

12 00 14 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС
12 00 14 ADMINISTRATIVE LAW; ADMINISTRATIVE PROCEDURE

УДК 342

ББК 67-711.42

**СТАНОВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РТ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНОМ
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Рахматова Заррина Мирзобековна,
старший преподаватель кафедры
конституционного права ТГУПП
(Таджикистан, Худжанд)

**FORMATION OF TAJIKISTAN REPUBLIC
LEGISLATION IN REGARD TO
ADMINISTRATIVE LEGAL
PROCEEDINGS**

Rakhmatova Zarrina Mirzobekovna,
senior lecturer of the department of
Constitutional Law under the Tajik State
University of Law, Business and Politics
(Tajikistan, Khujand)
E-MAIL: rakhmatova.78@mail.ru

Ключевые слова: административная юстиция; административное судопроизводство; публично-правовой спор, административные иски; административные дела; «мазалим»; административные суды

Рассматривается история становления законодательства РТ об административном судопроизводстве, которая тесно связана с историей возникновения и развития административного права, отражающей общие черты и особенности данной отрасли права в республике. Отмечается, что самобытные элементы и зачатки административного судопроизводства на исторической территории Таджикистана были известны за тысячи лет до появления административного права. Такой суд назывался «мазалим». Раскрывается значение, сущность и особенности суда «мазалим» как суда, осуществляющего административное судопроизводство. Отмечается, что дальнейшее развитие административного судопроизводства в Республике Таджикистан связано с обретением государственной независимости.

Key words: administrative justice, administrative legal proceedings, public-legal controversy, administrative suits, administrative cases, «mazalim», administrative courts

The article dwells on the history of formation of TR legislation in regard to administrative legal proceedings which is closely connected with the history of upbringing and development of administrative law reflecting general features and peculiarities of this branch of law in the republic. It is stressed that original elements and the rudiments of administrative legal proceedings on the historic territory of Tajikistan were known millennia ago up to administrative law appearance. Such court is known under the title of «mazalim». The author discloses importance, essence and peculiarities of «mazalim» court as the one effectuating administrative

legal proceedings. It is marked that further development of the theme studied in Tajikistan Republic is connected with obtained national independence.

Происхождение административного права в Республике Таджикистан самым тесным образом связано с наукой управления, из которой в течение веков оно выделилось в самостоятельную область научно-правового знания. Поэтому историю формирования законодательства об административном судопроизводстве в Таджикистане также тесно связывают с историей возникновения и развития административного права в целом.

Вместе с тем, если наука управления уходит с корнями в далекую древность, когда еще на заре государственно организованных обществ об управлении задумывались мудрецы Древнего Востока (Китая, Индии, Вавилона, Египта) и европейской античности (Древней Греции и Древнего Рима), то административно-правовая наука относительно молода. Ее начало исходит из теории разделения властей и правового государства, возникшей в Новое время в государствах Западной Европы (1, с. 97). Именно труды представителей эпохи «великого французского просвещения» явились заметным этапом в познании природы государства и государственного управления. В известном сочинении «L'esprit des lois» («О духе законов», 1748) Ш.-Л. Монтескье обоснована доктрина нового по тем временам государственного устройства, в основу которого положены: самоограничение власти монарха, теория разделения властей, где исполнительная власть рассматривается как «ветвь общего древа», гражданские свободы, религиозная терпимость. Эти идеи были и остаются востребованными для устройства и функционирования государственной власти.

Современная юридическая наука склонна признать, что возникновение административного права как самостоятельной правовой отрасли связана с созданием во Франции особых административных судов и, как следствие, - с появлением самостоятельной административной юстиции, административного судопроизводства.

