

На правах рукописи

Ибрагимов Солиджон Ибрагимович

**Административная юстиция в Центрально-Азиатских государствах:
проблемы становления и развития.**

Специальность 12.00.14- Административное право и административный процесс

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискании учёной
степени доктора юридических наук

Москва
2013г.

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права
Российского университета дружбы народов

Научный консультант доктор юридических наук, профессор, **Зеленцов Александр Борисович**
Заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заведующий кафедрой административного и
муниципального права Воронежского
государственного университета

доктор юридических наук, профессор
Чепурнова Наталья Михайловна
Заслуженный юрист Российской Федерации, Зав.
кафедрой Конституционного и административного
права Московского государственного университета
экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

доктор юридических наук, профессор
Кононов Павел Иванович
Судья Второго арбитражного апелляционного суда

Ведущая организация: Институт государства и права РАН

Защита состоится «30» мая 2013 года в 14.00 часов на заседании
Диссертационного совета Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский
университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо - Маклая,
д.6. ауд.347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского
университета дружбы народов.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены в
Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки для размещения на
официальном сайте ВАК Министерства образования и науки в сети Интернет
(<http://vak.ed.gov.ru>) «_____» _____ 2013г.

Автореферат разослан «_____» _____ 2013г.

Учёный секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Батяева А.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования.

В современных условиях глобализация создаёт объективные предпосылки для формирования и развития единого правового пространства, гармонизированных и унифицированных юридических конструкций и институтов, функционирующих в рамках национальных правовых систем, а также в качестве международных стандартов. В этом контексте, исследование проблем становления и развитие административной юстиции как института правового государства в странах Центрально-Азиатского региона постсоветского пространства, является весьма актуальной задачей.¹ Актуальность этой задачи обусловлена необходимостью теоретического и практического обеспечения законности и правопорядка, защиты прав и свобод частных лиц в новых для этих стран условиях политического и экономического развития, неизбежно связанного с процессами глобализации.

Приобретение политического, экономического и правового суверенитета, принятие новых конституций в государствах Центральной Азии, ускорили, процесс реформирования судебно-правовых систем, одним из приоритетных направлений, которого признается формирование административной юстиции (административного судопроизводства). Этот институт очень важен для судеб стран Центральной Азии, провозгласивших в своих конституциях построение правового государства: он во многом будет олицетворять реальные намерения государственной власти по защите прав и интересов конкретного гражданина. Правовой механизм такой защиты должен быть основан не только и не столько на традиционных инструментах, например, таких как инстанционная жалоба и прокурорский надзор, а на совершенно новых для этих стран взаимосвязанных постулатах. Первый из них предполагает, что и «в правовом государстве независимый суд является главным средством защиты прав граждан», второй - «гражданскую самостоятельность и правовую активность гражданина», чего пока крайне не хватает социуму стран Центральной Азии.

В настоящее время институт административной юстиции в странах рассматриваемого региона находится в стадии формирования. В связи с этим объективно оправданной представляется задача в контексте глобализационных и региональных интеграционных процессов, теоретически осмыслить значение института административной юстиции для этих стран с целью оптимизации поиска её адекватной для их правовой системы модели. Это вызывает необходимость проследить основные тенденции и этапы развития института административной юстиции в странах СНГ, уже идущих по пути его формирования, изучить их позитивный и негативный опыт, имеющий отношение к становлению и развитию этого института.

Ценность опыта этих стран для государств региона трудно переоценить, поскольку они тоже «вышли» из советской системы, где институт судебной защиты прав граждан стал складываться к концу её существования. Особенность современного развития стран центрально-азиатского региона в том, что судебная защита от незаконных действий чиновников, пока ещё не стала сколько-нибудь значимым способом восстановления нарушенного права в сфере публичного

¹ Под Центрально-Азиатского региона понимаются - дефиниция принятая Юнеско исходящая из английского Central Asia - как Центральная Азия включающая в себя пять постсоветских государств: Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан и Кыргызию (Подробно о понятии Центральная Азия см. в §2 гл 1 диссертации)

управления. Более того, для социальной среды стран Центральной Азии, именно в этой сфере в целом характерна весьма слабая активность судов. Наряду с боязнью населением судов, обусловленной историческими причинами, это прямо связано с неразвитостью законодательства об административной юстиции, и её судебно-процессуальной стороны, каковой является административное судопроизводство¹.

Эта неразвитость в значительной мере обусловлена традиционным, идущим из советских времён и продолжающим доминировать пониманием административного судопроизводства не иначе, как деятельности суда по делам об административных правонарушениях. При этом судебное разрешение споров, возникающих из публично-правовых отношений, регулируется по правилам гражданского судопроизводства в рамках не отвечающей духу времени схемы неискового производства. Это существенно ограничивает возможности использования процессуальных средств защиты прав частных лиц от неправомерных действий и решений государственных органов. В этом контексте вопрос об административных судах либо не ставится вообще, либо их компетенция сводится только лишь к рассмотрению дел об административных правонарушениях. Между тем воспринятая в условиях глобализации на конституционном уровне модель правового государства обязывает законодателя к развитию и адекватному закреплению в современных процессуальных формах таких важнейших функций административной юстиции как контроль за публичной властью и защиты субъективных прав частных лиц в процессе разрешения административных споров.

Идущие процессы правовой глобализации, несомненно, способствуют тому, что центр дискуссии об административной юстиции в странах региона все более перемещается от вопроса о её необходимости к вопросу её оптимальных организационных и процессуальных формах. Ведущиеся дискуссии и сам ход правового развития этих стран требуют фундаментальных теоретических исследований института административной юстиции как атрибута правового государства, выявления специфики его современных организационно-правовых систем и сущностных характеристик. Такие исследования призваны способствовать созданию надежной концептуальной основы для выбора адекватной модели административной юстиции и форм её практической реализации.

Таким образом, главный концептуальный вопрос, связанный с выбором наиболее адекватного для правовой системы стран ЦА, типа административной юстиции, остаётся нерешённым. Также нерешёнными для правовой доктрины центрально-азиатских государств остаются вопросы: о конкретной организационной модели административной юстиции; об определении оптимальных процедур рассмотрения административно-правовых споров; о предмете административного судопроизводства и принципах и форме административного процесса; о законодательном обеспечении административной юстиции как института правового государства, модель которого была воспринята на конституционном уровне в рамках юридической глобализации.

¹По данным, проведенным международными организациями мониторинга общественных мнений (Ассоциация Американских юристов) за последние 5-лет, граждане для защиты своих прав и свобод в суд обращались: в Казахстане - 45%; в Таджикистане - 25%; в Узбекистане - 20%; в Кыргызстане -10-15%; в Туркменистане-данных нет. //См.Индексы для Казахстана, Таджикистан, Узбекистан и Кыргызстана./доступно на сайте: <http://www.zakon.kz>

При всей важности проблемы организации института административной юстиции в странах ЦА, её анализ в научной литературе этих стран является недостаточным, неполным и эпизодическим. При этом научные разработки по данной проблематике имеются только в виде отдельных статей, а фундаментальные концептуальные работы вообще отсутствуют, что и определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Проблемы правового государства и административной юстиции, которая является одним из его классических признаков, более всего разработаны в западноевропейской юридической науке. Поэтому при характеристике института административной юстиции анализируется научная литература, посвященная организации деятельности, главным образом, органов административной юстиции Франции, Германии, Великобритании, Испании. Кроме того, в последние годы расширяется круг исследований по административной юстиции арабских стран, Турции и Ирана, стран Латинской Америки. Вместе с тем, весьма солидная школа изучения этого института сформировалась в России.

Основы этой школы были заложены в трудах видных дореволюционных российских государствоведов и административистов - А.С.Алексеева, В.М.Гессена, М.Д. Загряцкого, А.И. Елистратова, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, С.А. Корфа, Н. Куплевасского, В.Н.Лозины- Лозинского, В.А. Рязановского, Н.А. Тарасова и других.

В советский период, когда административная юстиция длительное время считалась чуждым, буржуазным институтом связанные с ней вопросы поднимались в трудах Д.Н. Бахраха, А.А. Демина, И.И.Евтихиева, А.Е. Лунева, В.И.Ремнев, Н.Г.Салищевой, Д.М. Чечота и др.

В первые годы постсоветского периода вопросы административной юстиции актуализируются в научных статьях В.Я.Бойцова, В.В.Бойцовой, В.В. Скитовича, М.С.Студеникиной и других авторов.

Начинает формироваться ряд крупных научно исследовательских и педагогических школ в области административной юстиции. В 1997г. в РУДН появляется первое в постсоветской России учебное пособие А.Б.Зеленцова по административной юстиции. Под его руководством в РУДН складывается научное направление теоретических и сравнительно-правовых исследований административной юстиции. В рамках этого направления исследуются концептуальные вопросы предмета административной юстиции, административного иска (Н.И.Тунина), служебного спора (С.Н.Линецкий), проводятся диссертационные сравнительно-правовые исследования административной юстиции в странах Латинской Америки (М.А. Штатина), в арабских странах (Ахмад Наваррах), в Великобритании (Е.Н. Устюжанина), в Новой Зеландии (И.Н. Шмелев) и др.

Одновременно идёт процесс формирование школы административной юстиции в Воронежском университете. В 1998г. выходит получившая широкую известность работа Ю.Н. Старилова, посвященная проблемам теории административной юстиции. В рамках этой школы значительное внимание уделяется вопросам административного судопроизводства (О.Н.Бабаева, Н.П.Заряева, Ю.Д.Надольская, А.В.Орлов, Д.В.Уткин), и административного процесса (Ю.В.Святохина) и др.

В Институте государства и права РАН благодаря усилиям Н.Г.Салищевой и Н.Ю. Хаманевой формируется научное направление исследование проблем административной юстиции и административного судопроизводства. В рамках

этого направления подготавливаются диссертационные работы (А.В.Альхименко, Б.А.Тулинова) и др. Как представляется, вполне можно говорить о формировании Санкт-Петербургской школы административной юстиции, основы которой заложили работы Л.А.Николаевой и А.К.Соловьевой.

Значительное внимание вопросам административной юстиции на рубеже XX-XXI вв. уделяется в работах и других российских авторов, как на уровне научных статей, так и монографических диссертационных исследований Д.Н.Бахрах, К.С.Бельский, А.Ф.Ноздрачев, Е.Б.Лупарев, В.В.Скитович, С.Д.Хазанов и др.

Из современных национальных авторов исследовавших некоторые стороны административной юстиции следует называть работы Хвана Л.Б, Хамедова И.А, Подопригоры Р.А, Габбасова А.Б, Юрченко Р.Н, Раззакова Б.Х, Нематова А.Р, Шадиева Р.Ш. и др. Некоторые исторические и теоретические вопросы касающиеся настоящей темы, очень скромно освещены в работах таджикских авторов как: Буриева И.Б, Тахирова Ф.Т, Махмудова М.А, Сотиволдиева Р.Ш, Исмаилова Ш.М, Усманова О.У, Разыкова Ш.Р. и др.

Целью исследования является выявление объективных закономерностей развития и функционирования административной юстиции как института правового государства, анализ и обобщение опыта его становления на постсоветском пространстве и на этой основе построение её теоретической модели и концепции правового регулирования судебного административного процесса, отвечающих потребностям современного развития центрально-азиатских государств, и прежде всего Таджикистана, в условиях проводимых административных и судебных реформ.

Для достижения указанной цели автором были поставлены следующие **задачи:**

- дать теоретическую интерпретацию понятий «административная юстиция», «административное судопроизводство», «административный процесс», «административная юрисдикция», «административное дело» и на этой основе упорядочить базовый понятийно-категориальный аппарат теории административной юстиции сущности и значение в повышение эффективности защиты прав граждан органами административной юстиции.

- показать внутренние закономерности эволюции административной юстиции как института правового государства;

- определить отраслевую принадлежность института административной юстиции в условиях правового регулирования её механизмов нормами гражданского процессуального права и отсутствия четкой дифференциации процессуальных форм на судебно-административные и судебно-гражданские;

- дать оценку глобализационных процессов и влияние континентальных моделей административной юстиции на государств постсоветского пространства, их значения в формировании собственных моделей административной юстиции;

- проанализировать концепций и программы судебно-правовых реформ, их роль и значение в становлении административной юстиции стран ЦА.

- выявить основные требования программ судебно-правовых реформ в этих странах к институту административной юстиции: цели, ожидания.

- проследить в историко-правовом аспекте особенности развития судебного контроля за законностью, правил рассмотрения жалоб и заявлений в сфере государственного управления в странах ЦА.

- разработать концептуальную модель современной системы административной юстиции как института защиты прав и свобод граждан, интересов юридических лиц от административного произвола;
- провести анализ правового регулирования административной юстиции, в двух её основных формах - административного судопроизводства и квазисудебного производства, реализуемого в зарубежных странах, дать оценку возможности использования их опыта в теории и практике стран ЦА;
- рассмотреть теоретические и практические проблемы и противоречия современного правового регулирования в странах ЦА правил разрешения судами дел, возникающих из публично-правовых отношений;
- раскрыть теоретические проблемы осуществления правового регулирования разрешения судами дел об административных правонарушениях в контексте возможного использования при их рассмотрении административного иска и административно- спорного производства;
- сформулировать предложения по выбору оптимальной модели административной юстиции странами ЦА;
- проанализировать теоретические и прикладные проблемы правового регулирования рассмотрения административных дел квазисудебными органами административной юстиции;
- исследовать проблемные вопросы законодательного обеспечения административного судопроизводства Республики Таджикистан, сформулировать предложения теоретического и практического характера, направленных на формирование полноценного института административной юстиции.
- сформулировать предложения по созданию проекта модельного Административного процессуального кодекса для стран ЦА;
- разработать концептуальные основы формирования административного судопроизводства в Республике Таджикистан, отвечающего современным стандартам административно- процессуальной защиты прав и свобод частных лиц;
- определить основные направления дальнейших научных исследований в Республике Таджикистан в области каждого из системных элементов административной юстиции.

Объектом исследования являются общественные отношения возникающие в связи с разрешением административно- правовых споров и устанавливаемые по поводу организации и функционирования института административной юстиции в центрально-азиатских странах, публично- правовое развитие которых обусловлено как общими закономерностями, так и национальными особенностями формирования правового государства в условиях глобализации и региональной интеграции.

Предмет исследования составляют сущность, функции и назначение административной юстиции, её предметный, организационный и формальный аспекты, модели её организации в современном мире , материальные и процессуальные нормы законодательства центрально-азиатских государств, России и других зарубежных стран, регулирующие вопросы судебного контроля и разрешения административных споров, концептуальные подходы к формированию современной системы административной юстиции в центрально-азиатских республиках, а также форма, структура и техника-юридическое качество действующих или проектируемых нормативно-правовых актов, реализующих эти подходы.

Теоретическую основу исследования составили работы известных российских и зарубежных теоретиков права, таких как: С.С. Алексеев, Ж.П.

Бержель, С.Н.Братусь, В.М. Горшенев, О.Э. Лейст, А.В.Малько, Н. Н. Марченко, Ю.А.Тихомиров, и др.

