

Квитоков Ярослав Михайлович

*Ўзбекистон Республикаси Фанлар академияси Давлат ва ҳуқуқ институти
катта илмий ходими*

ГЕРМАНИЯ ВА ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИДА МАЪМУРИЙ СУД ИШЛАРИНИНГ БАЪЗИ ЖИҲАТЛАРИ

Квитоков Ярослав Михайлович

*Старший научный сотрудник института государства и права Академии
наук Республики Узбекистан*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В ГЕРМАНИИ И В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАНЕ

Kvitkov Yaroslav

*Senior Scientific Officer of the Institute of State and Law of the Academy of
Sciences of the Republic of Uzbekistan*

SOME ASPECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN GERMANY AND IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

Аннотация. В статье исследуются модели организации и функционирования административного судопроизводства в Германии и Республике Узбекистан. Автором проводится сравнение узбекской модели административного судопроизводства с германской моделью, указываются на достоинства и недостатки.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, кодекс административного судопроизводства, административные суды, административное судопроизводство Германии и Узбекистана.

Федеративная Республика Германия представляет собой пример государства с развитой системой административной юстиции, имеющей весьма продолжительную историю.

Историческая особенность германской административной юстиции заключается в том, что изначально административные суды не были отделены от исполнительной власти и лишь после закрепления конституционного принципа разделения властей стали в подлинном смысле независимыми судебными органами.

В настоящее время Конституция Германии прямо предусматривает как разделение властей, так и возможность обращения в суд в случае, если права лица нарушены государственной властью (статья 19 Основного Закона) [1]. Эта гарантия неотъемлема даже ввиду существования предварительного обжалования действия, акта или бездействия субъекта публичной власти в рамках внутреннего ведомственного контроля [2].

Как отмечает О.В. Кривельская [3], административную юстицию в Германии:

Во-первых, можно рассматривать как деятельность административных судов общей и специальной юрисдикции, функционирующих в рамках всей судебной системы и осуществляющих правосудие, а именно: защиту субъективных прав и законных интересов частных лиц от неправомерных действий органов публичного управления (органов исполнительной власти и местного самоуправления) и их должностных лиц.

Во-вторых, можно понимать как особый порядок разрешения публично-правовых споров неконституционного характера между частными лицами и органами публичного управления, который реализуется административными судами общей и специальной юрисдикции в специальной процессуальной форме, что, по существу, представляет собой административное судопроизводство.

В-третьих, можно определить как институт защиты прав частных лиц от неправомерных действий органов публичного управления и их должностных лиц, включающих в себя совокупность правовых средств, принципов и механизмов.

Системой административной юстиции Германии гарантируется предоставление физическим и юридическим лицам эффективной правовой защиты от не соответствующих законодательству актов, решений, административных предписаний и публично-правовых договоров органов публичной власти, а также их действий в отношении конкретных лиц.

Система административных судов в Германии состоит из трех звеньев и включает в себя:

- 51 административный суд федеральных земель;
- 15 Высших административных судов федеральных земель;
- Федеральный административный суд [4].

Формирование двух первых звеньев – административного суда и высшего административного суда федеральной земли, находится в ведении соответствующих федеральных земель (областей). Данные суды выступают в качестве первой инстанции при разрешении споров в рамках административной юстиции. Кроме того, во всех федеральных землях учреждены Высшие административные суды. Высшие административные суды принимают решения по апелляциям на приговоры и решения административных судов. Особенности административной юстиции в конкретной федеральной земле, регулируется отдельным законом.

Возглавляет систему административных судов Федеральный административный суд. В Федеральном административном суде, выступающем в качестве высшей инстанции, работают 56 судей, которые распределены соответственно между 10 кассационными сенатами, двумя военными и одним дисциплинарным сенатом. Сенаты специализируются на рассмотрении определенных категорий дел. Кроме того, существует особый сенат для рассмотрения дел, касающихся государственной тайны.

Как отмечает Р. Лейтофф [5], административные суды в Германии являются по своей сути не просто административными трибуналами (квазисудебными органами), как это реализовано в других зарубежных государствах, а именно независимыми органами, отправляющими правосудие, в состав которых входит, по крайней мере, один профессиональный судья, а также – в ряде случаев – несколько непрофессиональных судей.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок создания, организации и функционирования административных судов, является Кодекс об административном судопроизводстве от 19 марта 1991 года (с последующими изменениями и дополнениями) [6].

