

# Формирование и развитие института административной юстиции в международной практике и Азербайджанской Республике

Зейналов Эльмир Фуад оглы  
Магистрант II курса  
кафедры «Конституционное право»

**Ключевые слова:** государство, право, административная юстиция, административное судопроизводство, судебные органы, судебная система.

В статье исследуются возникновение административной юстиции, показан исторический аспект развития элементов административной юстиции, охвачен широкий исторический промежуток, начиная с XIX века и заканчивая современным этапом. В первой части статьи особое внимание уделяется французской и германской системам административного судопроизводства. Во второй части статьи анализируется проблематика становления административного судопроизводства в Азербайджанской Республике.

**Açar sözlər:** dövlət, hüquq, inzibati ədalət mühakiməsi, inzibati proses, məhkəmə orqanları, məhkəmə sistemi.

Məqalədə inzibati ədalət mühakiməsinin yaranması, inzibati ədalət mühakiməsinin elementlərinin inkişafının tarixi aspekti, XIX əsrdən başlayaraq, müasir mərhələyədək geniş bir tarixi dövr əhatə olunmuşdur. Məqalənin birinci hissəsində Fransız və Alman inzibati ədalət mühakimə sistemlərinə xüsusi diqqət yetirilir. Məqalənin ikinci hissəsində Azərbaycan Respublikasında inzibati məhkəmə icraatının formalaşması problemləri təhlil edilir.

**Key words:** state, law, administrative justice, administrative legal proceedings, judicial authorities, judicial system.

The article explores the emergence of administrative justice, presents historical aspect of the development of elements of administrative justice and covers wide historical period beginning with XIX century and ending with the present stage. In the first part of the article special attention is paid to the French and German administrative justice systems. The second part of the article analyzes the prob-

lems of the formation of administrative legal proceedings in the Republic of Azerbaijan.

Проблема защиты граждан против действия (бездействия) органов государства, в том числе законодательных, исполнительных органов, а также их должностных лиц существует во всех государствах с демократическим правовым режимом. Принятие не соответствующей Конституции страны правовой нормы, незаконные действия государственных и местных органов, отдельных должностных лиц, необоснованное и незаконное привлечение как к административной, так и к другим видам ответственности приводит к ущемлению и нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Положение ч. 4 ст. 60 Конституции Азербайджанской Республики, согласно которому каждый может обжаловать действия и бездействия органов государственной власти, политических партий, муниципалитетов, юридических и должностных лиц в административном или судебном порядке, является важной гарантией реального обеспечения и соблюдения прав и свобод человека (1, 20). Следует отметить, что данная норма Конституции была значительно расширена в результате проведения всенародного референдума 26 сентября 2016-го года, по итогам которого к судебной гарантии прав и свобод были добавлены гарантии административные. Благодаря этому суд одновременно выполняет и контрольную функцию по отношению к органам иных ветвей власти, при этом оставаясь независимым в рамках своих полномочий, что согласуется с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, с их определенной связью и взаимным контролем.

Разрешением вопросов подобного рода призван заниматься институт административной юстиции, реформа которого идет в последние годы в рамках осуществляемой судебной реформы как в Азербайджанской Республике, так и в других странах.

История становления института административной юстиции прошла многовековой путь. Зачатки административного правосудия следует искать в начале

XIX столетия. Произошедшее в течении XIX века строгое отделение публичного права от частного привело, с одной стороны, к ограничению компетенции (подсудности) обычных судов, а с другой — к возникновению административной юстиции, т. е. к учреждению органов самоконтроля за управлением (3, 186). В качестве примера можно привести создание в соответствии с § 60 Вюртембергской Конституции от 1819 г. Тайного Совета с полномочиями инстанции по рассмотрению жалоб (претензий, исков). Образцом для подражания во многих случаях являлось французское контрольное учреждение в своей первоначальной форме (Государственный Совет), которое только в 1872 г. стало играть роль самостоятельного органа правосудия. Однако полемика о понятии и содержании термина «административная юстиция» продолжается. Это объясняется различием теоретических подходов в его понимании, выработанных юридической и смежными науками, и проявляется в многообразии существующих моделей института административной юстиции, сложившихся под влиянием уникального для каждой страны сочетания исторических, социально-экономических, политических и иных факторов. Поэтому развернувшаяся дискуссия о становлении института административной юстиции в современной Азербайджанской Республике, где он находится в стадии формирования, в полной мере отражает проблемы развития юридической науки.