При исследовании проблем административной юстиции в решении общих вопросов административной юрисдикции и административного процесса автор опирался на труды таких известных российских административистов как: А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Ю.М.Козлов, А. Коренев, Б.М.Лазарев, Г.И. Петров, А.А. Демин, А.Б.Зеленцов, Е.Б. Лупарев, А.Ф. Ноздрачева, Н.Г.Салищеву, В.Д.Сорокин, Ю.Н.Старилов, Н.М.,Чепурнову, Н.Ю.Хаманева, Б.В.Россинский, А.И. Стахов, И.В.Панова, П.И.Кононов, А.П.Шергин, В.А. Юсупов и др.

В силу специфики правового регулирования отношений, касающихся судебного контроля и разбирательства административных споров, в советский и в современный период в России и странах Центральной Азии исследовались работы таких известных русскоязычных специалистов в области гражданского судопроизводства как С.Н.Абрамов, А.Т.Боннер, П.Ф.Елисейкин, Г.А. Жилин, В.М. Жуйков, Д.А. Фурсов, Г.Л.Осокина, В.В. Ярков, А.И.Зайцев, А.А. Шерстюк, М.С.Шакарян, М.К.Треушников и др.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частно–научные методы познания правовой действительности в сфере организации и функционирования административной юстиции.

В процессе диссертационного исследования использовались такие общенаучные подходы как диалектический , системный, структурно - функциональный, историко- генетический и др. Диалектический метод открыл возможность рассмотреть в развитии как сам исследуемый правовой институт, так и представления о нем через смену парадигмы его понимания и интерпретации. Системный метод позволил представить административную юстицию как системное образование в единстве её предметной, организационной и формальной сторон. Структурно- функциональный метод послужил для определения форм административной юстиции, выявления определяющих её сущность функций.

Среди частно-научных методов наибольшее предпочтение было отведено формально - юридическому, сравнительно- правовому, историка- правовому методам, а также методу правового моделирования, методу юридической герменевтики и др. Использование того или иного метода зависело от решаемой исследовательской задачи. В процессе сбора, изучения и оценки фактического материала применялась сравнительно- правовой, конкретно- социологический, нормативно- догматический и др. На стадии формулирования выводов и предложений- формально- логический и герменевтический методы, методы анализа и синтеза, аналогии, моделирования и т.д.

Использование этих методов позволило представить административную юстицию как целостное правовое образование, имеющее ценность, сопоставимую с такими элементами правового государства как разделение властей или верховенства закона, установить взаимосвязь и взаимозависимость этих элементов, поскольку, например, обеспечение господства закона в сфере публичного управления немислимо без развитого механизма административной юстиции.

Нормативно- правовая основа исследования. В ходе диссертационного исследования были проанализированы:

а) Конституции стран Центральной Азии: Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, Туркменистана, Кыргызстана, их нормы, устанавливающие правовые основы административной юстиции;

б) конституционные законы, законы и иные нормативные правовые акты государств региона, определяющие организационно- правовые формы осуществления административной юстиции судебными органами (судами общей юрисдикции и экономическими судами) их правовой статус и систему, а также законодательство, регламентирующее порядок образования и организацию деятельности квазисудебных органов (комиссий, агентств, служб и т.п.).

в) Законодательство стран СНГ и Балтии, регулирующее порядок организации и деятельности органов административной юстиции.

г) законопроекты, (изменение и дополнение в действующие законодательства) об административном судопроизводстве, административному процессу, а также направленные на совершенствование административной юстиции, разработанные в республиках Центральной Азии, и внесенные в парламент своих государств для принятия.

д) Нормативны постановления Верховного Суда Республики Казахстан (2007 и 2010гг) «О практике применение норм главы 27 ГПК РК»

Эмпирическую базу исследования составили:

а) практика рассмотрения административных дел судами общей юрисдикции, экономическими судами, специализированными судами, квазисудебными органами, а также органами и должностными лицами уполномоченными рассматривать эти дела. Соискателем использованы статистические отчеты судов Республики Таджикистан, материалы обобщений судебной практики, Постановлений Пленумов Верховного Суда и Высшего Экономического Суда РТ. Используются результаты эмпирических исследований, проведенных другими учеными, а также личные наблюдения посредством метода «включенного анализа» в процессе работы в качестве судьи;

б) материалы рабочих групп по разработке Концепции и проекта Административно- процессуального кодекса по делам об административных правонарушениях Республики Таджикистан;

Научная новизна диссертационного исследования заключается как в самой постановке в рамках науки административного права вопроса о становлении института административной юстиции в странах постсоветской Центральной Азии, так и в разработке целого ряда теоретических проблем, касающихся форм, функций и концептуальной модели административной юстиции, адекватной условиям современного развития стран региона. Диссертация представляет собой первое в юридической науке комплексное монографическое исследование теоретических основ и прикладных аспектов становления административной юстиции в государствах, имеющих сходные с Россией правовые системы и сформированные по аналогии с ней институты. С использованием разработанных методологических положений для анализа сущности, содержания и форм административной юстиции в контексте актуальных проблем формирования её современной системы впервые дается теоретическая интерпретация и оценка оптимальных моделей административной юстиции для стран ЦА. Впервые разработана и предложена Концепция модельного административно- процессуального кодекса для государств ЦА.

Новизна исследования определяется не только выбором направления исследования- центрально- азиатские государства, но и подходом к анализу становления административной юстиции в этих государствах в условиях глобализации и региональной интеграции. Такой подход позволил автору выйти за

рамки сугубо центрально- азиатской проблематики, а представить комплексное исследование проблем развития административной юстиции в контексте юридической глобализации.

Несмотря на то, что в российской правовой науке имеется обширный перечень монографий, публикаций в периодических научных изданиях, диссертационных исследований, обозначенная в теме данной диссертации проблематике не рассматривалась в качестве самостоятельного предмета исследования в контексте глобализации и судебно- правовых реформ. В определённой мере данная диссертационная работа восполняет пробел теории административного права о едином подходе к пониманию административной юстиции и административного судопроизводства. На основе анализа широкого круга источников по указанной и смежной с ней проблематике, даётся чёткое разграничение таких дефиниций как: «административная юстиция», «административное судопроизводство», «административная юрисдикция», «административный процесс» и «административные процедуры», раскрывается их соотношение и взаимно- дополнение.

Постановка и научная разработка этих проблем способствует выбору наиболее оптимальной модели административной юстиции как необходимого элемента правового государства, осмыслению понятия современной системы этого организационно- правового феномена, тенденции его развития и эволюции его функции.

Научная новизна исследования находит свое выражение в следующих новых или характеризующихся элементами новизны **положениях и выводах, выносимых на защиту:**

1.Административная юстиция как институт правового государства представляет собой осуществляемую в рамках особых процессуальных правил деятельность органов административной юрисдикции (судов или квазисудебных органов) по контролю за законностью в сфере публичного управления и разрешению правовых споров между частными лицами и публичной администрацией, которая имеет своей целью защиту субъективных прав, законных интересов и правопорядка посредством признания незаконными действий (бездействия) и решений органов публичной администрации.

2. С организационной и формальной (процессуальной) стороны административная юстиция осуществляется в двух основных формах- в форме административного судопроизводства (судебный административный процесс) и в форме квази- судебного юрисдикционного административного процесса.

3.Каждая из форм административной юстиции характеризуется тремя основными измерениями: материальным, организационным и формальным. В рамках государства конкретно- историческая форма или совокупность форм административной юстиции в единстве всех её измерений образует определенную систему, которая представляет собой организационно-правовой механизм обеспечения господства закона и верховенства прав и свобод частных лиц в сфере публичного управления.

4. На уровне конкретного государства понятие «система административной юстиции» сопоставимо с такими категориями как «система контроля за законностью», «система защиты прав и законных интересов», «система разрешения административных споров». По своему содержанию и функциям это понятие уже, чем другие, поскольку его сущностной характеристикой является юрисдикционная властно- принудительная деятельность с присущими ей принципами и средствами

разрешения административных споров, контроля за законностью и защиты прав. Средства и методы, используемые в рамках других сопоставляемых систем, более разнообразны и включают, в частности, процедуры, альтернативные судебному разрешению споров (АРС), т.е. различного рода досудебные и внесудебные процедуры.

5. Система административной юстиции представляет собой определенную совокупность материальных (предметных), организационных и формальных (процессуальных) элементов (органов, учреждений, форм и средств их организации и функционирования), связанных между собой определенным, в том числе иерархическим образом, и предназначенных для устранения конфликтных ситуаций и обеспечения правопорядка в сфере публичного управления посредством восстановления нарушенного права и/или реализации форм административной ответственности.

6. Системообразующим фактором системы административной юстиции является потребность в разрешении административно-правовых конфликтов, которая в конкретно-исторических условиях определяет конфигурацию этой системы, к числу необходимых элементов которой относятся: а) административно-правовой спор (предмет административной юстиции, получающий юридическое выражение через определение компетенции конфликтороразрешающих органов); б) административная юрисдикция – выражающаяся через наличие у этих органов прав и полномочий по рассмотрению и властно-принудительному разрешению административных споров; в) специализация суда и судей (специализированные административные суды, специализированные палаты или присутствия в общих судах, квазисудебные органы), обусловленная усложнением споров в сфере публичного управления; г) специализированный юрисдикционный административный процесс, характеризующий динамический аспект административного судопроизводства или квазисудебного производства; д) цель административной юстиции – защита прав и свобод граждан от произвола публичной власти и обеспечение верховенства закона посредством судебного контроля; е) функции административной юстиции – контрольная, правозащитная и наказательная; ё) социальное предназначение – обеспечение справедливости при разрешении конфликтных ситуаций в отношениях «власть – подчинение»; ж) последствия юрисдикционной деятельности – признание недействительным неправомерного административного решения, действия (бездействия); з) административный иск – как средство защиты нарушенного права, приводящее в движение всю систему административной юстиции; и) факторы и элементы, определяющие национальную специфику систем административной юстиции.

7. В современных условиях в теоретических представлениях об административной юстиции происходит смена парадигмы: в доктрине развитых государств наблюдается переход от её трактовки только как средства судебного контроля за законностью и защиты объективного права в «процессе над незаконным актом» к её пониманию как полной юрисдикции, такой же как гражданская и уголовная, главной целью которой является защита субъективных публичных прав и законных интересов от неправомерных административных актов в процессе разрешения спора о праве административном. Соответственно, судопроизводство по таким спорам приобретает характер полноценного искового производства, с отдельными исключениями, касающимися оспаривания нормативных правовых актов.

Данная тенденция в большей или меньшей мере находит отражение в новейшем административно- процессуальном законодательстве стран СНГ, и прежде всего в судебном административном праве (КАС) Украины. Этот новый концептуальный подход может служить образцом для рецепции в центрально - азиатских странах, в доктрине которых, как и российской, господствующей остаётся ещё старая парадигма. В функциональном плане переход к новой парадигме административной юстиции как института правового государства означает, что функция защиты прав и функция контроля «объективной» законности должны рассматриваться как взаимообуславливающие и взаимодополняющие, но реализуемые в административном судопроизводстве в рамках различных производств: процедуры «*in personam*» (производства о защите прав) и процедуры «*in rem*».(производство о признании административного акта не законным).

8. Существующая в центрально-азиатских государствах схема правового регулирования порядка разрешения дел, возникающих из административных правоотношений, сложилась в советский период и базировалась на идее бесконфликтного развития социалистического общества. В соответствии с этой схемой производство по жалобам на административные действия и решения, включённое в ГПК, является не более, чем придатком гражданского судопроизводства и трактуется в соответствии со стереотипами советского процессуального права как неисковое в силу якобы принципиальной невозможности в этих делах спора о праве. При этом административное судопроизводство неоправданно сводится к производству по делам об административных правонарушениях и за его пределами остаются дела по административным спорам, разбирательство которых в силу конкретно-исторических причин было в советское время включено в сферу регулирования ГПК. Данные стереотипы продолжают оказывать влияние на правосознание учёных и государственных деятелей как в России и Таджикистане, так и в других государствах ЦА. Этим, обуславливается противоречия в правовом регулировании административного судопроизводства и несовершенство целого ряда процессуальных институтов (отсутствия чёткого определения процессуального статуса сторон; отсутствие института административного иска и др.).

9.Различия в существующих в мире моделях административной юстиции обусловлены историческими процессами, национальными традициями, правосознанием, менталитетом народа и др. В силу этих факторов при выборе модели административной юстиции страны ЦА отдают предпочтение, как специализированным административным судам, так и судами общей юрисдикции. Многие из этих факторов оказали влияние на правовое регулирование административного процесса в других постсоветских государствах в плане выбора процессуальных форм, определения видов и структуры процессуальных актов. В Прибалтийских государствах, где прошла первая волна законодательного утверждения административного судопроизводства на постсоветском пространстве, административный процесс регламентируется в различных законодательных формах (закон - Литва, Латвия и кодекс- Эстония). Вторая волна законодательного обеспечения административной юстиции в странах постсоветского пространства пошла по пути кодифицированного регулирования в форме кодексов административного судопроизводства (КАС Украина) и административно- процессуальных кодексов (Армения, Грузия и Азербайджан). Процессуальные акты второй волны сильно отличаются от первых: в них

содержится институты административного иска, четко регламентированные права и обязанности сторон и т.д., что отсутствует в первых.

Вместе с тем, как в России, так и в странах Центральной Азии административное судопроизводство регулируется целой группой процессуальных кодексов (ГПК, АПК, КАП, КоАП), между которыми существует множество нестыковок и противоречий. Таким образом, законодательное регулирование административного судопроизводства как самостоятельной формы судебной власти (за исключением Таджикистана) отсутствует, что оказывает сильное влияние на формирование полноценной системы административной юстиции.

10. При формировании современной системы административной юстиции в Республике Таджикистан необходимо учитывать, что административная юстиция в историческом плане имела свои институциональные предпосылки, каковыми на всей территории исторической Центральной Азии- Мовароунахре являлись: создание «дивана мазалим», наделение административной юрисдикцией мухтасиба, формирование специальных военных судов «сипоходвар» и др.

В период Российской империи, существовавшие в ней элементы административной юстиции в виде смешанных губернских присутствий на территории Центральной Азии, царским правительством не использовались за исключением северных губерний Казахстана (Уральской, Актюбинской и Семипалатинской).

11. Основы современного правового регулирования судебного контроля за законностью как функции административной юстиции в Центрально - Азиатских странах составляют ГПК, ХПК, АПК, структуры которых, практически воспроизводят структуру ГПК советского периода, не признающую искового производства по административным делам и не отвечающую сегодняшним реалиям. Наличие в них норм, не отвечающим в полной мере современным требованиям международных стандартов, порождают известные проблемы и противоречия, а именно: непризнание за судопроизводством по делам, возникающим из административных правоотношений, характера административного судопроизводства; непризнание административного иска как средства защиты права, нарушенного неправомерными актами; отрицание принципов состязательности и диспозитивности в административном процессе, запрет на отказ от иска и заключение мирового соглашения и т.д.

12. Предпринятые в Республике Таджикистан попытки преодолеть несовершенство правового регулирования современной системы судебного контроля, принятием Кодекса РТ «Об административных процедурах» (КАП РТ) и включением в него главы об административном судопроизводстве, оказались недостаточными. В ряде случаев они вошли в противоречие с другими процессуальными кодексами, что требует принятие нового самостоятельного административно- процессуального кодекса и исключения дел, возникающих из административных отношений из сферы регулирования ГПК и КоЭС. В КАП РТ предусмотрен институт административного иска, однако в законодательном регулировании административного судопроизводства Таджикистану, как и другим, центрально - азиатским государствам, ещё предстоит осуществить полный переход от понимания административной юстиции как «юрисдикции по контролю за законностью» «процесс над актом» к утверждению её статуса как «юрисдикции по защите субъективных публичных прав».

