, значительное место отведено решению организационно-правовых вопросов эффективной защиты прав и свобод граждан. В ходе этого процесса в государствах постсоветского пространства обозначились тенденции создания новых правовых институтов, полисистемной судебной власти и углубляющейся специализации судебных структур. Однако во многих из этих государств необходимых условий, реальных гарантий и предпосылок для реализации и полноценной защиты провозглашенных Конституциями прав и свобод граждан пока еще в полной мере не создано.

Одним из условий обеспечения эффективной защиты этих прав и свобод от административного произвола является формирование сильной, независимой и доступной для населения судебной системы, обеспечивающей справедливое разрешение юридических конфликтов, включая споры в сфере публичного управления посредством административной юстиции.

Следует отметить, что создание судебно-административных форм и формирование института административной юстиции в целом, как показывает опыт государств постсоветского пространства, например, учреждение специализированных административных судов в прибалтийских государствах, дело не простое. Даже в России, где имеются исторические предпосылки института административной юстиции и существует научно разработанная и обоснованная доктринальная база данного правового феномена, создание полноценного института административной юстиции сильно запаздывает. Кроме того, решение данного вопроса встречает неоправданно жесткое сопротивление [1] (1).

Такая же проблема существует и в других государствах постсоветского пространства, которая нередко осложняется некорректным пониманием сущности административного правосудия.

Например, образованные в Республике Таджикистан судебные коллегии по административным делам областных судов и Верховного Суда рассматривают только дела об административных правонарушениях, т.е. судебно-административное дело трактуется исключительно как дело об административном правонарушении и не признается возможность существования административных дел по спорам в сфере публичного управления. В ежегодном Послании президента парламенту Республики Таджикистан, в Программе судебно-правовой реформы ставится вопрос о необходимости принятия административно-процессуального кодекса.

Однако на самом деле речь идет всего лишь о подготовке проекта процессуального кодекса об административных правонарушениях [11; 12].

Отсюда неизбежно следует вывод о том, что либо сущность и содержание административной юстиции все еще непонятны многим государственным деятелям и они продолжают опираться на стереотипы советской доктрины, отождествляя административный процесс исключительно с применением административных наказаний, либо данный институт разрешения административных споров в сфере публичного управления крайне нежелателен чиновническому корпусу.

В силу этого в рамках данной статьи представляется необходимым и полезным, как с теоретической, так и с практической точек зрения, рассмотреть вопрос о понимании административной юстиции как правового явления и содержании самого понятия «административная юстиция». Теоретическое осмысление юридического понятия «административная юстиция» целесообразно начать с интерпретации обозначающего его термина, ибо термин — это имя понятия, лингвистически выражающее его смысл и соотношение с другими понятиями в пределах специфической сферы.

Термин «юстиция» представляет собой понятие «административная юстиция», а слово «административная» выступает его предикатом. Прилагательное «административная» определяет характер существительного «юстиция» и объясняется как связанное с особыми правовыми отношениями, имеющими управленческую, административно-властную природу. В буквальном словоизложении слово «юстиция» происходит от латинского «*justitia*» и соответствует русским словам «справедливость», «правосудие», «благочестие».

Термин происходит от прилагательного «*justus*» — справедливый, законный, правильный, добросовестный, а оно — от слова «*jus*» — право.

Собственно говоря, от этого слова происходят и французский термин «*justice*», английский «*justice*», немецкий — «*Justiz*», белорусский — «юстыцыя». На таджикском, узбекском, киргизском и казахском языках это слово происходит от одного корня, арабского «*адл*» (2). На таджикском языке слово «*адлия*» означает «юстиция», «*адолат*» — «справедливость» (3), на узбекском

также: «адолатли» — это «справедливый» или «адолатлик» — «справедливость», на киргизском слово «адлет» также означает «справедливость». Все эти слова употребляются при осуществлении правоприменительной деятельности и правосудия. В современном русском языке термин «юстиция» представляет собой значение понятия «правосудие», а слово «административная» выступает, как уже было сказано, его предикатом. Прилагательное «административная» определяет характер существительного «юстиция», «административная юстиция» объясняется прежде всего как справедливость, связанная с особыми правовыми отношениями, имеющими управленческую, административно-властную природу.

В зарубежной доктрине административной юстиции, как в романо-германской, так и в англо-саксонской, термин «justice» трактуется, как правило, в трех основных значениях.

В моральном смысле он означает то, что максимально соответствует требованиям разумности и справедливости.