Вместе с тем, самобытные элементы и зачатки административного судопроизводства на исторической территории государств современной Центральной Азии были известны за тысячи лет до появления административного права и административной юстиции в европейском понимании, о чем свидетельствуют архивные материалы и фундаментальные исследования (2, с.197). Так, в государствах Мавераннахра (Междуречье), куда входили все государства современной Центральной Азии, на протяжении довольно долгого исторического времени судебная власть и администрация были неразделимы и чиновники имели полномочия на правосудие. Однако такое положение порождало много проблем, в том числе в вопросах рассмотрения споров граждан и правителей {3, с.183}. Поэтому правители искали подходящий судоподобный инструментарий для разрешения споров граждан с представителями администрации, духовенством, которые имели широкие права над простым народом. Например, во времена правления династии Сасанидов (850 - 985 гг.) существовали два вида должностей для осуществления правосудия, которые были связаны с рассмотрением жалоб граждан на правителей {4, с.272}. Это «Козиюлкузот» - чисто судебная должность (главный судья) и «Мубадон мубод». Последний являлся правовым консультантом сасанидского правительства, поэтому имел право на рассмотрение жалоб граждан на правителей. Вместе с тем, основным историческим фигурантом осуществления правосудия в мусульманском обществе оставался «казий», который в силу объективных и

субъективных причин не мог разрешать все споры. На него могли оказывать давление знатные вельможи, религиозные и государственные чиновники, что впоследствии привело к возникновению института «мазалим» (5, с. 63). По мнению М.Сокита и А. Меца, в исторических правовых источниках термин «мазалим» используется в значении «судья» или «орган, осуществляющий правосудие» (4, с. 264).

Значение, сущность и даже особенность суда «мазалим» как органа, осуществляющего административное судопроизводство, заключались в том, что он разбирал дела, в которых одну или обе стороны спора представляли чиновники (представители администрации). Это были лица, которые в силу своего общественного положения либо занимаемой государственной должности могли вмешиваться в ход принятия решения, если дело рассматривал казийский суд. Тем самым они могли оказывать влияние на справедливое осуществление правосудия. Поэтому в качестве судьи в мазалиме выступали либо сам глава государства, либо назначаемый им визирь (министр), либо также назначаемые главой государства авторитетные факихи – знатоки шариата, которым не могли угрожать или заставить их принять угодное кому-то решение в силу их чрезвычайно высокого авторитета.

По мнению историков права, первым судьей суда «мазалим» был сам пророк Мухаммад, который рассматривал спор о справедливом использовании воды {4, с. 265}. После пророка только в период правления омейядских халифов (664-750 гг.) правитель Абдумалик ибн Марван посвящал один день в году разбору дел по принципу мазалима, т.е. рассматривал жалобы граждан на правителей и чиновников. Есть сведения, что он также рассматривал споры, которые по тем или иным объективным причинам не могли решить *казии* (6, с. 132-133).

На втором этапе развития суда «мазалим» правосудие над подданными и чиновниками совершали сами правители, это период правления арабских халифов Аббасидской династии (868-890 гг) (4, с. 267). А в третий период, при правителе Ал-Муътадиде (892-902 гг), вместо самого халифа в суде мазалим правосудие осуществляли хаджиб и визирь халифа (7, с.197). Имеются сведения, что в этот период истории основатель таджикского государства царь Исмаил Сомони назначил своего сына Абуякуба Исхока бинни Ахмади Сомони судьёй «мазалима» Бухары, столицы государства (4, с.268).

К существенным признакам, характеризующим «мазалим» как суд, осуществляющий административное судопроизводство, можно отнести следующие: 1). В предмет ведения «мазалима» входило рассмотрение и разрешение: а) споров простых подданных со знатными людьми, имеющими влияние на власть; б) споров подданных с государственными чиновниками, представителями администрации; в) споры в области военного управления; г) споры по делам религии и высшего религиозного надзора; 2). «Мазалим» назначался главой государства в качестве: а) судьи; б) судебного органа; в) механизма военного правосудия; г) квазисудебного органа исполнительного аппарата; д) высшего судебного религиозного надзора (5, с.74.); 3). «Мазалим» как суд царя над чиновниками: а) рассматривал дела по существу и принимал по ним решения; б) в качестве апелляционной инстанции рассматривал жалобы на решения общих судов - казиев; в) в качестве надзора контролировал управление делами государства в соответствии с канонами религии (шариата); г) «Мазалим» обладал контрольными функциями в отношении: а) судебных институтов; б) органов управления.