Проблемы института административной юстиции получили достаточно широкое освещение в международном правоведении. Начало дискуссии о природе данного института было положено в XIX веке французскими учеными, среди которых были как его сторонники, в частности, Жозеф-Мари де Жерандо, Ансельм-Поликарп Батби, Франсуа Бартеlemi, так и противники, доводы которых наиболее полно представлены в трудах Алексиса де Токвиля. Научное обоснование института административной юстиции нашло широкую поддержку и в Германии, где к последней трети XIX века сформировалась своя школа, представленная работами Рудольфа Гнейста, Лоренца фон Штейна, Отто Майера. Развитие теории административной юстиции продолжилось за рубежом и в XX веке. Эффективность административной юстиции во Франции, ее заслуженный авторитет у граждан стали возможны благодаря исследованиям Мориса Ориу, Жоржа Веделя, Грегори де Бребана. Ввиду того, насколько значимый вклад в развитие административной юстиции французские и немецкие юристы, представляется целесообразным вкратце рассмотреть особенности становления административного судопроизводства в Германии и Франции.

Германская система характеризуется наличием в системе судебных органов специальных административных

судов, являющихся, как и прочие суды, независимыми и подчиняющихся только законам (2, 228). Параграф 1 Положения об административном судопроизводстве, принятого в ФРГ в 1960 г. (с последними изменениями от 1996—1997 гг.), определяет, что административное судопроизводство осуществляется независимыми отделенными от административных органов судами. Указанным законодательным актом детально определена процедура подачи и рассмотрения административных исков. В отличие от французской системы, в которой важнейшим является осуществление судом объективного контроля (проверки) применяемой нормы, германская административная юстиция создана для обеспечения в первую очередь судебной защиты прав граждан.

Система непосредственно самого административного судопроизводства Германии включает три инстанции: административный суд земли (суд первой инстанции), высший административный суд земли (апелляционная инстанция), Федеральный административный суд (кассационная инстанция). История формирования системы административной юстиции в Германии весьма интересна. Среди немецких земель, в которых стали появляться административные суды, осуществлявшие независимую административную судебную деятельность, можно назвать следующие: Баден (1863 г.), Вюртемберг (1876 г.) и Бавария (1878 г.). Правосудие в высшем административном суде Пруссии было прообразом современного административного контроля.

Германское административное судопроизводство того времени характеризовалось эnumerативным принципом, т. е. дозволением выборочного обжалования в суд административных актов (3, 234). Это означало ограничение административной подсудности, т. е. в законе устанавливался конкретный перечень споров, дела по которым были подсудны административному суду. Эnumerативный принцип административного правосудия господствовал также и во времена Веймарской Республики. Только после Второй мировой войны в законодательство Германии была введена генеральная оговорка — основное условие, дававшее возможность обжалования в административном суде любого административного акта. После 1945 г. административное судопроизводство было восстановлено и прежде всего в советской разделительной зоне. Однако уже в 1952 г. оно было полностью упразднено государственным руководством ГДР, хотя ст. 138 Конституции ГДР от 1949 г. предусматривала защиту граждан в административных судах. После заключения 18 мая 1990 г. государственного договора ГДР с ФРГ в соответствии со ст. 19 Основного Закона ФРГ устанавливались гарантии судебного обжалования административных актов, и вместе со вступлением в силу Договора об объединении 3 октября 1990 г. высокоразвитое федеральное административно-

процессуальное право ФРГ большей частью распространилось на территорию бывшей ГДР.