В юридическом смысле — это социальное равновесие, социальная справедливость, достигаемые применением норм объективного (позитивного) права.

В организационном или органическом смысле — это совокупность публичных учреждений, предназначенных для разрешения споров и действующих в качестве судов.

В понимании термина «административная юстиция» в зарубежной доктрине также отсутствует однозначность. Выделяется, как минимум, два значения понятия «административная юстиция» (*justice administratif*). Административная юстиция понимается, во-первых, как «административная справедливость» и, во-вторых, как институциональный юрисдикционный механизм, предназначенный для разрешения споров в сфере публичного управления.

Определения административной юстиции как административной справедливости весьма различны, но все они базируются на общем принципе: каждый должен получить то, что ему причитается без ущерба для общих ценностей. В этом случае административная справедливость означает, что публичная администрация при осуществлении административных функций должна принимать управленческие решения, основанные на критериях материальной справедливости.

Иначе говоря, термин «*justitia*» используется в своем классическом смысле: *suum cuique tribuere* — воздать каждому свое.

Соответственно, в этом случае административная справедливость как одна из целей права обеспечивается посредством административной, а не юрисдикционной функции.

Административная функция реализуется главным образом посредством принятия неюрисдикционных управленческих актов, и поэтому административная справедливость связывается главным образом со справедливостью управленческих решений. В этом плане административная справедливость означает, что в своей деятельности при принятии управленческих актов публич-

ная администрация должна согласовывать публичные интересы, которые она призвана обеспечивать, с правами и законными интересами частных лиц и не допускать их нарушения. Соответственно, административное решение, которое затрагивает права граждан, справедливо, если: 1) оно приводит к справедливому результату или цели и 2) разработано и использовано по законным процедурам.

Во втором значении под административной юстицией (в собственном смысле слова) понимаются различные институциональные системы, действующие в рамках определенных процессуальных форм и призванные разрешать административные споры в сфере публичного управления, и, прежде всего, споры из отношений: «частное лицо — орган публичной власти». В этом смысле в советское время административная юстиция рассматривалась как буржуазный институт и длительное время не признавалась.

После распада СССР и обретения независимости бывшие союзные республики столкнулись с серьезной проблемой правового регулирования новых общественных отношений. Нормативно-правовая база СССР, без сомнения, продолжала длительное время повсеместно применяться, однако она не соответствовала новым демократическим стандартам, а зачастую интересам и амбициям политической элиты новых государств.

Остро встал вопрос о необходимости проведения комплексной судебной и правовой реформы, которая должна была затронуть все без исключения отрасли и институты права и создать новую легальную базу для стабильного развития стран постсоветского пространства.

В процессе проведения преобразований был изучен и проанализирован опыт многих государств. Исследовался и опыт государств с развитой системой административной юстиции по ее формированию, поскольку обычное декларирование не позволяет интегрировать этот институт в национальную в правовую систему. Его формированию должны предшествовать серьезные государственные реформы, а также оно должно обеспечиваться соответствующими инфраструктурными изменениями, в том числе на уровне общественного сознания.

В рамках судебно-правовой реформы в странах постсоветского пространства основной акцент был сделан на создании системы органов административной юстиции, и в некоторых из них были созданы специализированные административные суды (например, страны Балтии). В других же государствах административно-правовая специализация судебной власти проводилась в рамках общих судов.

Наиболее активная работа в этом направлении ведется, например, в Украине, Казахстане, Молдавии, Армении и др. Приняты ряд важнейших законодательных актов, обеспечивающих становление полноценного института административной юстиции. Так, с 1 сентября 2005 г. действует Кодекс об административном судопроизводстве Украины (КАС). Хотя в Украине не велись, как в России, широкие дискуссии об административной юстиции, концептуальные положения данного института исходили из комплексной правовой реформы,

утвержденной Верховной Радой Украины 28 апреля 1992 г., и Концепции судебно-правовой реформы Украины, принятой в 1997 г.

Указом Президента Украины от 22 июня 1998 г. «О мерах в отношении внедрения Концепции административной реформы в Украине» [2. С. 25] были одобрены основные положения Концепции административной реформы.

Согласно Концепции одним из ключевых направлений административной реформы признано обновление законодательной базы административных правоотношений и организационно-правовое обеспечение развития административной юстиции [6]. Вступивший в действие КАС Украины — это достаточно современный, соответствующий международным стандартам нормативно-правовой акт, который дает легальное определение административного спора (а не административного правонарушения!) как предмета административной юстиции, устанавливает четкую систему административных исков и определяет исчерпывающим образом статус административного истца и административного ответчика. Тем самым преодолевается сложившийся в советскую эпоху стереотип, имеющий свои исторические и идеологические корни и выражающийся в выделении производства по административным спорам в рамках Гражданского процессуального кодекса (ГПК). Этот стереотип продолжает довлеть по-прежнему во многих государствах СНГ, в том числе и в России.