13. Фундаментальной юридической основой для развития современного законодательства об административной юстиции в странах ЦА являются новые

конституции, в которых нашло отражение положение о правовом государстве, неотъемлемым атрибутом которого является административная юстиция.

14. Созданные в 2010г. в соответствии с Программой судебно- правовой реформы РТ на 2007-2012гг. судебные коллегии по административным делам в областных судах и в Верховном Суде РТ специализированными судебно- административными присутствиями не являются и занимаются рассмотрением не свойственных их назначению дел: в основном члены коллегий рассматривают гражданские и уголовные дела. Что же касается административных дел, то деятельность коллегий главным образом сводится к обобщению судебной практики по рассмотрению дел об административных правонарушениях, что свидетельствует о сведении административного судопроизводства к судопроизводству по применению мер административной ответственности. Об этом же свидетельствует проект Административно - процессуального кодекса по делам об административных правонарушениях, разрабатываемый в рамках реализации Программы судебно –правовой реформы РТ на 2011-2013гг. Вместе с тем, Концепция прогнозирования законодательного развития РТ (2011г) предусматривает проведение комплекса законодательных мероприятий и обособлению административного судопроизводства. В решении этой задачи необходимо опираться на современную трактовку предмета административного судопроизводства и разработать Кодекс административного судопроизводства (КАС) РТ, в сфере регулирования которого будет рассмотрение административных споров, а не только дел об административных правонарушениях.

15. Вопрос о структуре проекта Административно- процессуального кодекса РТ требует взвешенного решения, может иметь два варианта: 1. Вариант, избранный Прибалтийскими государствами, Украиной, Грузией, и состоящий в том, чтобы ограничить предмет административного судопроизводства лишь административными спорами, а дела об административных правонарушениях отнести к специальному наказательному или административно - деликтному законодательству; 2-вариант последовательной структуризации видов производства в рамках административного судопроизводства и выделение в качестве особого искового производства- производства по делам об административных правонарушениях. В этом случае теоретический и практический основой может послужить концепция административно-наказательного иска, которая используется в странах французской системы административной юстиции (иск о применении репрессии) и получила определённое развитие в российском АПК (Ст.202) и в КАС Армении (ст.151-153).

16. При принятии нового Административно- процессуального кодекса необходимо чётко разграничивать формальное и материальное понимание административного судопроизводства, определить понятие административного дела и два основных вида дел- административно-спорных и административно-наказательных. Это позволит выделить такие виды производств как производство по спорам о праве субъективном (по искам о восстановлении нарушенного права) и производство о праве объективном (по искам о законности нормативно- правовых актов), а также особое производство по делам об административных правонарушениях (по административно - наказательным искам).

17. Необходимость придания административному судопроизводству искового характера проистекает из сущности конституционной модели правового государства, устанавливающего приоритет прав и свобод человека.

Сравнительно- правовой анализ нормативных положений проекта АПК Казахстана 2009г., КАП РТ, КАС Украины и АПК Азербайджана показывает неоднозначное решение вопроса об административном иске. По степени правовой регламентации вопросов, касающихся административного иска АПК Азербайджана является более обстоятельным и всеохватывающим и может быть признан в этом плане лучшим на постсоветском пространстве. Тем не менее, Кодекс не лишён недостатков, к числу которых можно отнести: отсутствие чётких дефиниций административного иска и административного дела, а также развёрнутого определения статуса истца и ответчика как сторон административного процесса.

18. Административно- наказательный иск- это процессуальное средство привлечения к административной ответственности в состязательном процессе за посягательство на нормы объективного административного права, за неисполнение позитивных административных обязанностей и несоблюдение запретов, охраняющих объективный правопорядок под угрозой применения административного наказания. Данная дефиниция наказательного административного иска даёт возможность его реального применения в АПК РТ и например, в КоАП РТ, путём принятия норм, регламентирующих права и обязанности органа (должностного лица), уполномоченного составлять протокол об административных правонарушениях. Это предполагает включение данного лица в состав участников судопроизводства в качестве стороны и предоставление ему права предъявлять в суд иск о привлечении совершившего правонарушение лица к административной ответственности, выступать в роли истца со всеми вытекающими из этого статуса юридическими последствиями. Это позволит обеспечить реализацию принципа состязательности в административно-наказательном судопроизводстве.

19. Использование концепции административно - наказательного иска позволит объединить в рамках одного АПК как споры о законности, о субъективных публичных правах и обязанностях, так и рассмотрение дел об административных правонарушениях, которые могут быть представлены как споры об административной ответственности, т.е. споры об обязанности понести административную ответственность и выделением в отдельное производство, как это сделано, например, в КАС Армении (ст.151).

20. На данном этапе судебно- правовой реформы необходимо в РТ решать не только вопрос о завершении специализации по административным спорам в судах общей юрисдикции, но и о создании судебных присутствий в составе экономических судов республики, поскольку фактически экономические суды рассматривают значительное количество дел, возникающих из административно-правовых отношений.

21. В перспективе целесообразным является создание обособленной ветви административных судов и формирование системы судов административной справедливости - САС. Основой для разработки их модели может послужить Диван административных судов Ирана (Девони адолати идори), однако, без проявлений исламского религиозного радикализма, что присутствует в Иранской системе САС и не согласуется с принципами правового, демократического и светского государства Таджикистана. В этом контексте вполне целесообразным представляется обсуждение вопроса о возрождении исторического аналога административных судов досоветского Таджикистана в виде модели «Дивана мазалима». При этом следует предусмотреть трёхзвенную специализированную судебную систему «судов мазалим» во главе с Высшим административным судом

Республики Таджикистан, придав ему статус Дивана, т.е. обособленности, самостоятельности и собственного управления.

22. Формирование полноценного института административной юстиции в странах Центральной Азии предполагает не только развитие его судебно-административной формы, но и совершенствование деятельности квазисудебных юрисдикционных органов. Они должны не заменять, а дополнять деятельность судов по административным делам. Совершенствование квази-судебной формы административной юстиции предполагает необходимость принятия Закона о квазисудебных органах в республиках ЦА. В качестве основы для разработки концептуального модуля такого закона могут послужить Закон Республики Молдовы об административных комиссиях или Закон Латвийской республики о земельных комиссиях.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что разработанные соискателем концептуальные положения обогащают теорию административной юстиции, находящуюся в процессе становления в центрально-азиатских государствах. В своей совокупности полученные автором результаты вносят существенный вклад в сравнительно-правовое исследование проблем административной юстиции. Работа является теоретической и методологической базой, открывающей перспективы дальнейших новых исследований в области становления и развития административной юстиции в центрально-азиатских государствах.

Практическая значимость проведённого исследования заключается в том, что сформулированные в нем выводы и обобщения могут быть использованы для совершенствования законодательства стран ЦА, регулирующего организацию и функционирование института административной юстиции, а именно, при разработке Административно-процессуального кодекса либо Кодекса административного судопроизводства и Кодекса об административных проступках, при совершенствовании законодательства о государственной службе, о полиции, об органах юстиции и др. Они могут быть использованы в законотворческой деятельности по совершенствованию судебной системы.

Основные материалы, положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке лекционных курсов, таких как курс «Административная юстиция в постсоветских государствах Центральной Азии», при чтении лекции по курсу «Административное право и административный процесс». Они будут полезны для обучения в юридических вузах стран ЦА, для подготовки будущих судей, переподготовки судей специализирующихся по административному судопроизводству. Материалы диссертации могут быть использованы в образовательном процессе в Институте повышения квалификации государственных служащих при Правительстве РТ.

Апробация результатов исследования. Научные идеи, получившие отражение в диссертации, апробированы в публикациях автора 1985-2012 гг. В их числе монографии, учебники, учебные пособия, статьи, в том числе на иностранных языках, тезисы докладов. Основные теоретические положения и выводы докладывались на девяти международных и пяти республиканских научных и практических конференциях, в том числе **на международных**:

1. Национальные правовые системы стран СНГ в условиях глобализации и региональной интеграции. Таджикистан, г. Душанбе, 19-20 ноября 2007 г.;

2. Конституция Республики Таджикистан и проблемы формирования правовой экономики. Таджикистан, г. Душанбе, ТГУК 25-26 сентября 2009г.;

3. Актуальные проблемы современной юридической науки. Россия г.Новосибирск, 18 дек. 2010г.;

4. Защита прав человека, гражданина, рецепция и преподавание римского права. Первый Евразийский международный семинар по римскому праву. Душанбе. 14-15 октября 2011г.;

5. Вопросы теории и практики применения административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии. III-й международный научно-практическая конференция по административному праву. Астана 2-3 ноября 2012г.;

6. Правовая политика: вызовы современности» -XIII-я ежегодная международная научно- практическая конференция юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова и IV Международная научно- практическая конференция «Кутафинские чтения» МГЮА им. О.Е. Кутафина.27- 30 ноября 2012г. и др.

На республиканских:

1. Инновационные подходы в сфере образования XXI в. Республиканская конференция Душанбе 25 сентября 2007г.;

2. Язык и качество законотворчества. Республиканская конференция ММК, Душанбе 22-июня 2010г.;

3. Президент Республики Таджикистан гарант Конституции и законов. Республиканская конференция ТГУК. Душанбе 25-ноября 2010г

4. Государственные символы Республики Таджикистан. Материалы республиканской научно- практической конференции посвящённое 20-летию XVI-сессии Верховного Совета РТ. Худжанд 13-ноября 2012г.;

5. Глобализация и публичное право. Всероссийская научно- практическая конференция. РУДН. 26-ноября 2012г.и др.

Результаты диссертации апробировались в ходе работы диссертанта в составе рабочей группы по подготовки КоАП РТ, Закона РТ(2008г.) «Об ответственности родителей за проступки несовершеннолетних детей»(2010г), Закона РТ «О милиции» (2011г) и др. Отдельные положения диссертации были использованы на практической работе в качестве судьи городских и областных судов, судьи Верховного Суда РТ (1985-2005гг).

Апробация научных идей автора имела место при разработке программ переподготовки судей в учебном центре переподготовки судей РТ, учебных курсов, читаемых в вузах Таджикистана, а также при проведении занятий по курсу «Административная юстиция» в РУДН.

Структура диссертационной работы обусловлена содержанием темы и включает, помимо введения, три раздела, 9 глав, 25 параграфов, заключение и список используемых источников.

Основное содержание работы

Во- введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, оценивается степень её разработанности в научной литературе, определяются цели, задачи и предмет исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается научная новизна и практическая значимость проделанной работы.

Первый раздел «Теоретические проблемы административной юстиции как института правового государства» состоит из трех глав.

Глава 1. «Концептуальные подходы к пониманию административной юстиции в современном правоведении», посвящено рассмотрению теоретических вопросов, касающихся самого понятия, сущности и предназначения административной юстиции как элемента правового государства.

В §1 «Понятие, сущность и предназначение административной юстиции как элемента правового государства» выявляется, что под влиянием мировых глобализационных процессов, в частности глобализации в публичном праве, происходит институциональное сближение правовых систем, создающее условия для рецепции юридических конструкций, институтов, моделей и, прежде всего, модели правового государства, задающей параметры государства современного типа. Страны Центрально-Азиатского региона, определив правовое государство в качестве своей конституционной модели последнее время все более обращаются к такому его институту как административная юстиция, усматривая в его развитии одно из приоритетных направлений реформирования своих судебно-правовых систем. Эта тенденция является вполне оправданной, поскольку создание полноценного института административной юстиции снимает сразу несколько вопросов, связанных с созданием современного механизма обеспечения законности: в сфере государственного управления, создаются гарантии эффективности контроля за административными актами (нормативными и ненормативными), а защита прав граждан осуществляется в процессе разрешения спора о праве административном, вызванном несогласием частного лица (физического и юридического) с незаконным административным правоприменением или нормотворчеством, нарушающим его права и законные интересы. Соответственно, при рассмотрении административного спора происходит как восстановление нарушенных прав лица, инициировавшего административный спор (защита частного интереса), так и восстановление объективного правопорядка в сфере реализации исполнительной власти (защита публичного интереса). Таким образом, институт административной юстиции в современном правовом государстве служит основой всего комплекса правообеспечительной функции государства в сфере публичного управления.

При раскрытии сущности и функций административной юстиции в диссертации отмечается, что многие авторы в качестве главной - и нередко единственной - выделяют её контрольную функцию, оставляя в стороне функцию по разрешению споров и защиты нарушенных административными актами прав граждан и организаций. Такой подход акцентирует внимание лишь на том, что административная юстиция - это упорядоченная система внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам. Соискатель отстаивает точку зрения, согласно которой административная юстиция как система включает в себя различные институты и процессуальные средства, одни из которых реализуют преимущественно контрольную функцию за деятельностью органов управления, подобную той, что осуществляет конституционная юстиция за законодательной властью. Другие связаны с реализацией не менее важной юрисдикционной функции, которая направлена на разрешение публично-правовых споров и защите субъективных публичных частных лиц, признавая которые государственная власть в правовом государстве ограничивает себя не только объективным правом, но и субъективными правами частных лиц. В процессе функционирования административной юстиции эти функции дополняют друг друга. Поэтому диссертант считает обоснованным подход (А.Б.Зеленцов, Ю.Н. Стариков и др.), согласно которому административная юстиция это осуществление административно-юрисдикционной деятельности, в рамках которой контролируется законность совершенных административных действий и принятых органами управления административных актов, разрешаются административно-

правовые споры, принимаются меры по восстановлению нарушенных неправомерными актами прав и законных интересов и привлекаются к ответственности лица, виновные в нарушении норм объективного права.

В §2 «*Концепции отраслевой принадлежности административной юстиции*» раскрывается, что она является системным организационно- правовым институтом, представленную системой органов (судебных и/или квази-судебных); материально- правовую, характеризующую виды административных споров, разрешаемых этими органами и процессуальную, которая может в зависимости от той или иной страны определяться как административно- процессуальными, так и гражданско- процессуальными нормами. В зарубежной науке европейских стран административная юстиция однозначно относится к административному праву, ибо регулируется административно - процессуальными нормами. Более того, выделение административного права из полицейского права в литературе довольно часто связывается с появлением административной юстиции. В диссертации отмечается, что в российской и центрально-азиатской правовой литературе, административную юстицию довольно часто характеризуют как институт гражданского процесса. Анализируется, эти концепции и выявляется, что причиной такого формального подхода являются стереотипы, сложившиеся в советский период, когда в законодательстве длительное время вообще отсутствовало правовое регулирование судопроизводства по делам административно - правового характера, поскольку судебное оспаривание административных актов не допускались. Лишь в 70-е годы прошлого столетия в ГПК этих стран был включена: весьма ограниченный комплекс норм, регулирующих производство по делам вытекающим из административно - правовых отношений. Этот изживший себя в условиях глобализации и правового государства подход в этих странах сохраняется и ныне. Между тем на территории бывшего СССР имеются законодательства, которые обособили административные процедуры и административное судопроизводство: в административно- процессуальных кодексах (стран Балтии, Грузии, Азербайджан, Армении) либо кодексе административного судопроизводства (КАС) –Украины.