Несколько иначе административная юстиция формировалась во Франции. Здесь она отличается определенной спецификой, отражающей дуализм судебной системы в стране. В первую очередь, во Франции функционируют суды двух видов — общие и административные, при этом разграничение подсудности между ними подчас вызывает трудности, т.е. возникает проблема, в какой суд направить иск. Стоит отметить, что для ее разрешения еще в 1848 г. был учрежден Суд по спорам о подсудности. Во-вторых, в силу принципа разделения властей деятельность администрации регламентировалась в основном нормами административного права. При всем этом только административные суды (они же являлись создателями этого права) имели право рассматривать дела, одной из сторон в которых выступала администрация.

Высшим административным органом правосудия Франции является Государственный Совет, который одновременно выступает в качестве главного консультанта правительства по вопросам управления (3, 187). Его учреждение в 1799 г. считается началом административной юстиции во Франции. Сегодня Государственный Совет и административные трибуналы будут, по сути, судами, которые рассматривают деятельность органов государственного управления. Судья по административным делам защищает в установленном порядке права человека от представителей исполнительной власти, чьи действия ставят под угрозу не свободу отдельного индивида, а такие свободы, как свобода совести, прессы, собраний. Признание незаконного управленческого акта недействительным осуществляется в форме искового заявления по поводу превышения власти. Такую жалобу может подать любое лицо, заинтересованное в отмене незаконного акта государственной администрации (включая органы высшего правительственного уровня), а также акта администрации муниципального уровня.

Французская и германская системы оказали значимое воздействие на развитие административной юстиции в Европе и за ее пределами. Многие государства при проведении судебных реформ брали их за основу, вводя лишь незначительные изменения и дополнения в зависимости от внутренних факторов и исторических традиций.

Во время возникновения института административной юстиции, то есть в середине XIX века, Азербайджан был частью Российской Империи, и соответственно все реформы, происходившие в Российской Империи, касались и нашего государства.

В 1864 году в Империи была проведена судебная реформа, результатом которой стало разделение административной власти и судебной, появление земских и городских органов самоуправления. После чего возникла проблема судебного надзора за работой земской и городской администрации. Система органов административного судопроизводства состояла из двух уровней: центрального уровня (Правительственный Сенат) и губернского уровня (губернские присутствия). В организационной структуре административных судебных органов не были сформированы учреждения уездно-волостного уровня, которые бы напрямую были бы связаны с населением страны (4, 99).

В Азербайджане судебная реформа была проведена позже, чем в других регионах империи. Согласно реформе 1866 года, были ликвидированы сословные суды. Были созданы единые суды для всех слоев населения. Судебные заседания должны были проводиться открыто. Судьи в Северном Азербайджане, в отличие от России, не выбирались со стороны населения, а назначались Кавказским наместником. На должность судьи обычно назначали русских или представителей других христианских наций. Из-за того, что судебные заседания проводились только на русском языке, на них присутствовали переводчики. Но несмотря на все недостатки, новшества в судебной системе носили прогрессивный характер.

Ярким периодом истории развития судебной системы Азербайджана, которая является показателем многовековой традиции государственности Азербайджанской Республики, было 28-е мая 1918-ого года, день становления Азербайджанской Демократической Республики и назначения Халилбека Хасмамедова первым министром юстиции. После принятия всех необходимых мер, по решению Совета Министров от 1-ого октября 1918-ого года деятельность Бакинского Окружного Суда, и находящейся в его составе прокуратуры была прекращена, и учитывая неизбежность создания Судебной Палаты, 14-ого ноября было утверждено Положение о Судебной Палате Азербайджана. 16-ого марта 1919-ого года в здании Бакинского Окружного Суда было проведено официальное открытие Судебной Палаты Азербайджана и с того времени в Палату стали поступать дела из Окружных Судов Баку и Гянджи. В начале 1919-ого года при Министерстве Юстиции, в составе которого действовала Судебная Палата Азербайджана, была создана специальная комиссия по подготовке законопроектов, относящихся к судебной системе, большая часть которых была выдвинута на обсуждение в парламенте.