В Белоруссии 29 июня 2006 г. принят Кодекс о судостроительстве и статусе судей, который является унифицированным сводом материального и процессуального права. В 2009 г. проект административно-процессуального кодекса был разработан в Казахстане. В Таджикистане в 2007 г. принят Кодекс об административных процедурах и в настоящее время разрабатывается процессуальный кодекс об административных правонарушениях [4].

В контексте рассматриваемой проблематики особый интерес представляет грузинский опыт формирования административной юстиции.

В Грузии специализированные административные суды не созданы (4). При этом вопросы общего административного права и административного процесса подробно регламентированы соответствующими нормативно-правовыми актами. В 1999 г. в Грузии были приняты Общий административный кодекс Грузии (далее — ОАК Грузии) и Административно-процессуальный кодекс Грузии (АПК Грузии).

ОАК Грузии является единым правовым актом, по сути дела законом об административных процедурах, устанавливающим общие правила поведения государственных органов управления в отношениях с гражданами [7].

Согласно ст. 1 ОАК Грузии определяет порядок издания и исполнения административно-правовых актов, рассмотрения административных жалоб и административных заявлений, порядок подготовки, совершения и исполнения административных сделок.

ОАК Грузии содержит основополагающие принципы, которые призваны обеспечить нормальное функционирование административных органов, с одной стороны, и предотвратить ущемление прав граждан со стороны этих органов —

с другой. Нарушение указанных принципов является основанием отмены принятого административного акта или наступления ответственности соответствующих должностных лиц.

АПК Грузии определяет порядок рассмотрения и разрешения административных дел общими судами, которые действуют на основании Органического закона Грузии «Об общих судах» от 13 июня 1997 г.

Особенности АПК, в известной мере также отражающие стереотипы советской процессуальной доктрины, заключаются в том, что он представлен, по мнению отдельных авторов, как дополнение к гражданско-процессуальному кодексу (ГПК) Грузии [7]. Данный вывод обосновывается тем, что ч. 2 ст. 1 АПК Грузии гласит: «...если настоящим кодексом не установлено иное, в административном судопроизводстве применяются положения ГПК Грузии», т.е. несмотря на существование административно-процессуального кодекса (АПК), в административном судопроизводстве субсидиарном порядке применяются также положения Гражданского процессуального кодекса.

Собственно говоря, в этом нет ничего предосудительного. Аналогичная норма имеется, например, в Законе об административных судах Германии. Однако в этой стране эта норма продиктована сугубо юридико-техническими причинами, а не предубеждениями в отношении специальных административно-процессуальных форм разрешения административных споров.

Особенностью рассмотрения административных дел судами в Грузии является то, что отдельные из них в качестве первой инстанции рассматривают судьи-магистраты (аналог мировых судей), все другие административные дела — районные и городские суды, а во второй инстанции — апелляционные суды, в кассационной инстанции — Верховный Суд. В апелляционных судах и Верховном Суде созданы палаты по административным делам.

Помимо общих правил рассмотрения административных дел, в АПК Грузии имеются главы, определяющие особенности рассмотрения дел о выдаче судом приказов о проверке деятельности предпринимателя по заявлению контролирующего органа, о реализации подвергнутого аресту имущества налогоплательщика, о помещении лиц в стационар в целях принудительной психиатрической помощи; дел о пресечении насилия в семье, защите жертв насилия и оказании помощи жертвам насилия в семье (в частности, о выдаче охрannого ордера и утверждении сдерживающего ордера); дел, связанных с присвоением лицу статуса беженца или предоставлением убежища; и др.

На практическом уровне особый интерес представляет опыт поэтапного формирования системы административной юстиции в республиках Казахстан, Молдова и Армении.

Образование административных судов в Республике Казахстан явилось объективной необходимостью совершенствования судебной системы государства. В Республике Казахстан специализация судов стала одним из этапов проведения реформы судебной системы. Изучение судебной практики в Казахстане за последние годы свидетельствует о том, что причинами неправильного раз-

решения дел и, как следствие, оспаривания и отмены судебных решений, в частности, явились: неподготовленность судов общей юрисдикции к рассмотрению новых для них дел, возникающих из публичных правоотношений; трудности, вызванные противодействием со стороны должностных лиц органов исполнительной власти при разрешении этих дел [10]; и др. Все это послужило предпосылками для создания специализированных административных судов.