Развитие законодательства об административной юстиции неизбежно ведет к превращению её в подотрасль административного права и разграничению его предмета на ряд взаимосвязанных областей: 1. управленческое право, регулирующее организацию исполнительной власти и административные процедуры её функционирования; 2. административно- наказательное право, устанавливающее административные санкции и процедуры их применения; 3. право административной юстиции, регулирующее механизм разрешения споров в сфере исполнительной власти и порядок защиты субъективных публичных прав частных лиц. В свою очередь право административной юстиции (административно - тяжёлое), как показывают опыт стран с развитыми системами разрешения административных споров, подразделяется на судебное административное право и судебный административный процесс. Раскрывая эту тенденцию диссертант поддерживает точку зрения О. Бара и Ф. фон Сарвея о том, что правовое государство может стать таковым только тогда, когда публичное право устанавливается законом, а управление подчинено судопроизводству, что «административная юстиция является предпосылкой административного права», а административное право как эффективно функционирующая отрасль не существует без административного судопроизводства.

В диссертации раскрывается, что административная юстиция подотрасль административного права, имеет своим предметом административно-правовые споры - юридические конфликты между частными лицами и публичными органами по поводу неправомерного административного нормотворчества, либо решений действий (бездействия) нарушающих их субъективные публичные права как управляемых субъектов права.

На этой основе диссертант выстраивает функционально- целевой блок административной юстиции, исходя из того, что главной её целью является: защита прав частных лиц и разрешение административно- правовых споров в судебном (квазисудебном) процессе по установленным процессуальным законодательством правилам; результатом рассмотрения этих споров является признание незаконным(недействующим) правового акта, совершенных действий (бездействия), восстановление status quo ante частного лица.

Делается вывод, что административная юстиция как институт правового государства представляет собой осуществляемую в рамках особых процессуальных правил деятельность органов административной юрисдикции (судов или квазисудебных органов) по контролю за законностью в сфере публичного управления и разрешению правовых споров между частными лицами и публичной администрацией, которая имеет своей целью защиту субъективных прав, законных интересов и правопорядка посредством признания незаконными административных актов (действий и решений).

В §3 *«Понятие административной юстиции в категориальном ряду теории административного процесса»* раскрывается категориально -понятийный аппарат теории этого института. Он включает такие базовые категории, как-то: а)административная юстиция; б) административная юрисдикция; в)административный процесс; г)административное судопроизводство (судебный административный процесс); д)квазисудебное производство; е)административно-спорный процесс; ж)административно- наказательный процесс; з)административное производство по разрешению отдельных категории дел.

В этом категориальном ряду административная юстиция – исходная категория, а административная юрисдикция- базовая, поскольку она олицетворяет собой власть, выражающуюся через принудительно-властную деятельность по реализации полномочий, которые представлены для разрешения конфликтных ситуаций. Административная юстиция есть способ (форма) осуществления этой власти. В зависимости от субъекта –носителя юрисдикционных полномочий выделяются две формы административной юстиции: и административное судопроизводство как наиболее развитая форма административной юстиции в организационном и процессуальном отношениях и квазисудебное производство, осуществляемое органами административной юрисдикции, действующими в системе исполнительной власти. Выявляется, что в зависимости от предмета административной юрисдикции административная юстиция- административное судопроизводство и квазисудебное производство- могут быть подразделены, на административно- спорную и административно- наказательную.

Установлено, что в большинстве зарубежных странах(Франция, Испания, Италия, Португалия, страны Латинской Америки, Египет административная юстиция являет собой административно- спорную юрисдикцию, поскольку законодательные акты типа КоАП у них отсутствуют и предусмотренные ими составы отнесены к праву наказаний (уголовному праву). Отдельные административные санкции реализуются в порядке административно-

наказательной юрисдикции и к административной юстиции, как административно-спорной юрисдикции эта процедура не относится. При правовом регулировании в центрально - азиатских странах необходимо решить вопрос о том, следует ли включать административно-наказательную юрисдикцию в смысле, проистекающем из КоАП, в административную юстицию, или трактовать её только как административно-спорную юрисдикцию. По мнению диссертанта, и в России, и в странах Центральной Азии в понятие административной юстиции следует включать как административно-спорную юрисдикцию, так и административно-наказательную, поскольку в правовых системах этих стран действуют законодательные акты типа КоАП, вводящие категорию административных проступков. Однако непременным условием такого подхода должно быть введение в административное судопроизводство административно-наказательного иска и категории спора об административной ответственности.

Отмечается, что по своему объёму понятие «административная юстиция» с субъектной стороны шире понятия «административное судопроизводство», так как судопроизводство - это рассмотрение спора только судом, а органами административной юстиции могут быть и суды, и квазисудебные юрисдикционные учреждения. По предмету «административная юстиция» в её традиционном понимании уже чем «административное судопроизводство» в России и странах Центральной Азии, поскольку охватывает только административно-спорную юрисдикцию, а административное судопроизводство: административно-спорную и административно-наказательную. Административная юстиция- это модус бытия и механизм реализации административной юрисдикции как вида государственной власти, которая выражается в определённой организационной форме.

Административная юстиция в высшей форме своего развития – это административное судопроизводство, осуществляемое административными и общими судами по правилам установленным административно-процессуальным законодательством, имеющее своим предметом административно-спорные дела и административно-наказательные дела при условии рассмотрения наказательных дел как споров об административной ответственности.

Вторая глава «Системы административной юстиции в современном мире» посвящена построению современной системы административной юстиции как её теоретической модели, определению критериев классификации реально существующих систем административной юстиции в современного мире, анализу преимуществ и недостатков классических систем административной юстиции.

В §1 *«Система административной юстиции: понятие и теоретическая модель»* диссертант исходит из того, что для построения идеальной (теоретической) модели административной юстиции необходимо чёткое определение её характерных, сущностных признаков и системообразующего фактора, присутствующих во всех реальных моделях, но вместе с тем, в зависимости от их организационных и процессуальных параметров и конфигурации образуют конкретные разновидности этих моделей.

В диссертации система административной юстиции рассматривается как определённая совокупность материальных (предметных), организационных и формальных (процессуальных) элементов (органов, учреждений, форм и средств их организации и функционирования), связанных между собой определённым, в том числе иерархическим образом, и предназначенных для устранения конфликтных ситуаций и обеспечения правопорядка в сфере публичного управления

посредством восстановления нарушенного права и/или реализации форм административной ответственности.

§2-й «Критерии классификации систем административной юстиции в современном мире» посвящено выявлению оснований для типологии существующих систем административной юстиции.

К числу наиболее распространённых оснований относится критерий вида суда, т.е. каким судом (специализированным административным или общим), квазисудебным органом осуществляется контроль и/или рассматривается спор. Классификация может осуществляться по критерию принадлежности органов к той или иной ветви власти, по форме осуществления контроля, по регионам или группы стран имеющие однородные системы и т.д. В зависимости от принадлежности к той или иной правовой семье, система административной юстиции классифицируется на три основные модели: континентальная, англо-американская (англо-саксонская) и смешанная. По органам, осуществляющим контроль, выделяют следующие её виды: административный (управленческий); квазисудебный; судами общей юрисдикции; административно - судебный (специализированный). По признаку специализации выделяют специализированные системы и не специализированные системы административной юстиции. К специализированным относятся система, включающая специальные административные палаты в общих судах либо специализированные административные суды, либо специализированные административные трибуналы. Неспециализированные системы - это с материально - правовой точки зрения слабоструктурированные или неструктурированные в организационном и процессуальном плане системы т.е. слабо развитые с точки зрения административно- юрисдикционной специализации (Россия, Центрально-Азиатские страны). Процессуальная сторона административной юстиции регламентирована гражданско- процессуальными кодексами, отсутствует какой либо административно- процессуальный кодекс или закон об административных процедурах, за исключением Таджикистана.

В §3«Цели и направление изменений в классических моделях административной юстиции и многообразие её современных систем». анализируется модели её организации во Франции, Германии и Великобритании.

Отмечается, что организация административной юстиции в этих странах даёт три классических образца её построения, основанных на различных интерпретациях принципа разделения властей. Один из них (Франция) характеризует генезис административной юстиции в системе исполнительной власти, который исторически эволюционировал от модели «администратора судьи» к модели «административного судьи» т.е. от квази- судебных органов типа «советов и префектур» к судам публичного права, обособившимся от органов «активной» публичной администрации.

Другой классический образец (Германия) характеризует генезис административной юстиции в системе судебной власти и представляет собой модель её организации посредством специализации административной юрисдикции внутри судебной власти в целом и внешней по отношению к общим судам. В этом случае административная юстиция образует самостоятельную «ветвь» судебной власти во главе со своим Высшим судом, действующую вне общих судов.

Англо- саксонский образец административной юстиции исторически в литературе континентальных стран Европы связывался с деятельностью общих

судов по контролю за публичной администрацией. Отмечается, что в самой Великобритании под административной юстицией понимается административная юрисдикция в квазисудебных органах (административных трибуналов), возникших в начале XX в. и действующих в системе исполнительной власти. Исходя из анализа реформ конца XX в.- начала XXI в. диссертантом делается вывод, что система административной юстиции в этой стране эволюционирует в сторону смешанной системы, о чем свидетельствует строгое упорядочение организации административных трибуналов и создание Административного суда в составе Отделения королевской скамьи Высокого суда.

В диссертации анализируется также специфика рецепции отдельных из этих моделей в ряде современных государств. Особое внимание уделяется «смешанным» системам и среди них- модели, получающей в современных условиях все большее распространение и в «новых демократиях» и характеризующихся выделением органов административной юстиции в системе общих судов, как это имеет место в Испании.

Исходя из анализа, действующих моделей в качестве современной системы диссертант предлагает считать такую, которая при всем многообразии национальных особенностей характеризуется : а) легальным признанием административного спора как самостоятельного атрибута права, явления и предмета административной юрисдикции; б) специализацией юрисдикционных органов(судебных или квазисудебных); в) наличием самостоятельной административно- процессуальной формы, регламентированной Кодексом административного судопроизводства либо Административно- процессуальным кодексом и предусматривающей административные иски (исковой порядок разрешения административных споров).

Глава III. «Опыт построения современных систем административной юстиции в независимых государствах на постсоветском пространстве»

В §1 *«Исторические судьбы административной юстиции в СССР: эволюция идеологических и теоретических подходов»* исследуется метаморфозы этого института и отношения к нему в условиях советской модели государственной организации общества.

Обращение к этой проблематике вызвано тем, что правовые системы центрально - азиатских республик, как и России, и других стран СНГ, своими корнями уходят в советское право, отрицание которого стало отправной точкой преобразований в сфере административной юстиции. В диссертации анализируются проекты построения административной юстиции в первые годы советской власти и попытки их реализации, а также идеологические причины отказа от судебной формы административной юстиции и стремление подменить её различными квазисудебными органами типа административных комиссий.

Выявляются идеологические и теоретические корни целого ряда стереотипов процессуальной доктрины, которые сложились в советский период, но продолжают оказывать сильное влияние на современные теоретические подходы к правовому регулированию в сфере административной юстиции. В частности, выявляются причины непринятия в советский период конструкций административно- правового спора, административного иска, процессуальных фигур административного истца и ответчика, мирового соглашения по административным спорам и т.д.

Обращается внимание на то, что во многих государствах СНГ эти стереотипы в новом административно- процессуальном законодательстве были

успешно преодолены. Однако они продолжают действовать в России и центрально-азиатских государствах, влияя на качество административно- процессуального регулирования в контексте мировых стандартов. В диссертации анализируется также вопросы, связанные с возвращением в советское время к судебной форме контроля в сфере исполнительной власти и причины включения производства по административным спорам в сфере регулирования ГПК. Выявляется ограниченность и слабость такой схемы как несоответствующей в полной мере требованиям правового государства.

В §2 «Проблемы поиска оптимальной модели административной юстиции в правовой доктрине России и центрально-азиатских государств» раскрываются вопросы, связанные с необходимостью формирования полноценного института административной юстиции и определением подходов к выбору его адекватной организации.

В настоящее время вопрос о выборе оптимальной модели административной юстиции, как для России, так и для государств постсоветской Центральной Азии, является одним из самых актуальных. В России разработаны научно обоснованные концепции, имеются различные доктринальные подходы к проблеме выбора модели. В странах Центральной Азии, на правительственных уровнях имеются принятые Концепции и Программы, однако на доктринальном уровне научно-обоснованные подходы к выбору оптимальной модели административной юстиции отсутствуют. Имеющиеся научные исследования, в виде отдельных статей в периодических республиканских изданиях, являются явно недостаточными для создания целостной концепции оптимальной модели. Многочисленные исследования теории и практики административной юстиции в зарубежных странах, как правило, включают обобщения и выводы, содержащие, во- первых, оценочные суждения относительно организации и эффективности той или иной формы этого института, а во- вторых, теоретические концепции и практические рекомендации по его организации. В контексте таких исследований, автор считает, крайне важным для стран Центральной Азии разработать собственные научные концепции, обосновывающие выбор адекватной модели административной юстиции и отвечающие на вопрос: какая модель, наиболее приемлема: специализированная административная юстиция во главе с Высшим административным судом или административная юстиция, осуществляемые судами общей юрисдикции отдельными квазисудебными органами, как это имеет место в настоящее время.

Пытаясь аргументировано обосновать ответ на этот и другие вопросы, автор обращается к изучению опыта зарубежных стран, особенно стран постсоветской Балтии, Молдовы, Украины, Армении, Грузии и Азербайджана.

§3. «Становление современной системы административной юстиции в государствах постсоветского пространства: выбор модели и проблемы их реализации» изучается актуальный опыт формирования и модернизации этого института в странах, сделавших значительные шаги на пути специализации административной юрисдикции.

Опыт формирования и развития административной юстиции в постсоветских государствах в работе исследуется поэтапно в сравнительном аспекте, начиная с республик Балтии, Молдовы, Украины и завершается странами кавказского региона. Отмечается, что в странах Балтии наряду с рецепцией континентальной модели, близкой к немецкому варианту, присутствуют национально- традиционные институты судебной системы, существовавшей до вхождения в СССР. Выявляется,

что в Молдове административная юстиция строилась на основе рецепции основных параметров этого института в том виде, как он сложился в Румынии. Её построение осуществлялось посредством специализации судей в судебных инстанциях общей юрисдикции – в *судах и апелляционных палатах*. Особое внимание уделяется опыту Украины, где с принятием Кодекса административного судопроизводства 2005г. (КАС), был сделан окончательный выбор в пользу специализированной судебной модели административной юстиции. Кроме апелляционного, кассационного и Высшего административного суда, в системе административных судов были образованы местные административные суды на уровне областей. Подчеркивается, что КАСУ дает четкое легальное определение административного суда и административного судопроизводства и устанавливает общий принцип: юрисдикция административных судов распространяется на все публично-правовые споры.