После оккупации Азербайджанской Демократической Республики XI Красной Армией и вхождения в состав Социалистической России 27-28-ого апреля 1920-ого

года и в системе юстиции Азербайджана начались коренные изменения. И хотя официально институт административной юстиции в эпоху зарождения СССР отрицался, некоторые его элементы присутствовали в советских судебных органах начиная с 20-х годов (10, 22). Так, в соответствии с Положением о государственном нотариате, утвержденном декретом СНК РСФСР от 4 октября 1922 г. был введен судебный порядок обжалования действий нотариусов. Согласно ему, эти жалобы рассматривались президиумами народных судов.

В 20-50-е годы основной формой рассмотрения жалоб граждан на решения должностных лиц была административная. Наибольшая часть жалоб рассматривалась государственными органами: министерствами, ведомствами, исполкомами, администрацией учреждений и предприятий, а также так называемыми квазигосударственными органами - партийными комитетами всех уровней.

Однако существование элементов административной юстиции в советском государстве отрицалось до 60-х гг. (5, 20). Так, в Большой советской энциклопедии 1949 г. в статье, посвященной административной юстиции содержалось следующее: «В СССР административной юстиции как особого института нет. По советскому праву законность в государственном управлении обеспечивается надзором вышестоящих организаций и органов прокуратуры, контролем со стороны министерства государственного контроля и специальных инспекций, а также правом жалобы в вышестоящие органы власти и управления или органы прокуратуры». До середины 60-х гг. формирование научных представлений о сущности процесса происходило на базе реально существовавших тогда гражданского и уголовного процессов. На первый план выдвигалось главное отличительное свойство этих видов процесса – их юрисдикционная природа: разрешение спора о праве (гражданский процесс) и применение принуждения (уголовный процесс) (7, 11). Однако с середины 60-х годов, когда началась хрущевская «оттепель», поток жалоб граждан на решения и действия должностных лиц (органы управления) резко увеличился. Отрицать необходимость обеспечения законности деятельности органов государственного управления стало невозможно, а обеспечить ее только в порядке административного контроля - очень трудно. Как итог, стал заметно возрастать интерес ученых-правоведов к административному виду процесса. Одной из первых и наиболее значимых работ в этой области была монография Надежды Салищевой, опубликованная в 1964-ом году и целиком посвященная административному процессу, который был представлен как «слепок» из отдельных норм

гражданского и уголовного процессов.

Факт осознания необходимости усовершенствования института административной юстиции признается и на государственном уровне, что подтверждается попытками регулирования этого института отдельными нормативно-правовыми актами.

Так, 21 июня 1961 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», которым всем гражданам, а также должностным лицам, подвергнутым штрафу в административном порядке, было предоставлено право обжаловать постановление о наложении штрафа в народный суд по месту жительства.

Существенный вклад в развитие административной юстиции внесли принятые в 1980 г. Основы законодательства Союза СССР и союзных республик об административных правонарушениях. Основы, а затем Кодекс РСФСР об административных правонарушениях закрепили право граждан обжаловать в суд административные взыскания, наложенные на них органами государственного управления, их должностными лицами (6, 17).

30 июля 1987 г. был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». До принятия этого закона граждане имели право на судебную жалобу лишь в случаях, указанных в специальных актах. Новый же закон установил общее правило граждан на судебную жалобу. Согласно закону, к актам, подлежащим судебному обжалованию, были отнесены «коллективные и единоличные действия, в результате которых: гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, которое предоставлено ему законом или иным нормативным актом; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность».