Процесс становления административных судов в Казахстане условно можно разделить на три основных этапа:

– первый этап: законодательное закрепление возможности создания специализированных административных судов в соответствии с Конституцией, которое было конкретизировано в Указе Президента РК «О судах и статусе судей в Республике Казахстан» № 2694 от 20 декабря 1995 г. (утратил силу), имеющим силу конституционного закона, и в Конституционном законе Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» № 132-2 от 25 декабря 2000 г.;

– второй этап: образование в порядке эксперимента административных судов в городах Алматы и Астана в соответствии с Указом Президента РК «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов» № 803 от 9 февраля 2002 г.;

– третий этап: образование специализированных административных судов во всех городах и районах Республики Казахстан в соответствии с Указом Президента РК «Об образовании, реорганизации и упразднении некоторых районных и приравненных к ним судов Республики Казахстан» № 1437 от 9 сентября 2004 г.

Исследователи сходятся во мнении, что следующим логическим этапом развития системы административных судов, административного судопроизводства в Казахстане должно стать принятие отдельного Административно-процессуального кодекса Республики Казахстан [8], проект которого уже подготовлен.

В Молдавии Закон «Об административном суде» № 793-XIV от 2000 г., принятый Парламентом 10 февраля 2000 г., не учреждает административные суды, как может показаться из названия (5): предметом его регулирования является административное судопроизводство, которое осуществляется судами общей юрисдикции. Поэтому, по мнению некоторых исследователей, Закон был призван лишь дополнить и конкретизировать положения ГПК РК 1964 г. [9]. Принятый 30.05.2003 новый ГПК Молдавии также широко регулирует вопросы административного судопроизводства, такие как: общие правила административного судопроизводства, формы искового заявления, в том числе и по административным спорам, и т.п.

В Законе «Об административном суде» административный суд определен как «судьи, назначенные в судах, коллегии или составы административного суда апелляционных палат, коллегия административного суда Высшей судебной палаты, уполномоченные законом осуществлять судебную проверку законности административных актов».

Таким образом, административная юстиция учреждена в Молдавии путем специализации судей в судебных инстанциях общей юрисдикции — судах, апелляционных палатах, Высшей судебной палате.

Хотя на практике такая специализация остается достаточно условной. Например, в составе Высшей судебной палаты действует общая Коллегия по гражданским и административным делам.

В Молдавии судебное разбирательство в административном суде является формой правовой защиты основных прав и свобод лиц против злоупотреблений, допускаемых органами государственного управления и их служащими. Эта форма защиты осуществляется таким образом, что любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве органом публичной власти посредством какого-либо административного акта, вправе обратиться в компетентный административный суд в целях аннулирования акта, признания своего права и возмещения причиненного ущерба.

В Армении в ходе комплексного реформирования судебной системы был использован обширный европейский опыт, в частности был проанализирован положительный опыт прибалтийских республик, в особенности Литовской Республики. Одной из основных целей реформ являлось формирование сбалансированной и полноценной судебной власти [3].

Административная юстиция в Армении осуществляется административным судом, функционирующем на основе Судебного кодекса 2007 г. и Административно-процессуального кодекса (далее — АПК) 2007 г., заменившего Административно-процессуальный кодекс 2004 г.

Согласно ст. 3 Судебного кодекса *Административный суд* является специализированным судом первой инстанции по административным делам. Высшей судебной инстанцией по отношению к Административному суду является Кассационный Суд Армении, который является высшей судебной инстанцией по всем видам дел и следит исключительно за единообразным применением закона на всей территории страны и формированием системы прецедентного права в Армении. Последняя оговорка, закрепленная в ст. 50 Судебного кодекса РА, является новеллой в законодательстве постсоветских государств. Прецедентное право распространено в странах Балтии, однако прямого законодательного поручения высшим судебным инстанциям формировать прецедентное право в их законодательствах не предусмотрено.

К ведению административного суда законодательством отнесены рассмотрения дел: по спорам в связи с осуществлением или прохождением публичной или альтернативной службы; споры между административными органами, если они не подлежат разрешению высшими инстанциями; споры о приостановлении или прекращении деятельности объединений, в том числе профсоюзов, которые действуют в сфере публичного права; дела о даче распоряжений об оплате в публичных правоотношениях.