Рассматриваются особенности организации административной юстиции в Грузии, где правосудие осуществляется исключительно общими судами. Согласно действующей системе, на низовом уровне судебной системы, действуют магистратные судьи, которые рассматривают административные дела, даже выезжая в отдаленные населенные пункты. Примечательно, что несмотря на существовании административно- процессуального кодекса (АПК) 1999г., и проведенную внутреннюю административно- судебную специализацию законодатель допускает также возможность применения в административном судопроизводстве в субсидиарном порядке положений ГПК, в случае пробельности в правовом регулировании

В Армении сформирована смешанная модель административной юстиции, осуществляемой как специализированными административными судами, так и квазисудебными органами. В соответствии со ст. 3 Судебного кодекса, *Административный суд* является судом первой инстанции по административным делам. Высшей судебной инстанцией по отношению к Административному суду является Кассационный Суд. Кроме судов, административные споры рассматриваются квазисудами, функционирующими на основе Административно- процессуального кодекса. Несмотря на существование этих двух специализированных подсистем административной юстиции публично- правовые споры также рассматриваются общими судами.

Выявляется, что система административной юстиции в Азербайджане была построена на базе системы экономических судов и соединена с ними как в организационном, так и функциональном плане. В результате основой этой системы стали *суды по делам об административных и экономических спорах*. Высшей (кассационной) инстанцией в этой системе является *Верховный Суд*, в котором создана судебная коллегия по делам об административных и экономических спорах. Отмечается, что административный процесс в органах административной юстиции в этой стране регулируется двумя самостоятельными актами: Законом «Об административном производстве» и Административно- процессуальным кодексом.

Исходя из анализа систем административной юстиции в постсоветских государствах диссертант делает вывод, что для стран Центральной Азии как в теоретическом, так и в практическом плане, на современном этапе более подходящей является ориентация на смешанную модель административной юстиции, которое предполагает осуществление административного правосудия судами общей юрисдикции с проведением внутренней специализации

(специализированные составы, присутствия, коллегии в общих судах) и квазисудебными органами. При этом в качестве перспективной и оптимальной модели рассматривается создание специализированной ветви административного правосудия во главе с Высшим Административным судом, по аналогии системой экономических судов РТ, возглавляемый Высшим экономическим судом.

Второй раздел «Законодательные и организационно-правовые проблемы формирования административной юстиции в Центрально-Азиатских государствах» посвящено изучению историко-правовых предпосылок, конституционных основ и организационно-правовых проблем становления и модернизации этого института в странах региона.

Глава I «Исторические предпосылки формирования административной юстиции в Центрально-Азиатских государствах» состоит из двух параграфов. В §1 «*Становление самобытных элементов института административной юстиции в государствах Мовареунахра: «Междуречье»- территория Центральной Азии*» концентрируется внимание на исследовании истории и подтвержденных самобытных элементах административной юстиции на исторической территории нынешней ЦА. Отмечается, что в тот период, в данных государствах шёл поиск механизма легального разрешения конфликтов с правителями, поскольку главный исторический фигурант осуществления правосудия мусульманского общества – «казый»- в силу объективных и субъективных причин не мог разрешать все споры. Сильное влияние местной знати и чиновников эмира доводило до того, что «казый» отказывался рассматривать такие споры. Это стало основной причиной возникновения суда «мазалим». Диссертант анализирует правовое положение суда «мазалима» и приходит к выводу, что его можно рассматривать как древне- исторический прототип административной юстиции. Уникальность суда «мазалим» как органа административного правосудия, заключалось в том, что он имел полномочия, как общего, так и специального суда, суда первой и апелляционной инстанции и даже надзорного органа, поскольку в качестве судьи в мазалиме выступали либо сам глава государства, его везири (министры) или авторитетные факихи – знатоки шариата, которым не могли угрожать или заставить принять угодное кому-то решение в силу их чрезмерно высокого авторитета. По мнению автора, выявленные в диссертации характеристики суда «мазалима» дают основание рассматривать его не как институт одного судьи или просто судебный орган, а как (диван мазалима) ведомство по осуществлению правосудия. В его составе, кроме судьи, имеются исполнительный и надзорный аппарат, специалисты в области военного дела и знатоки шариата (факихи).

Отмечается, что самобытные элементы института административной юстиции в историческом плане в ЦА проявлялись не только в суде мазалим. В период исламской цивилизации судебные полномочия были разделены между тремя видами судов: казыем, мазалимом и мухтасибом, (своего рода Счетной палатой). Каждый из них по составу, принципам назначения, формам осуществления судопроизводства и порядком правоприменения существенно отличались друг от друга. Но статус суда мазалим был выше, чем два других института правосудия.

В §2 «*Административная юстиция в центрально-азиатских государствах в период Российской империи*» рассматриваются особенности становления элементов этого института в конце XIX- начале XX в.в. Диссертант отмечает, что на территории дореволюционного Центральной Азии, устойчивый интерес к

институту административной юстиции, возник во второй половине XIX века. В то время административно-правовые споры рассматривались специально создаваемыми органами, сначала «кази» (судья), на основе норм мусульманского права, а затем, в период колониального владычества России - смешанными губернскими присутствиями. Второй инстанцией для них служил департамент Правительствующего Сената, который в «Положении об управлении Туркестанского края (1886г.)» определялся как высшая апелляционная инстанция. Наряду с этим, пробивала себе дорогу идея, согласно которой определённые категории административных споров должны были быть переданы участковым (в уезде) мировым судьям, что соответствовало тогдашней правовой системе Российской империи.

Соотношение имперских и местных органов правосудия в тот период определялось, в частности, Положением об управлении Сырдарьинской и Семиреченской областями (1867г.). Оно предусматривало, что судебная власть на территории Туркестанского края принадлежит военно-судной комиссии, казийским, бийским, уездным и областным управлениям и Правительствующему Сенату. Однако Правительствующий Сенат, первый департамент которого осуществлял функции административной юстиции, рассматривал дела только подданных Российской империи, а дела с участием туркестанцев в его компетенцию не входили. Такая ситуация фактически оставалась без изменения и после введения Положения в действие и объявления должности судьи выборной. Вместе с тем Положение предусматривало и развитие судебной системы края. Так, были упразднены должность Кози калона (Верховного судьи – вернее Главного судьи- И.С), казий аскара- военного судьи и раисов. Последние обладали полномочиями квазисудебного органа и могли рассматривать споры между гражданами и чиновниками ниже своего ранга. Опираясь на исторические источники, автор утверждает, что отношение имперских властей к органам административной юстиции не было равнозначным на всей территории Туркестанского края и в областях, расположенных ближе к Центральной России и Сибири судебная практика отличалась от другой части края. В диссертации выявляются факты существования практики рассмотрения публичных споров вторым департаментом Правительствующего сената в городе Верный (ныне Алма-Ата), Семиреченской области.

Положения об управлении Туркестанским краем (1895г.) наделял юрисдикционными полномочиями чиновников русской службы. Им наряду с правами и полномочиями, предусмотренными в общеимперском законодательстве, было дано право наложения дисциплинарных и административных наказаний. Отмечается, что по мере введения русскими властями выборности поста судьи и правил утверждения их постановлений и решений администрацией, по существу, был нарушен принцип невмешательства администрации в дела правосудия, составляющий отличительное свойство мусульманских судов со дня основания этих органов. Соотношение института имперского и мусульманского суда на территории исторической Центральной Азии, по мнению автора показывает, что Россия в период создания Туркестанского генерал-губернаторства сама находилась в процессе судебных реформ (60-е годы XIX в.). В силу этого она не смогла внести более глубокие изменения в судебную систему края и Бухарского эмирата. Не полностью введённая административная юстиция и подчинение института местного суда чиновникам царской администрации, в особенности военным, фактически означало недоверие судебной власти. Возможно, это было связано с опасением, что предоставление права судебной жалобы на действия администрации подтолкнёт народ к революционным движениям.

Глава 2. «Современное состояние и тенденции развития законодательства об административной юстиции в Центрально-Азиатских государствах» включает три параграфа. В §1 «Конституционно-правовые основы административной юстиции в Центрально-Азиатских государствах» исследуются конституционные и правовые основы административной юстиции в странах ЦА, степень втянутости этих стран в глобализационный процесс, положительные и отрицательные стороны участия в них, масштабы и направленность заимствования институтов публичного права.

Отмечается, что во всех конституциях ЦАГ содержатся нормы, устанавливающие, что государство является правовым. Эти конституции закрепляют заимствованные модели правового государства и следовательно, по мнению автора необходима рецепция институтов правового государства, обеспечивающих его реальность, в частности, института административной юстиции и его соответствующее правовое регулирование. Делается вывод, что нынешнее стремление государств ЦА к созданию правового государства является результатом мировых глобализационных процессов. Создаётся новая по существу законодательная база, происходит рецепция, тех или иных моделей, систем и институтов.

В диссертации раскрывается, что в настоящее время в постсоветских государствах наблюдается двойной подход к правовому регулированию административной юстиции: Выделяются во-первых, страны, в законодательстве, которых закрепляется старый подход выражающийся в том, что норма, регулирующие публично-правовые спорные отношения частного лица с органами государственной власти включены не в специальные административно-процессуальные акты, а по сути дела в гражданско-правовые кодексы (ГПК, АПК в России, ГПК, КоЭС, ХПК в ЦАГ); во-вторых, страны, законодательства которых закрепляют новые подходы к правовому регулированию порядка разрешения споров в сфере публичного управления. Разработка новых административно-процессуальных актов осуществляется под воздействием глобализационных процессов в сфере публичного права и с участием европейских экспертов.

Делается вывод, что система построения процессуальных кодексов (ГПК), в рамках которых в странах ЦА реализуется судебный контроль за администрацией практически воспроизводит схему советских ГПК, принятых более сорока лет назад, в том числе, и по содержанию базовых норм регламентирующих судебный контроль. В ГПК, ХПК, КоАП до принятия Кодекса РТ об административных процедурах (2007г), под административным судопроизводством понималась исключительно рассмотрение судом дел об административных правонарушениях.

В диссертации подробно анализируются нормы ГПК и ХПК стран ЦА, которые законодатель приспособил для регулирования зачатков административной юстиции. Выявляются существующие в них недостатки и несовершенства. По мнению диссертанта, они являются следствием старых советских стереотипов в сфере процессуального законодательства, влияющих на способы и формы правового регулирования процессуальной стороны административной юстиции. Между тем в странах, где административная юстиция регулируется специальными административно-процессуальными законодательными актами, защита прав и свобод граждан осуществляется более эффективно и демократично по сравнению с теми, которые не имеют обособленную в процессуальном плане систему административной юстиции. В этом контексте диссертант особо обращает внимание на КАСУ, где чётко

урегулированы вопросы обращения граждан в административный суд, подачи административного иска, виды исков, права истца, ответчика, обязанность суда по принятию и подготовке иска, оказание истцу помощь в собирании необходимых документов и т.п., которые делает суд доступным, а процесс рассмотрения спора реальным и состязательным.

В противоположность этому в праве стран ЦА, доминирует трактовка судебно- административного процесса как неискового, нормы об административной юстиции разбросаны в разных кодексах и законах, они в основном носят декларативный характер. Этим объясняется, например, отсутствие стабильной судебной практики в Таджикистане, Кыргызстане и Туркменистане. В диссертации делается вывод о том, что в дополнение к непоследовательному и противоречивому правовому регулированию степень реализации законодательных актов государств Центральной Азии об административной юстиции на практике подтверждает, что они пока ещё малоэффективны и не стали тем механизмом, которому гражданин полностью мог бы довериться, поскольку не видит в нем реально гарантированную судебную защиту его субъективных публичных прав.

В §2 *«Особенности действующего законодательства Центрально-Азиатских государств об административной юстиции»* анализируются законодательство этих стран и выявляется, что правовое регулирование отношений в сфере судебной защиты субъективных публичных прав граждан имеют различные по форме конституционные и законодательные основы. Диссертант отмечает, что в конституциях этих стран, отсутствуют прямые указания на конституционный статус административной юстиции, как это сделано, например, в ряде новых Конституций европейских, африканских и латиноамериканских государств. Лишь в новой Конституции Кыргызстана 2010г. в ст. 93 содержится указание на административное судопроизводство как одну из форм реализации судебной власти, а в Конституции Узбекистана эта форма судопроизводства признается косвенным образом посредством указания на то, что Верховный Суд РУз является высшим органом в сфере административного судопроизводства. В Таджикистане эта конституционная «лакуна» восполняется в Конституционном законе «О судах РТ» 2001г., выделяющем пять форм осуществление судебной власти, и среди них, административное судопроизводство.

В диссертации анализируются конституционные положения, касающиеся отдельных элементов административной юстиции, в частности, таких как право на судебную защиту от неправомερных актов органов государственной власти. Отмечается, что это право прямо закреплено лишь в конституциях Туркменистана и Узбекистана, а в конституциях Казахстана и Таджикистана отсутствуют. Однако, по мнению диссертанта, такое право может быть выведено из других конституционных норм, провозглашающих, в частности, право петиций, право на возмещение ущерба, причинённого неправомερными действиями государственных органов (ст.31 и 32 Конституция РТ). В диссертации подчёркивается, что лишь Конституция Кыргызстана предоставляет под воздействием глобализационных процессов, не только право на судебную защиту нарушенных государственными органами прав, в том числе, предусмотренных международными договорами, но и возможность обращаться за их защитой в международные органы по правам человека. Особо обращается внимание на то, что только в Конституции РУз прямо, в контексте модели правового государства, устанавливаются взаимные права и обязанности государства и гражданина. В диссертации делается вывод, что в той или иной мере конституционная основа для развития института административной

юстиции в этих странах региона присутствует. При этом обращается внимание на то, что даже в тех странах ЦА, конституции которых прямо не закрепляют положения об административном судопроизводстве, идёт работа по нормативно-правовой регламентации и развитию этого института. В Казахстане подготовлен и обсуждается проект АПК. В Таджикистане принят КАП РТ (2007г.), легально закрепляющий институт административного иска. Раскрывая его особенности в регулировании административно-юстиционных отношений, диссертант указывает, что этот кодекс предусматривает разрешение споров в публичном управлении не только судами в исковом производстве, но и квазисудебными органами. Он устанавливает, что разбирательство в связи с административной жалобой на нормативный административно-правовой акт осуществляется также административной комиссией при Правительстве РТ. Обращается внимание на то, что введение в действие КАП РТ не повлекло исключения либо корректировку положений ГПК РТ по рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений, что породило противоречия между ними.

Делается вывод, что регулирование вопросов административной юстиции в странах ЦА в рамках ГПК не отвечает современным вызовам их развития в условиях глобализации и требует внесения соответствующих изменений в Конституции, действующие законодательные акты и принятие новых административно - процессуальных кодексов.

§3 «Концептуальные и Организационно-правовые проблемы развития административной юстиции в Центрально-Азиатских государствах», рассматриваются вопросы, связанные с реформированием судебных систем в странах ЦА в постсоветский период. Автор указывает, что движущим мотивом государственно-правовых реформ стран ЦА является создание правового государства. В этом контексте рассматривается в качестве особо актуальной задачи формирование адекватных систем административной юстиции. Во всех программных документах о проведении судебно-правовых реформ, принятых странами ЦА, предусмотрено совершенствование судебных систем, в том числе, создание административной юстиции. В целях реформирования судебной системы в Таджикистане было принято две программы проведения судебно-правовых реформ (2007-2012гг. и 2011-2013гг.). Обе эти программы и планы их реализации предусматривают: во - первых, создание судебных коллегий по административным делам в составе областных судов и Верховном Суде республики т.е. фактически создают судебно-административные присутствия в общих судах; во- вторых, создание судебных присутствий по административным делам в районных и городских судах, судах первой инстанции, в лице судьи по административным делам. Однако, по замыслу реформы, последним отводится всего лишь роль суда по рассмотрению дел только об административных правонарушениях, что явно не согласуется с классическим пониманием предмета административной юстиции.