В качестве важнейшей гарантии в § 1 Кодекса об административном судопроизводстве Германии закреплён принцип, в соответствии с которым административные суды независимы как от административных органов, так и от других ветвей судебной системы [6].

В соответствии с параграфом 45 Кодекса об административном судопроизводстве Германии, административные суды земель разрешают в качестве первой инстанции все споры, которые они вправе рассматривать в соответствии с административно-правовой процедурой [6].

Параграф 40 данного Кодекса гласит: «Все публично-правовые споры, которые не относятся к области конституционного права, рассматриваются в судах административной юрисдикции, если федеральным законом разрешение этих споров не отнесено к компетенции иного суда» [6].

Проанализировав данную норму, можно прийти к выводу, что данная норма – оговорка и вытекающий из нее отказ от принципа эnumerации обеспечивает независимость защиты прав гражданина от вида государственного действия. То есть не имеет значения, выступает ли гражданин против административного акта (например, распоряжение о сносе построенной без разрешения дома), против фактического действия (например, высокий уровень шума в результате деятельности государственных заведений) или против уставов (например, распоряжения органов местного самоуправления о взимании платежей). Он может обратиться в суды административной подсудности для решения любых публично-правовых споров.

В соответствии с параграфом 46 вышеуказанного кодекса, Высшие административные суды земель рассматривают в порядке апелляционного производства (пересматривают дела, применительно как к фактическим обстоятельствам, так и к вопросам права) жалобы на судебные акты, принимаемые административными судами первой инстанции.

Наряду с этим, Высшие административные суды земель также выступают в качестве административных судов первой инстанции в отношении отдельных категорий споров, например, с некоторыми аспектами использования атомной энергии и ядерного топлива, строительством, эксплуатацией и реконструкцией определенных видов электростанций и т.д.

Федеральный административный суд является кассационной инстанцией, рассматривает жалобы на судебные акты административных судов первой и второй инстанций в соответствии с параграфом 49 Кодекса об административном судопроизводстве.

Как отмечает М.С. Синявская, компетенция по рассмотрению дел в первой инстанции двух высших звеньев системы административной юстиции Германии (Высших административных судов земель и Федерального административного суда) определяется по предметно-субъектному принципу. Дела, прямо не отнесенные к их компетенции, подлежат рассмотрению иными административными судами первой инстанции [7].

Ключевой особенностью административного судопроизводства по сравнению с гражданским процессом в Германии является ведущая роль суда. Если в гражданском процессе сбор и представление доказательств – дело сторон, и суд ограничивается рассмотрением доказательств, представленных ими, то в административном процессе суд выступает с инициативой по сбору доказательств, обладая возможностью затребовать все необходимые для правильного разрешения дела документы [7]. Такое правовое регулирование весьма схоже с особенностями рассмотрения административными судами споров, возникающих из публичных правоотношений в Республике Узбекистан.

В Республике Узбекистан административная юстиция формировалась на основе общепризнанных норм международного права в рамках судебной реформы, целью которой является укрепление статуса судебной власти как важнейшей гарантии эффективной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечение подлинной независимости судов, усилении их роли в формировании демократического государства и сильного гражданского общества.

Конституция Республики Узбекистан сформировала правовую базу для становления и развития административной юстиции: предусмотрено право каждого на обжалование в суд незаконных действия государственных органов, должностных лиц, общественных объединений (ст. 46) [8].

Административное судопроизводство выступает одной из форм реализации судебной власти, среди которых Конституция Республики Узбекистан называет также уголовное, гражданское, экономическое и конституционное судопроизводства. Все эти судопроизводства получили

самостоятельное правовое регулирование в специальных законах и кодифицированных актах: уголовное – в Уголовно-процессуально кодексе, гражданское – в Гражданско-процессуально кодексе, экономическое – Экономическом процессуальном кодексе, конституционное – в Конституционном законе о Конституционном суде Республике Узбекистан и ряде других законодательных конституционно-правовых актов.

С принятием Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве [9], появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц. Действующая с 1991 года система судебной защиты от незаконных действий или решений, нарушающих права и свободы граждан, частичное регламентирование в гражданско-процессуальном кодексе и кодексе об административной ответственности порядков рассмотрения соответствующих дел, очевидно, не составляли безупречной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. Главным образом, данную систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения единства предмета, логики взаимодействия материальной и процессуальной правовой регламентации.