После восстановления Азербайджаном своей независимости начались фундаментальные реформы в системе государственного управления, в том числе и в судебной системе. В результате последовательного судебно-правового преобразования, которое проводилось по инициативе общенационального лидера Гейдара Алиева, за короткий срок были приняты новые передовые законы, фундаментом которых стало принятие 12 ноября 1995-го года Конституции Азербайджанской Республики. 10 июня 1997-го года был принят Закон Азербайджанской Республики «О судах и судьях», который окончательно установил создание трехступенчатой судебной системы.

На сегодняшний день в странах постсоветского пространства существует три концепции касательно рассмотрения административного процесса и судопроизводства: юрисдикционная, управленческая и комплексная (9, 4). Каждая из них имеет под собой весомое



научное обоснование, каждая приводит определенные доводы. В разработке каждой из перечисленных концепций принимали участие выдающиеся юристы и правоведа стран постсоветского пространства, и, соответственно, каждая имеет право на существование. Однако каждая концепция имеет и свои недостатки.

Проанализировав доводы за и против существования каждой из существующих концепций, можно избрать путь реформирования административного законодательства. Каждая из стран постсоветского пространства принимает законы в сфере административного права и процесса, которое наиболее точно отражает отношение в данном государстве к понятиям «административный процесс», «административное право», «административная юстиция», «административное судопроизводство».

Современным этапом развития государственного института административной юстиции можно считать принятие 30 июня 2009-го года Административно-процессуального Кодекса Азербайджанской Республики, согласно которому судебное производство по делам об административных спорах осуществляется административно-экономическими судами и административно-экономическими коллегиями (8, 3).

Исторической оценкой реформ, проводимых в судебно-правовой системе Азербайджанской Республики, стала премия, которую Азербайджан получил на конкурсе Совета Европы «Хрустальные весы правосудия» 27 октября 2017-го года. Данный конкурс проводится Советом Европы с 2005 года. В рамках этого конкурса отбираются и награждаются самые передовые и эффективные проекты, связанные с деятельностью юстиции и судебной системы в государствах-членах Совета Европы. Проект, представленный Азербайджаном, удостоился премии как самый прогрессивный проект с точки зрения внедрения электронного управления в судебной системе. Основная суть проекта заключается во внедрении прогрессивного электронного управления в судебную систему (интеллектуального управления). Эта система делает возможным подготовку различного рода электронных аналитических отчетов на основе собранных статистических данных. Тем самым значительно повышается эффективность стратегического управления и планирования в судебной системе, создаются возможности для принятия решения по более расширенным информационным показателям.

Эта награда, олицетворяя ведущее место, которое Азербайджан занимает среди государств-членов Совета Европы в судебно-правовой сфере, является большим вкладом в развитие международных связей. Тем самым Азербайджан вошел в историю

судебной системы Европы как страна, обладающая передовым опытом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı, Qanun, 2017, 67 s.
2. Административное право. История развития и основные современные концепции. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. М.: Юристъ, 2002. — 410 с.
3. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Стариков Ю.Н. М. Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 2001 – 304 с.
4. Есенова Е.П. Некоторые проблемы современного административного судопроизводства (аспект мировой юстиции). Управленческое консультирование. – 2015. - № 5. - С. 98-102.
5. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964 // Салищева Н. Г. Избранное. М., 2011. С. 20–21.
6. Филипова И.А. Становление и развитие административного судопроизводства в России// Российская юстиция. 2011. № 12. С. 16-18.
7. Административно-процессуальное право: курс лекций под ред. Кияяханова И.Ш. Юнити, Закон и Право, М., 2004. 399 с.
8. Azərbaycan Respublikasının İnzibati-prosessual Məcəlləsi. Bakı, Hüquq uaym evi, 2017, 68 s.
9. Административный процесс в постсоветский период. Реферат от 12.03.2012 <http://www.km.ru/referats/34B0D-2C2F9224CADA3544928FEC41DBD>
10. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс. Бахрах Д. Н. // Государство и право. 2005. № 2, с 19-25.