В диссертации выделяются два этап судебно-правовых реформ в странах ЦА с момента приобретения ими независимости. Автор отмечает, что второй этап реформ в ЦАГ, начавшийся с 2010г., характерен тем, что во всех странах, без исключения, считается, что на первом этапе, реформа судебной системы завершена или почти завершена. Такой вывод, делается на основе того, что новые Концепции государств ЦА, касающиеся долгосрочной правовой политики, не затрагивают вопросы совершенствование судебной власти за исключением Республики Таджикистан. Между тем в этих странах, по мнению автора, судебное - правовые реформы вряд ли можно считать завершёнными, системы общих судов остаются

практически такими же, какими они сформировались в советские годы (за исключением Узбекистана). Не получил полного завершения процесс формирования административной юстиции, поскольку не создана её чётко структурированная и завершённая система, не сложилась её полноценная организационная и процессуальная основа.

Одной из причин этого является отсутствие научно обоснованной и конструктивной концепции организации административной юстиции практически приемлемой для стран ЦА. По мнению диссертанта, в условиях «вхождения» стран ЦА в глобализационные процессы такие предлоги как «недостаток денег» в бюджете государства, либо «неприемлемость административной юстиции к нашим условиям» не должны быть тормозом проведения судебно-правовых реформ в направлении её дальнейшего развития. В подавляющем большинстве стран бывшего социалистического лагеря проведено реформирование судебных систем в плане учреждения специализированной судебно-административной юрисдикции, что свидетельствует о дальнейшей демократизации их судебных систем. В таком контексте, автор считает целесообразным, выстроить интеграционно - правовые позиции центрально- азиатских государств в деле создания административной юстиции, их сближение по форме и структурированию законодательного регулирования, по принципам и правилам административного судопроизводства и т.п. Возможность такого подхода в настоящее время обусловлена тем, что исходные предпосылки – правовые, культурные, исторические для формирования развитого института административной юстиции в государствах Центральной Азии являются схожими. Это не исключает отдельных особенностей в правовом регулировании административного судопроизводства. Так, в Казахстане публично-правовые споры частных лиц с органами власти разрешаются в соответствии со специальными предписаниями ГПК в рамках «особого искового производства», а в Таджикистане в соответствии с главами 6-7 КАП РТ и ГПК РТ

В диссертации даётся сравнительно - правовой анализ законодательства всех пяти государств ЦА, регулирующего разбирательство дел, возникающих из административно- правовых отношений, а также с соответствующим российским законодательством и положениями КАС Украины. Выявляется, что в этом процессуальном законодательстве стран региона, имеются некоторые общие нормы, реципированные ГПК и АПК РФ, и нормы, присущие национальному праву только того или иного центрально-азиатского государства. Исходя из этого автор полагает возможным сблизить законодательное регулирование административной юстиции в странах ЦА, разработав некоторые общие «модельные» нормы, принципы, юридические конструкции, что будет отвечать потребностям интеграционных процессов и способствовать им. Отмечаются и отдельные негативные тенденции, неадекватно влияющие на интеграционные процессы, и связанные в частности, с проблемой лидерства в ЦА. Однако, по мнению автора, интеграционные процессы в рамках таких авторитетных организаций как ОДКБ, ШОС, ЕврАЗЭС будут способствовать преодолению временных кризисных ситуаций в отношениях. В плане сближения подходов стран ЦА в правовой сфере точкой соприкосновения является, в частности, вопрос формировании административной юстиции. Озвученная автором идея создания модельного

кодекса административной юстиции для стран ЦА нашла свою поддержку на одном из представительных форумов по административной юстиции.¹

В Разделе III. «Административный процесс в учреждениях административной юстиции» исследуются теоретические и практические вопросы, связанные с формальной стороной осуществления административной юрисдикции в судебных и квазисудебных органах.

Глава 1. «Административный процесс и административное судопроизводство» состоит из трёх параграфов. В §1 «Формальное и материальное понимание административного судопроизводства» выявляются теоретические взгляды на его сущность, содержание и формы правовой регламентации и раскрываются две подхода к интерпретации его юридической природы: формальный и материальный. При формальном подходе административное судопроизводство – это судопроизводство в административных судах по разрешению административных дел в официально установленной административно процессуальной форме, законом (Франция, Германия, Украина, Азербайджан и др.), а в соответствии с материальным – это судопроизводство по разрешению дел, возникающих из административных правоотношений, (административных споров) независимо от того, в каких судах и в какой процессуальной форме оно осуществляется. Главное в этом подходе – наличие предмета административного судопроизводства – административно-правового спора: если законодатель допускает судебное разрешение споров из отношений «власть-подчинение», то судопроизводство в любом суде является административным, независимо от того в какой форме – гражданско-процессуальной или административно-процессуальной – оно осуществляется. В свою очередь административный спор как предмет судопроизводства также может трактоваться законодателем в материальном и формальном смыслах, что ведёт к нестыковкам и противоречиям. Так, с формальной точки зрения по законодательству стран ЦА административного судопроизводства в общих судах не существует, поскольку ГПК этих стран производство по делам, возникающим из административных правоотношений, называют гражданскими. В частности, ст.24 ГПК РТ эти дела называет гражданскими, в то время как ст.28 КоЭС РТ такого же рода по своему предмету производство называет административным. Вместе с тем, с позиции материального подхода, по мнению автора, производство по делам из административных правоотношений в общих судах можно рассматривать как административное, коль скоро его предметом является административный спор.

С учётом практики правового регулирования, доставшийся странам ЦА от советских времён и наличия КоАП в диссертации обосновывается необходимость рассмотрения предмета административного судопроизводства как сложно - составного: административный спор + административное правонарушение. Исходя из этого необходимо выделять два вида административного судопроизводства: административно - спорное и административно - наказательное. В результате автор приходит к выводу, что при принятии новых процессуальных актов АПК или КАС необходимо чётко разграничивать формальное и материальное понимание административного судопроизводства, понятие административного дела и два

¹ III-я международная научно-практическая конференция по административному праву. Региональный семинар в рамках «Инициативы верховенства права для Центральной Азии» Европейского союза. «Вопросы теории и практики применения административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии» г.Астана 2-3 ноября, 2012года.

основных вида дел – административно - спорные и административно-наказательные. Это позволит выделить такие виды производств как производство по спорам о праве субъективном, производство по спорам о праве объективном (оспаривание нормативно-правовых актов), а также производство по делам об административных правонарушениях.

В §2. «Рассмотрение публично-правовых споров судами общей юрисдикции в странах СНГ, в контексте современной модели административной юстиции: противоречия и проблемы правового регулирования» в сравнительно-правовом плане исследуются проблемы, противоречие и пробелы, характерные для его правового регулирования.

В диссертации выявляются исторические обстоятельства, обуславливающие в советский период включение производства по административным спорам в сферу правового регулирования республиканских ГПК. Отмечается, что эта схема соответствовала, конкретно - историческим условиям того времени, но в настоящее время не отвечает в полной мере требованиям правового государства и полноценной защите права человека, поскольку в её рамках производство по административным спорам строится в соответствии со старой парадигмой как «процесс над актом», выдвигая на первый план функцию контроля, а не защиты прав частных лиц.

Сравнительно-правовой анализ норм ГПК центрально-азиатских государств, регулирующих производство по административным спорам, с нормами КАС Украины, который, по мнению соискателя, является одним из самых прогрессивных в СНГ в этой сфере показывает, что: а) до сих пор ГПК этих стран административные дела называют гражданскими, административное судопроизводство - гражданским судопроизводством; б) в ГПК отсутствует, за исключением Казахстана, чёткое определение характера производства по этим делам - исковое или не исковое; в) в ГПК отсутствует чёткое обозначение сторон в административном судопроизводстве и категории административный истец и административный ответчик; г) в ГПК чётко не определён, их правовой статус. Отмечается, что однозначно и чётко нарушен вопрос о принципах этого судопроизводства и, прежде всего, таких принципах диспозитивность, состязательность и равенство сторон. По мнению автора, эти противоречивость и пробельность в правовом регулировании вызывает необходимость дальнейшей специализации порядка рассмотрения административных дел, законодательного оформления специализированной процессуальной формы административного судопроизводства, её обособление от гражданско- процессуальной, приспособленной для рассмотрения гражданско- правовых споров.

В §3 *«Характерные особенности рассмотрения дел из отношений «власть-подчинение» в экономических судах стран содружества»* выявляется специфика административного судопроизводства в специализированных судах, но не административных, а экономических.

В законодательстве стран СНГ арбитражные и экономические суды определены как специализированные и рассмотрение в них публично- правовых споров, с участием субъектов экономической деятельности в АПК, КоЭС, ХПК чаще всего более подробно регламентированы. Данное обстоятельство в диссертации детально освещается на примере ГПК и АПК РФ и РТ. На их примере доказываем, что уровень правового регулирования административного процесса в арбитражных (экономических) судах в соответствии с АПК и КоЭС гораздо выше и ближе к мировым стандартам, чем в ГПК РФ и ГПК РТ. Характерным для стран

ЦА является то, что во всех кодексах (АПК,ХПК, и КоЭС) регламентируется оспаривание только ненормативных правовых актов органов государственной власти, оспаривание нормативных актов возможно только в общих судах. По мнению соискателя, такой подход в современных условиях оправдан, если административные дела на конституционном уровне отнесены только к ведению общих судов.

В диссертации отмечается, что одной из нерешенных на законодательном уровне проблем, является вопрос о чётком определении подведомственности административных дел общим и арбитражным судам. Выявляя существование этих проблем в ХПК Казахстана, ХПК Узбекистана, КоЭС РТ в сравнении с АПК РФ, автор приходит к выводу, что отдельные положения этих законов являются декларативными, не подкреплёнными наличием реального механизма их реализации. Так, в ХПК РУз, в общем виде излагается, что хозяйственными судами рассматриваются споры, возникающие в экономической сфере из административных правоотношений. Однако не определяется, что это за дела, каков порядок их рассмотрения, имеются ли особенности их разбирательства и т.п. В АПК Туркменистана, дела из экономических и управленческих отношений разделены более чётко. Однако норма, устанавливающая возможность обжалования действий (бездействий) органов государственного управления, нарушающих права предпринимателей, является в значительной мере декларативной, поскольку не обеспечивается чётким правовым механизмом реализации: не предусмотрен какой либо специально выделенный процессуальный порядок рассмотрение этих дел, не определены основания административного заявления (иска); порядок его подачи, возбуждение административного дела и др.

Диссертант приходит к выводу, что в настоящее время на территории Центральной Азии единственным кодексом, наиболее полно регулирующим вопросы рассмотрения и разрешения споров, возникающих из административно - правовых отношений в сфере экономической деятельности, является КоЭС РТ. Тем не менее сравнительно - правовой анализ КоЭС РТ с АПК РФ показывает несовершенство первого. Отмечается, что по названию и по своему изложению нормы, включенные в КоЭС РТ полностью совпадают с нормами АПК РФ, с той лишь разницей, что в АПК РФ они более содержательны. По мнению диссертанта, отдельные нормы АПК РФ неудачно, а по некоторым позициям неверно имплементируются в КоЭС РТ, причём логически и по содержанию реципируемые нормы не соответствует смыслу законодательства.

В диссертации особое внимание уделено Административно-процессуальному кодексу Азербайджана 2009г., поскольку в этой стране административные суды были созданы на основе экономических. Соответственно, судопроизводство по делам об административным спорам осуществляется судами по делам об административных и экономических спорах. Выявляется определённая нечёткость в разграничении гражданского и административного судопроизводства в рамках этого кодекса. Опираясь на проведенный анализ, автор считает, что подготовка нового кодекса в Таджикистане (имеется ввиду АПК РТ) должна сопровождаться более чётким определением и формулированием правил, которые отличали бы административное судопроизводство от гражданского.

Глава 2. «Проблемы публичного иска в административном судопроизводстве» посвящена обоснованию необходимости искового производства по административным спорам как наиболее демократичного и эффективного в плане защиты прав и свобод частных лиц. В §1 «Понятие, виды и

процессуальное значение административного иска» даётся его определение, выявляются признаки, проводится классификация и теоретически обосновывается не только его возможность, но и необходимость в административном судопроизводстве. Отмечается, что в современных условиях проблема административного иска как процессуального средства, направленного на защиту нарушенных прав и законных интересов частных лиц в странах ЦА, приобретает новое и реальное содержание. В этом контексте исследуются теоретические положения об административном иске, под которым понимается требование о защите нарушенного субъективного публичного права, обращённое к суду. Выявляется, что административный иск как средство обращения в суд с целью защиты нарушенного субъективного публичного права предусмотрен законодательством Украины, Азербайджана, Молдовы, Грузии и Таджикистана. Тем самым законодатель этих стран отходит от стереотипов советской процессуальной доктрины, которая отрицала административный иск, поскольку считалось, что в советском государстве не может быть спора о праве между гражданином и государственным органом, коль скоро государство само охраняет и заботится о своих гражданах. Административный иск рассматривался как «выпад против государства». Между тем в зарубежной доктрине он признаётся обычным и эффективным средством защиты прав и интересов граждан от произвола администрации.

В диссертации подробно рассматриваются различные интерпретации понятия административного иска, регулирование вопросов, связанных с административным иском в административно-процессуальных кодексах постсоветских стран, подходы учёных к объяснению сущности и значения административного иска. Отмечается, что действующее законодательство России и стран Центральной Азии (кроме АПК РТ) не признает юридической конструкции административного иска. При этом акцентируется внимание на том, что в ныне действующих гражданских процессуальных кодексах и арбитражных процессуальных кодексах стран ЦА термин «заявление» заменяет понятие «жалоба», использовавшееся в советских ГПК, по сути дела, чисто терминологически. Это порождает целый ряд теоретических и практических проблем.

Среди основных причин неприятия юридической конструкции административно-правового спора и административного иска, автор выделяет господство трёх основных стереотипов, сложившихся ещё в советский период: идеологического, теоретического, культурологического. В диссертации демонстрируется несостоятельность этих стереотипов применительно к административному иску, и теоретически доказывается не только его возможность, но и необходимость. Исследуя доктринальные концепции административного иска, автор выделяет ряд признаков административного иска и даёт по ним свои выводы. На основе анализа практики зарубежных стран, обосновывается необходимость таких административных исков как: иски о признании; о восстановлении; административно – наказательные иски; иски по спорам о компетенции; иски по спорам, вытекающим из административных договоров. Автор считает, что административный иск является одним из важнейших признаков полноценного института административной юстиции. Соответственно признание и утверждение в праве юридической конструкции административного иска призвано служить становлению развитого института административной юстиции как одного из краеугольных оснований правового государства. Поэтому в законодательстве стран

ЦА об административной юстиции присутствие института административного иска, по мнению автора, является необходимым.

В §2 «Опыт использования института административного иска в законодательстве постсоветских государств» проводится специальное исследование практики его правового регулирования в контексте выделяемых на его основе видов производств.