Принятие Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, в улучшении правовой системы, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

Система административного судопроизводства в Узбекистане состоит из:

- Верховного суда, который является высшим органом судебной власти в сфере административного судопроизводства;
- Административного суда Республики Каракалпакстан, административных судов областей и города Ташкента;
- межрайонных административных судов.

В соответствии со статьей 18 Закона Республики Узбекистан «О судах» [10], Верховный суд Республики Узбекистан обладает правом надзора за судебной деятельностью нижестоящих судов.

Верховный суд Республики Узбекистан:

- рассматривает в пределах своей компетенции дела в качестве суда первой, апелляционной и кассационной инстанции, в том числе повторно в суде кассационной инстанции, а также по вновь открывшимся обстоятельствам;

– рассматривает на Пленуме Верховного суда Республики Узбекистан актуальные вопросы судебной практики и дает разъяснения по применению законодательства;

– изучает организационную деятельность Административного суда Республики Каракалпакстан, административных судов областей и города Ташкента, межрайонных судов;

– осуществляет контроль за выполнением судами разъяснений Пленума Верховного суда Республики Узбекистан;

– осуществляет системный анализ судебной практики и судебной статистики;

– организует работу по повышению квалификации судей и работников аппарата суда.

В составе Верховного суда действует судебная коллегия по административным делам. Председатель судебной коллегии по административным делам является первым заместителем председателя Верховного суда Республики Узбекистан [10].

Следующим звеном в системе административного судопроизводства является Административный суд Республики Каракалпакстан, административный суд области, города Ташкента состоит из председателя, заместителя председателя суда, судей и действуют в составе президиумов и судебных коллегий.

Административный суд Республики Каракалпакстан, административный суд области, города Ташкента:

– рассматривает в пределах своих полномочий дела в качестве суда первой и апелляционной инстанций;

– осуществляет надзор за судебной деятельностью межрайонных административных судов;

– обобщает судебную практику и судебную статистику, осуществляет их системный анализ;

– готовит обзоры судебной практики;

– организует работу по повышению квалификации судей и работников аппарата судов.

Последним звеном в системе административного судопроизводства являются межрайонные административные суды, которые состоят из председателя и судей. В межрайонном административном суде, где имеется более шести судей, вводится должность заместителя председателя суда [10].

В заключении, хотелось бы отметить, что, проанализировав модели организации административного судопроизводства в Германии и Узбекистане, мы пришли к выводу о том, что функционирующая в Узбекистане модель административного судопроизводства схожа с немецкой моделью, которая предусматривает отдельную систему административных судов. Полагаем, что разрешение спора о праве должно осуществляться в рамках судебной власти, а не исполнительной, как во

Франции, Великобритании. Безусловно, нельзя исключать возможности рассмотрения спора в органе, который относится к исполнительной власти, например, комиссии по рассмотрению споров в различных государственных органах. Однако основным органом, предназначенным к разрешению споров, должен быть суд.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Бергманн В. Основные понятия германского административно-процессуального права // Административно-процессуальное право Германии. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 25.

2. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции / Ассоциация юрический центр. Науч.-практ. изд. СПб., 2004. С. 50.

3. Кривельская О.В. Административная юстиция в Федеративной Республике Германии: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 10–11.

4. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit / Bundesverwaltungsgericht // URL: <http://www.bverwg.de/bundesverwaltungsgericht/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit.php>.

5. Leithoff R. Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany // Hrvatska Javna Uprava. – 2006. – God. 6. – Br. 3. – P. 25.

6. Официальный веб-сайт Министерства юстиции Германии // Электронный ресурс: URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0018.

7. Синявская М.С. Административная юстиция в Германии: особенности административного судопроизводства // Российский судья. – 2013. – № 1; СПС «Консультант Плюс».

8. Конституция Республики Узбекистан // Электронный ресурс: URL: <https://lex.uz/docs/35869>.

9. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве // Электронный ресурс: URL: <https://lex.uz/docs/3527365>.

10. Закон Республики Узбекистан от 28.07.2021 г. № ЗРУ-703 “О судах” // Электронный ресурс: URL: <https://lex.uz/ru/docs/5534928>.