Кроме того, согласно постановлению Конституционного Суда от 3 февраля 2009 г. Административный суд уполномочен разрешать также гражданско-

правовой спор, производный от административно-правовых отношений, в рамках одного административного дела (6). Надо сказать, что такой подход заслуживает всемерной поддержки и, несомненно, заслуживает внимания законодателя во многих государствах СНГ, в том числе в России и Таджикистане.

Следует отметить, что реформирование судебных систем и создание административной юстиции в государствах постсоветского пространства не завершено. Несмотря на то что формирование уже существующих моделей административной юстиции заняло достаточно длительное время, в перспективе намечается переход к судебным системам с более последовательной институциональной и процессуальной специализацией по административным спорам. Об этом свидетельствуют, например, законодательные и системные изменения в отношении административных судов в Казахстане. В этом контексте представляется вполне реальной практическая реализация идей создания специализированных административных судов, самостоятельных и отдельных от общих, судов в государствах Центрально-азиатского региона на территории постсоветского пространства.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Председатель ВАС РФ А.А. Иванов выступил с альтернативным предложением создания Федеральной административной службы (ФАС РФ), которая рассматривала бы во внесудебном порядке административные дела с участием чиновников и государственных служащих.
- (2) Некоторыми лингвистами Таджикистана арабский «адл» переводится как «дод», что буквально означает «крик», крик о помощи и т.п. Поэтому в период гражданской войны в Таджикистане представителями религиозно настроенной оппозиции суды были переименованы в «Додгох», а судьи — в «додрас» (см. например, законодательство Республики Таджикистан 1992–1993 гг.).
- (3) В русском языке это слово известно с начала XVIII в., причем на первых порах оно употреблялось и в смысле «казнь». В настоящее время в русском языке означает «правосудие», «судопроизводство», «совокупность государственных учреждений, осуществляющих правосудие и так или иначе связанных с судопроизводством» [5. С. 462].
- (4) В Грузии для рассмотрения административных споров на уровне апелляционных судов были созданы специальные палаты по административным делам. Также в Верховном суде Грузии имеется палата по административным делам.
- (5) Здесь и далее по тексту используются нормативно-правовые акты Молдавии в переводе на русский язык, доступные на интернет-сайте www.law-moldova.com.
- (6) Подробнее см. www.lprc.kz.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административные споры могут быть вынесены за рамки судебной системы // Налоговые новости. — 2007. — № 217. — 5 марта.
- [2] Административное право Украины: Учебник / Под общ. ред. С.В. Кивалова. — Харьков: «Одиссей», 2004.
- [3] Арутюнян Д. Для проведения судебно-правовых реформ в Армении избрана литовская модель // Информационное агентство «REGNUM», 30.05.2006. URL: <http://www.regnum.ru/news/648698.html>.

- [4] Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 2007. — № 5. — Ст. 164, 165.
- [5] Историко-этимологический словарь современного русского языка. — М., 1999.
- [6] *Колушко И.* Перспективы проведения административной реформы на Украине // Теория и практика управления. Информационное агентство ИАЦ «ЛІГА», Украина, 1–31 августа 2005 г. — № 8.
- [7] *Чантурия Л.* О необходимости общего административного права // Юрист. — 2006. — № 1 (55).
- [8] *Мами К.* Административное судопроизводство в Казахстане: практика и перспективы. // Российская юстиция. — 2005. — № 10. — 10 окт.
- [9] *Марчук А.* Административный суд — управа на чиновников // Экономическое обозрение. — Молдавия, 2000. — № 21 (373). — 2 июня.
- [10] Материалы Справочно-архивной службы областного суда Восточно-Казахстанской области. — Казахстан, Усть-Каменогорск. 2004 г. Казахский юридический портал. URL: <http://www.zakon.kz>.
- [11] Послание Президента Республики Таджикистан Маджлиси Олий Республики Таджикистан от 24 апреля 2010 г. // Чумхурият. — 2010. — 27 апр.
- [12] Программа судебно правовой реформы на 2007–2012 гг; на 2011–2013 гг. // Решения Президента и Правительства Республики Таджикистан. — 2007. — № 6; 2011. — № 1.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE POST-SOVIET STATES

A.B. Zelentsov, S.I. Ibragimov

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article explored the practice of forming a system of administrative justice in some CIS countries to Russia. As a result of administrative and legal reforms in these countries formed the specific system of administrative courts. Analyze legislation of these states on administrative proceedings. Criticized the declarative approach to the formation of administrative justice, etc.

Key words: justice, administration, legal system and legislation.