Исследуя законодательство стран ЦА, автор отмечает, отсутствие в нём конструкции административный иск как атрибута административной юстиции. Кардинально противоположный подход в этом отношении наблюдается только в законодательстве РТ. При этом он формируется в противоречии со старыми схемами, применяемыми в ГПК РТ, который вообще не использует термин «иск» и даже запрещает применения правил искового производства публично - правовым делам. В то же время КоЭС РТ использует этот термин и применяет к публично - правовым категориям дел правила искового производства. Дальше всех идёт КАП РТ 2007г, который является пока единственным законодательным актом, в странах ЦА, регламентирующим правила административного судопроизводства и признающий административный иск как основной вид обращения граждан в суд по публично - правовым спорам. В ст.ст. 125-128 КАП РТ закрепляются такие виды административных исков как: о признании, о принятии административно-правового акта, об осуществлении действия и др.

В работе исследуются положения об административном иске, предусмотренном в проекте АПК Казахстана 2009г. Отмечается, что в проекте не предусматривается отдельная статья посвящённая видам административного иска и не выделяются какие-либо из них, кроме иска о признании. Проводится сравнительный анализ положений Проекта, КАС Украины и АПК Азербайджана, где наиболее чётко и конкретно определены правовой статус сторон в административном процессе и иск как форма выражения требования. Отмечается, что по степени правовой регламентации вопросов касающихся административного иска АПК Азербайджана является более обстоятельным, и может быть признан лучшим на постсоветском пространстве.

В §3 «Административно - наказательный иск: понятие, специфика, применения и перспективы его введения в административное судопроизводство в постсоветских государствах» разрабатывается юридическая конструкция иска, который может быть применён в делах об административных правонарушениях и позволит представить эти дела как споры об административной ответственности.

Административное право в ЦАГ до сих пор в значительной мере ассоциируется с административно - наказательным правом, которое в процессуальном аспекте связано с рассмотрением дел об административных правонарушениях, и применением к нарушителю административных наказаний. В этом контексте в рамках разработки концептуальных проблем административного иска нельзя обойти вниманием теоретические аспекты, связанные с разработкой юридической конструкции административно наказательного иска.

Исследуя теоретические основы этой конструкции, диссертант приходит к выводу, что проблема состоит не столько в доказательстве его существования, сколько в определении той роли, какую он может играть в системе процессуальных средств административной юстиции и как он может повлиять на выбор модели процессуального кодекса в странах ЦА. В существующем административно-деликтном законодательстве этих стран, имеющем в своей основе и процессуальную парадигму КоАП, производство по привлечению к

административной ответственности является не исковым, в нем отсутствует принцип состязательности при рассмотрении этих дел. Однако административное судопроизводство в правовом государстве не может строиться иначе, как на принципе состязательности, который является конституционным для любой формы осуществления правосудия. Коль скоро судебное производство по делам об административных правонарушениях, определяемых в КоАП, по существующей в России и странах ЦА парадигме следует относить к административному судопроизводству, то встает вопрос о применимости принципа состязательности при рассмотрении этих дел.

Исследование этой проблематики в диссертации показывает невозможность состязательности без такого процессуального инструмента как иск. Диссертант поддерживает существующую в науке точку зрения (А.Б. Зеленцов), согласно которой в этом случае может быть использована модель административного иска о «применении репрессии»(наказания), применяемого в административной юстиции Франции. Эта модель в определённой мере уже используется в современной России в ст.202 АПК РФ, согласно которой орган- уполномоченный составлять протокол об административном правонарушении в отношении субъекта экономических правоотношений, должен обратиться в суд с заявлением, содержащим требование о привлечении этого лица к административной ответственности. Это заявление по своей сути есть нечто иное как административный иск об административной ответственности.

В диссертации показано, что в доктрине и законодательстве постсоветских стран, которые уже имеют формально структурированную и процессуально регламентированную систему административной юстиции данный вопрос концептуально не решён. При этом, по мнению диссертанта, возможно два варианта решения этой проблемы. Во-первых, путь, который избрали отдельные страны (Грузия, Украина, страны Балтии и др.), где к сфере административной юстиции отнесены только административные споры, которые были изъяты из сферы правового регулирования ГПК. Дела об административных правонарушениях, как это имеет место во многих зарубежных странах, они отнесли, к сфере права наказаний (деликтно - наказательному праву). Во- вторых, это путь, избранный рядом других стран (Армения, Азербайджан), которые включили разбирательство дел об административных правонарушениях в сферу регулирования административно –процессуального кодексов, относя их к особым видам производств в рамках административного судопроизводства. В известной мере этот шаг сделан механически, без необходимого теоретического обоснования концепций административно- наказательного иска.

Диссертант обосновывает необходимость для ЦАГ второй путь, но с обязательным введением конструкции административно - наказательного иска, которая превращает административно - деликтный процесс в состязательный. К этому выводу приводит анализ концепции судебных и правовых реформ ЦАГ, в частности, Концепция прогнозного развития законодательства РТ (2011г), свидетельствующие о сохранении модели КоАП своего прежнего значения в правовом регулировании. Исходя из этого диссертант обосновывает возможность введения в КоАП РТ и КоЭС РТ по аналогии со ст.202 АПК РФ нормы, устанавливающей, что производство в судах по делам об административных правонарушениях возбуждается только по исковому заявлению органа или должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административных правонарушениях. При этом соответствующим органам и должностным лицам

должен быть придан статус стороны в административно - деликтном процессе со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

В главе 3 «Административный процесс в квазисудебных органах» рассматриваются вопросы, касающиеся второй формы административной юстиции, существующей во многих странах наряду с административным судопроизводством в общих или специализированных административных судах, либо в самостоятельном виде, вместо него. §1 «*Понятие и виды квазисудебных органов административной юстиции*» посвящено изучению их юридической природы и проблематике, связанной с их классификацией. Отмечается, что квази-судебные (как бы судебные) органы создаются для быстрого, профессионального и дешевого разрешения административных конфликтов и действуют в роли субъектов административной юрисдикции как властно -принудительной технологии разрешения спорных проблем. Выявляется, что в системе органов исполнительной власти функцией административной юрисдикции обладают три группы субъектов: а) квазисудебные (коллегиальные) учреждения; б) органы (должностные лица), вышестоящие по отношению к одной из сторон спора; в) органы (должностные лица), наделенные юрисдикцией в соответствии с прямым указанием закона. Квазисудебные коллегиальные органы образуются как на основе специального указания законодательных актов, так и в соответствии с решениями органов исполнительной власти, утверждающих соответствующие положения об их структуре и формах деятельности. В Республике Таджикистан в роли таких квазисудебных органов выступают различные службы и комиссии (всего 13), часть из которых находится в прямом ведении Правительства, другие- в ведении министерств и ведомств.

Отмечая дискуссионность целого ряда вопросов, связанных с правовым положением этих органов, диссертант подчёркивает их важную роль в функционировании системы административной юстиции. Выявляется, что квазисудебные (коллегиальные) органы обладают, как правило, лишь юрисдикционными прерогативами и лишены административных полномочий. Причём по своему объёму и юридической природе их юрисдикционные полномочия могут быть весьма различны: а) квазисудебные учреждения, наделенные лишь юрисдикцией по разрешению административных споров и отмене актов административных органов; б) квазисудебные учреждения, наделённые исключительно или преимущественно административно-наказательной юрисдикцией; в) квазисудебные учреждения, наделенные как административно-наказательной, так и административно-спорной юрисдикцией.

Подробно анализируя функции этих трёх видов квазисудебных органов, автор делает вывод, что они должны превращаться в эффективный механизм досудебного разрешения конфликтов, Этому должна способствовать установление правила об обязательном досудебном обращении в эти органы по определённому кругу вопросов, как это сделано в европейских странах при заявлении отдельных видов административных исков. Отмечается, что на практическом уровне как в России , так и в республиках ЦА к настоящему времени многие идеи высказанные в свое время в литературе, о создании таможенных, социальных, транспортных и других специальных квазисудебных учреждений при соответствующих ведомствах, уже реализованы. Однако вопрос об обособлении квазисудебных органов от активной администрации, придания им статуса эффективного органа досудебного, «почти » судебного рассмотрения административных дел остаётся актуальным как в России, так и в странах Центральной Азии. При этом органы

должны дополнять административное судопроизводство как основную форму административной юстиции, а не заменять её.

В §2 «*Особенности правового статуса квазисудебных органов*» исследуется их компетенция и формы её реализации, позволяющие относить эти органы к «*как бы, почти судебным*». Отмечается, что правовой статус действующих квазисудебных органов во многом определяется тем, каким органом они создаются либо в составе какого органа власти они образованы. На основе анализа правового статуса Счётной палаты РФ, и её аналога Агентства по финансовому контролю и борьбы с коррупцией РТ, делается вывод не только об оправданности их существования, но и об эффективности их деятельности в осуществлении своих полномочий. В работе проводится также исследование такого общегражданского квазисудебного органа, каким является Национальная комиссия по правам ребёнка при Правительстве РТ, делается вывод о целесообразности расширения полномочий по рассмотрению споров в защиту субъективных публичных прав детей. Анализ правового статуса коллегиальных учреждений, наделённых юрисдикционными полномочиями, позволяет автору сформулировать предложение о необходимости принятия Закона о квазисудебных органах республики Таджикистан, наподобие Закона Республики Молдовы об административных комиссиях либо Примерному Положению «Об административной комиссии» Республики Беларусь.

В §3 «*Производство в квазисудебных органах: процессуальные формы и стадии*», рассматриваются особенности порядка рассмотрения административных дел, указывается на значимость регулирования их процессуальной формы на основе норм административно- процессуального кодекса. Диссертант анализирует производство в такого рода органах на примере Положения «О комиссии по правам ребёнка» РТ (2008г). Он выявляет четыре его основные стадии: принятие заявления; подготовка дела к рассмотрению; рассмотрение дела на заседании комиссии; принятие решения. Изучение указанного выше позволяет автору сделать вывод о необходимости внести в него поправки, в которых должно быть указано, что по результатам изучения материалов по защите прав ребёнка председатель Комиссии лично беседует с родителями (опекунами и попечителями) и принимает решение о назначении дела к рассмотрению на заседании комиссии.

Сравнительно- правовому исследованию подвергается Положение «О комиссии по правам ребёнка» РТ с Положением «О комиссии по делам несовершеннолетних» РУз (2011г.) и указывается о различных подходах этих комиссии по отправлению своих функций. При этом указывается, что несмотря на важное значение Комиссии по делам несовершеннолетних её Положение по сравнению с актом, регулирующим деятельность ещё одного квазисудебного органа, - Положением «об Апелляционном совете Агентства по интеллектуальной собственности РУз» (2003г.) детально не разработано. Делается вывод, что в практике квази- судебных органов стран ЦА сказывается отсутствие четких механизмов и законодательной регламентации административных процедур, что делает нередко их деятельность малоэффективной. В связи с этим предлагается ввести в практику квази- судебных органов эффективные и транспарантные административные процедуры.

В Главе 4. «Вопросы совершенствования административно- процессуального законодательства в Республике Таджикистан» раскрывается проблематика, связанная с развитием правового регулирования административной

юстиции в условиях ориентации на реализацию конституционной модели правового государства.

В §1 «Административно – процессуальное законодательство в РТ: современное состояние и необходимость его рекодификации в условиях административных реформ» проводится анализ этого законодательства на предмет его соответствия требованиям конституционной модели правового государства и международным стандартам, намечаются основные направления его дальнейшего развития с учетом происходящих в стране преобразований.

Исходной позицией автора в раскрытии обозначенной проблематики является опыт исследования, показывающий, что административная юстиция в зависимости от исторического этапа её развития в той или иной стране может осуществляться в двух процессуальных формах: а) гражданско-процессуальной и б) в форме административного процесса, в его двух разновидностях- судебной и квазисудебной.

Исходя из неизбежности усложнения административно- правовых споров в современном обществе и необходимости глубокой специализации судей и процессуальных форм рассмотрения этих споров, диссертант приходит к выводу о том, что их разбирательство в рамках гражданской- процессуальной формы не отвечает современным требованиям. То, что эти формы продолжают иметь в Таджикистане довлеющее значение при разрешении административных споров ведет к многочисленным нестыковкам и противоречиям между различными актами, содержащими нормы, которые имеют отношение к административному процессу.

Подробно останавливаясь на проблеме разбросанности административно- процессуальных норм в различных законодательных актах РТ (ГПК, КоЭС, КАП, КоАП) и противоречиях, имеющихся между этими актами, автор приходит к выводу о необходимости их рекодификации, т.е. обновления, «освежения» норм, устранения «слабости» и недостатков имеющейся кодификации с помощью ещё большей кодификации.

Речь должна идти именно о рекодификации, а не кодификации, поскольку её основой может служить действующий кодифицированный акт- Кодекс административных процедур РТ. В этом контексте, по мнению автора следует разработать и принять укрупненный кодифицированный акт- Административно- процессуальный кодекс Республики Таджикистан, который вобрал бы в себя целый комплекс новых положительных моментов: в национально- культурном плане элементы суда «мазалим»; в юридико- техническом- проверенные практикой и отвечающие мировым стандартам нормы действующих кодексов, а также опыт, накопленный странами постсоветского пространства в плане правового регулирования административной юстиции, и прежде всего, опыт КАСУ, АПК Грузии, АПК Азербайджана; в региональном плане- осмысление опыта функционирования судов административной справедливости Ирана(Девони адолати идори).

Автор обосновывает необходимость рекодификации как с идеологической точки зрения (правовоспитательное значение), так и с точки зрения теоретической разработанности, практического удобства в применении.

Доказывается, что необходимость рекодификации обусловлена тем, что в основании многочисленных кодифицированных (ГПК, КоЭС, КАП, КоАП) и подзаконных актов, включающих нормы административного процесса, лежат различные концептуальные подходы и юридико-технические приемы

регламентации, которые противоречат требованиям Закона РТ «О нормативных правовых актах» (2009г). Отсутствия единства в концептуальных подходах к регламентированию административного процесса в этих законодательных актах, является причиной неправильного определения предмета и принципов правового регулирования сферы административной юстиции. Опираясь на положения Концепция прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан автор указывает, что в самой концепции фактически предусмотрены меры по рекодификации административно- процессуального законодательства РТ.

В §2 «Концептуальные основы современной модели административно- процессуального кодекса Республики Таджикистан» автор исходит из того, что такие основы должны разрабатываться с учетом процессов глобализации и необходимости гармонизации судопроизводственных норм, отказа от стереотипов модели «полицейского государства», господствующей в советский период, и с разумным использованием региональной специфики.

По мнению диссертанта, в достаточно развернутой форме концептуальные основы реформирования административно- процессуального законодательства РТ обозначены в Концепции прогнозного развития законодательств РТ, которая ставит задачу осуществить дополнительную регламентацию производства по делам вытекающим из административно- правовых отношений, т.е по административным спорам, и выделить его в самостоятельный вид судопроизводства- административное судопроизводство с последующей регламентацией отдельным нормативным правовым актом. (п.48). Рассматривая положения данной концепции автор полагает, что в дальнейшем целесообразно создать два законодательных акта: во-первых, это -Кодекс об административных процедурах РТ, который должен регулировать управленческие процедуры принятия актов, решений, порядок их исполнения, процедуры управленческой деятельности, порядок оспаривания этих актов в административном порядке и т.д.; во-вторых, Административно- процессуальный кодекс РТ- в сферу правового регулирования которого необходимо включить все процедуры, касающиеся юрисдикционной деятельности по разрешению административных конфликтов в виде административных споров и административных правонарушений.

В структуре АПК РТ целесообразно выделить два раздела, один из которых- «Административное судопроизводство»- регулирует вопросы судебно – административного процесса, другой- «административное судопроизводство в квази-судебных органах»- регламентирует вопросы деятельности административных комиссий, агентств и т.д. по разрешению конфликтных административных дел, порядок обжалования решений этих комиссий в суд и др.

В разделе I «Административное судопроизводство» представляется необходимым четко определить виды административных исков, которым будут соответствовать определенные виды производств: иск о защите субъективного публичного права- производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействия), нарушающих права частных лиц; иск о законности- производство об оспаривании нормативно- правовых актов, иску о защите избирательных прав- производство по избирательным спорам, иску о применении административного наказания (административно- наказательному иску)- производство по делам о привлечении к административной ответственности.

Принятие АПК РТ, учитывающего предложенную структуру предполагает исключение из ГПК РТ и КоЭС РТ норм, регулирующих производство по делам из административных правоотношений. Это не исключает возможности применения

ГПК субсидиарно при применении АПК РТ в случае «пробельности» в его регулировании. Кроме того, это потребует при рекодификации изъятия из КоАП РТ норм, касающихся административного судопроизводства, и их переработки для включения в АПК в контексте его общей концепции. Наконец, необходимо будет в ходе рекодификационных работ оставить в сфере регулирования КоАП РТ лишь материально - правовых вопросов (как это сделано в УК), а процессуальные нормы, регулирующие разбирательство административно- деликтных дел, после их соответствующей переработки включить в АПК РТ.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщены выводы и предложения.

По теме диссертации опубликованы более 46 работ общим объемом свыше 125 печатных листов.

Из них:1. Монографии:

1.Административная юстиция в Республике Таджикистан: институт судебной защиты прав и свобод граждан (Монография)(на тадж.языке) Душанбе. Изд-во «Ирфон» 2010. 256с. (17, 05 п.л. 700-экз)

2.Основные направление формирования и развития института административной юстиции в государствах Центральной Азии: сравнительно-правовое исследование.(монография) Душанбе. Изд-во «Дониш» АН РТ. 2011. 288с. (18,0 п.л. 700-экз)

3.Судебно-правовые реформы в Республике Таджикистан и эффективность административно- правовых мер борьбы с коррупцией. (монография- в соавторстве с Уруновой Ш.А.) Душанбе. Изд-во «Дониш» АН РТ. 2012. 147с. (9,25 п.л. 1000-экз)

2.Учебники и учебные пособие:

1. Гражданское процессуальное право Республики Таджикистан. (на тадж.языке, в соавторстве с Табаров Н.А.).Учебник, учебно-методический комплекс ТГУК. Душанбе «Эрграф» 2009, 299с. (18. 85 п.л. 500-экз)

2.Экономическое судопроизводство в Республики Таджикистан. (на тадж.языке, в соавторстве с Табаров Н.А.).Учебник, учебно-методический комплекс ТГУК. Душанбе «Эрграф» 2009, 327с. (20. 55 п.л. 500-экз)

3.Организация и проведение судебных игр по экономическому судопроизводству в РТ. (на тадж.языке, в соавторстве с Табаров Н.А.).Учебник, методическое пособие. ТГУК. Душанбе «Эрграф» 2010, 257с. (14. 65 п.л. 500-экз)

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Формирование административной юстиции в Таджикистане.//Известия АН РТ. серия Философии и права. 2008.,№4. С.158-164(0,8 п.л)

2. Конституционные и правовые основы административной юстиции в Республики Таджикистан.// Известия. АН РТ. серия Философии и права. 2009.,№4. С.195-200 (0,7п.л.)

3. Административные суды и административное судопроизводство в свете новых изменений и дополнений в Конституционный закон республики Таджикистан «О судах Республики Таджикистан» Известия АН. РТ. серия Философии и права.2010 ., №3. С.137-141 (0,9п.л)3

4. Некоторые особенности судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях. (на тадж.языке) //Известия АН РТ. серия Философии и права. 2011. №2. С.107-112 (0,8 п.л)

5.О понятии «должностного лица» в законах Республики Таджикистан «О государственной службе», «О коррупции» а КоАП РТ.// Известия АН РТ. №3 2011. С.117-123 (0,7п.л).

6. Некоторые положение законодательства Республики Таджикистан об административном иске.//Российско – Таджикский (славянский) университет. Вестник университета. Научный журнал. №1 (36)., 2012., С.32-40 (0,8 п.л).

7. Проблемы административной юстиции в центрально- азиатских государствах постсоветского пространства: сравнительный анализ.(на тадж.языке.)

В соавторстве с д.ю.н. проф. А.Б. Зеленцовым//Вестник Таджикского национального университета. (серия гуманитарных наук. 2012г., №3/4(90). С.138-146 (0,8 п.л)

8. Конституционно- правовые основы административной юстиции в постсоветских странах Центральной Азии (в соавторстве с д.ю.н. проф. Муромцевым Г.И.) // «Образование. Наука. Научные кадры». 2012. №3, С.27-33 (0,7 п.л).

9. Проблемы и перспективы формирования административной юстиции в государствах постсоветского пространства (в соавторстве с д.ю.н. проф. Зеленцовым А.Б.)//Вестник РУДН., 2012., №2., С.109-119 (0,9 п.л)

10. Институт административной юстиции в постсоветских государствах Центральной Азии: избранные модели и проблемы их реализации. (в соавторстве с д.ю.н. проф. Зеленцовым А.Б.)//Вестник РУДН., 2012.,№ 5. С.93-103 (0,9 п.л.)

11. Административная юстиция в Прибалтийских государствах постсоветского пространства: соотношение и различия. (в соавторстве с д.ю.н. проф. Зеленцовым А.Б.)//Образование. Наука 2013. №01/13 (2013) (0,7 п.л).

12. О перспективе использования института административно - наказательного иска а законодательстве Республики Таджикистан. «Закон и право». 2013г.№2/13 (0,6 п.л)

Доклады, опубликованные в материалах международных научных конференциях:

1. К вопросу о некоторых проблемах формирования административной юстиции и административного правосудия в Республики Таджикистан в условиях глобализации и региональной интеграции (сравнительно- правовой анализ). // Национальные правовые системы стран СНГ в условиях глобализации и региональной интеграции (Материалы Международной конференции, г. Душанбе, Таджикистан, 19-20 ноября 2007 г.).- Душанбе., Эчод, 2007.- С. 122-134 (0,9 п.л.)

2. Конституция РТ и проблемы формирования административной юстиции// Конституция Республики Таджикистан и проблемы формирования правовой экономики. Материалы международной конференции ТГУК 25-26 сентября 2009г. Душанбе «Матбуот» 2009. С.21-32; (0,8 п.л)

3. Асосҳои конституционии адлияи маъмури (на тадж языке)// Конституция Республики Таджикистан и проблемы формирования правовой экономики. Материалы международной конференции ТГУК 25-26 сентября 2009г. Душанбе «Матбуот» 2009. С.146-155.(0,7 п.л.)

4. Развитие конституционных положений административной юстиции в Республике Таджикистана.//Материалы международной конференции новосибирского университета потребкооперации ноябрь 2009г.(Под общ. ред. В.В.Разбиринна) - Новосибирск: СибУПК, 2010. - С.42-52. (0,7 п.л)

5. Сущность и особенности административно- правовых споров //2-я Душанбинская международная научно- практическая конференция «О путях совершенствование государственной службы» в Таджикистане, Казахстане, Кыргызстане и Афганистан. Материалы. Душанбе 2010.(0,7 п.л)

6. Актуальные проблемы судебной защиты прав и интересов граждан Республики Таджикистан в сфере исполнительной власти.// «Защита прав человека, гражданина, рецепция и преподавание римского права» Материалы. Первый Евразийский международный семинар по римскому праву. Душанбе. 14-15 октября 2011г.С.240-253 (0,9 п.л)

7. Некоторые проблемы рецепции административной юстиции в законодательствах государств Центральной Азии.//В материалах II-й Душанбинской международной конференции на тему: Государственное управление и местное самоуправление в РТ: традиция и инновация. 20-21 сентября 2012г.(0,8 п.л)

8. Поиск оптимальной модели административной юстиции в правовой доктрине постсоветских государств Центральной Азии.//Вопросы теории и практики применения административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии. III-й международный научно- практическая конференция по административному праву. Астана 2-3 ноября 2012г.(0,9п.л)

9. Рекодификация законодательства об административной юстиции в государствах Центральной–Азии: основные направления правовой политики.//«Правовая политика: вызовы современности» -XIII-я ежегодная международная научно- практическая конференция юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и IV Международная научно- практическая конференция «Кутафинские чтения» МГЮА им. О.Е. Кутафина.27- 30 ноября 2012г.(0,7 п.л)

Статьи, опубликованные в других научно - практических изданиях:

1. Некоторые проблемы совершенствования административного законодательства , направленного на укрепление и сохранение семьи// в кн. . Государственная власть и защита прав личности в РТ. История и современность .Душанбе. «Сино» 1992г. С.16-24

2. Верховный Суд Республики Таджикистан: его роль в осуществлении судебной власти. Душанбе «Таджикистан» 1993г.,№12

3. К вопросу о необходимости разработки концепции судебно-правовой реформы в РТ (Судебная власть и судебная система в РТ).// В сборнике трудов преподавателей юридического факультете ТГУ,1994г. №4

4. О необходимости образования административных судов в Республике Таджикистан.// В кн. «Государство и право» сб. юридического факультет ТНУ. 2002г.№2, С.91-98

5. Некоторые проблемы совершенствования законодательства Республики Таджикистан в сфере образования.(на тадж.языке) // //Инновационные подходы в сфере образования XXI в. Материалы республиканской конференции Душанбе «Ирфон» 2007г.С. 67-75

6. Рецензия на книгу Раззакова Б.Х. Административное законодательство в РТ.//Государство и право (юр.фак. ТНУ) 2008. №3.

7. Развитие административной юстиции в Таджикистане (на тадж языке)//Государство и право (юр.фак. ТНУ) 2009. №6.

8. Правоприменительные методы Имам-ул-Аъзам, Абуханифа. (на тадж.языке).//Сборник трудов преподавателей ТГУК. Душанбе «Эр-грф» 2009. С.85-93

9. Развитие административной юстиции в Таджикистане.//Государство и право. Журнал юрид.фак. ТНУ. 2009г., №6

10. О некоторых проблемах «языка» и качестве законотворческой деятельности об административном правосудии в РТ (на тадж. языке) //В кн. Язык и качество законотворчества. Материалы республиканской конференции 22-июня 2010г.

11. Роль Президента Республики Таджикистан в совершенствовании правосудие в Таджикистане.//в кн.Президент Республики Таджикистан гарант

Конституции и законов. Материалы республиканской конференции ТГУК. 25-ноября 2010г.

12. О соотношении принципов гражданского и административного судопроизводства в законодательстве Республики Таджикистан.//Давлат ва ҳуқуқ (Государство и право) журнал юридического факультета ТНУ. Душанбе.2010г. № 2. С.?

13.К вопросу о понятии должностного лица в законах Республики Таджикистан: «О государственной службе», «О коррупции» и Кодексе об административных правонарушениях РТ.// В материалах республиканского круглого стола об усовершенствовании правового механизма государственной службы в РТ. Института повышения квалификации госслужащих при Президенте РТ. 2011.

14.Административное судопроизводство институт защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти.//Академический юридический журнал. Института философии, политологии и права им. А.Багоутдинова АН РТ. 2012г., №1.

15. Некоторые спорные вопросы о предмете административной юстиции.//Бюллетень Конституционного Суда Республики Таджикистан 2012., №3

16.Общие и особенные черты законодательств стран Центральной Азии регламентирующие административную юстицию (на тадж. языке)// в кн. Государственные символы Республики Таджикистан. Материалы республиканской научно- практической конференции посвященное 20-летию XVI-сессии Верховного Совета РТ. 13-ноября 2012г.

17.Глобализация и проблемы разработки модельного кодекса административного судопроизводства в центрально-азиатских государствах.//Глобализация и публичное право. Всероссийская научно практическая конференция. РУДН. 26-ноября 2012.

18. Влияние региональных интеграционных процессов на создание административной юстиции в странах Центральной Азии.// Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах. М.РУДН. 2012., С.64-73

19.Концептуальные основы современной модели административно-процессуального кодекса Республики Таджикистан.//Нравственные императивы в праве. 2012. №4., С. 58-65

Ибрагимов Солиджон Ибрагимович
Административная юстиция в Центрально-Азиатских государствах:
проблемы становления и развития.

Диссертация представляет собой исследование правовых основ, содержания и особенностей становления и развития института административной юстиции в государствах Центральной-Азии. В целях выявления объективных закономерностей развития и функционирования административной юстиции как института правового государства, анализа и обобщение опыта его становления на постсоветском пространстве исследовано её теоретическая модель и концепции правового регулирования судебного административного процесса, отвечающих потребностям современного развития центрально-азиатских государств. Проанализировано категориальный аппарат теории административной юстиции сущности и значение в повышение эффективности защиты прав граждан органами административной юстиции, её внутренняя закономерность и эволюция изменения парадигмы о ней. Исследованы концепции и программы судебно-правовых реформ, их роль и значение в становлении административной юстиции стран ЦА, выявлены основные требования этих программ к институту административной юстиции: цели, ожидания. Предложена концептуальная модель современной системы административной юстиции как института защиты прав и свобод граждан, интересов юридических лиц от административного произвола. Рассмотрены теоретические и практические проблемы и противоречия современного правового регулирования в странах ЦА правил разрешения судами дел, возникающих из публично-правовых отношений. Раскрыты теоретические проблемы осуществления правового регулирования разрешения судами дел об административных правонарушениях в контексте возможного использования при их рассмотрении административного иска и административно-спорного производства. Сформулированы предложения по созданию проекта модельного Административного процессуального кодекса для стран ЦА.

Ibragimov Solidzhon Ibrahimovic
Administrative Justice in the Central Asian states: problems of formation and development.

The thesis is a study of the legal framework, the content and features of the formation and development of the Institute of Administrative Justice in Central-Asia. In order to identify the objective laws of the development and functioning of administrative justice as an institution of the rule of law, analysis and generalization of the experience of its development in the post-examined its theoretical model and the concept of legal regulation of the judicial administrative process to meet the needs of modern development of the Central Asian states. Analyzed categorical apparatus of the theory of administrative justice essence and importance to the effectiveness of protection of the rights of citizens of the administrative justice, its internal law and the evolution of a paradigm shift for her. Explored the concept and program of judicial reforms, their role and importance in the development of administrative justice of the CA countries, identified the basic requirements of these programs in the institution of administrative justice: objectives, ozhidaniya. Predlozhena conceptual model of a modern justice system as an institution of the rights and freedoms of citizens, interests businesses from administrative arbitrariness. Theoretical and practical problems and contradictions of contemporary legal regulation in CA rules permit courts cases arising from public legal relations. Revealed theoretical problems of the legal regulation of permits courts of administrative cases in the context of potential use in their treatment of the administrative action and administrative-contentious production. Formulated proposals for a draft model Code of Administrative Procedure for the countries of Central Asia.