Другие особенности суда «мазалим», характеризующие его как суд административной юстиции, заключались не только в рассмотрении публично-правовых споров, но и в самом публичном характере этого суда: во - первых, местом проведения суда всегда выбирали публичные места, места скопления людей, и они назывались «*дор-ул- омма*», буквально означая «общественные места» (чаще всего мечети, чайханы и др.), или «*боб- ул -адл*», что означало «дом справедливости» (8, с.213). Во-вторых, судебное заседание по рассмотрению споров граждан с чиновниками, как правило, назначалось на день празднования Навруза или в пятничные дни (в пятницу каждой недели у мусульман-основной недельный публичный намаз, молитвенный день) (9, с.4-9).

Таким образом, можно полагать, что институт «*мазалима*» в истории таджикского народа был специфической конструкцией административного судопроизводства.

Характерная особенность формирования и развития законодательства об административном судопроизводстве в Таджикистане заключается в том, что оно было полностью связано с законотворческим процессом союзного государства, т.е. СССР. Поэтому начиная с 1924 года и до обретения Таджикистаном государственной независимости, развитие законодательства в целом рассматривается в рамках системы законодательства Союза ССР.

Историю становления и развития законодательства Республики Таджикистан, в частности об административном судопроизводстве, условно можно разделить на три периода: существование самобытных элементов административного судопроизводства (исторический период до вхождения в состав СССР); советский период становления и развития административного судопроизводства (1924-1991 гг.); развитие административного судопроизводства после приобретения государственной независимости (1991-по настоящее время).

Не вдаваясь в исторические подробности, уместно отметить, что до сих пор науке не известны исторические источники права об административном судопроизводстве. Архивные и другие источники описывают существование вышеназванных судов, однако не указывают на источник права, в соответствии с которыми отправлялось правосудие. Поэтому в своем исследовании мы опираемся на научные источники более позднего периода. Первым законодательным положением административного судопроизводства следует считать ч.2 ст.58 Конституции СССР 1977 г. Данная норма была продублирована в ч.2. ст.56 Конституции Таджикской ССР 1978 г. Однако, по неизвестным причинам, законодательство о введении в действие ст. 56 Конституции Таджикской ССР в Таджикистане не был принят, хотя на союзном уровне был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» (10, с.245) от 30 июня 1987 г. Также без всяких на то причин в Таджикистане не был продублирован более совершенный Закон от 2 ноября 1998г ., устанавливающий механизм реализации ст. 58 Конституции СССР, под тем же названием. Вместо этого в ГПК РТ (1963 г.) были внесены изменения и раздел III Кодекса был дополнен подразделом II под названием «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений» (9). Однако этот подраздел Кодекса не работал, поскольку нет сведений о судебной практике того периода, характеризующей состояние административного судопроизводства и практику рассмотрения дел об оспаривании

нормативно-правового акта, действиях (бездействии) органа государственного управления, ущемляющего права граждан.

Дальнейшее развитие административного судопроизводства в Республике Таджикистан связывается с обретением государственной независимости.

Вместе с тем, последний период развития законодательства Республики Таджикистан об административном судопроизводстве некоторыми национальными авторами также разделен на периоды. Например, профессор С.И. Ибрагимов разделяет законодательство об административной юстиции, принятое в период независимости Таджикистана, на документы 1991- 1996 гг.; 2000- 2008 гг., и с 2009 года по настоящее время (11, с.193-217).

Тенденции развития организационно-правовых форм управления после принятия Конституции независимого Таджикистана разделены Б.Х. Раззаковым на три периода, которые, на наш взгляд, напрямую связаны с периодами становления национального законодательства об административном судопроизводстве. Так, он указывает на периоды: 1) с 1994 по 1999 гг.; 2) с 2000 по 2005 гг.; 3) с 2006 по настоящее время (12, с.19).

Представляется важным несколько отойти от шаблонной периодизации развития законодательства об административном судопроизводстве и сосредоточиться на значимых моментах принятия и введения в действие законоположений. Поэтому мы намеренно акцентируем внимание на времени принятия закона, его содержании и значении, практическом применении и результатах действия. Кроме того, на наш взгляд, при определении продуктивного периода в законотворчестве по административному судопроизводству следует исходить не только из количества принятых законодательных актов, а из необходимости, своевременности и значения законодательного акта, наличия механизма его реализации и других критериев важности акта.

Важным моментом для реанимации административного судопроизводства стало принятие 14 декабря 1996 г. Закона Республики Таджикистан "Об обращениях граждан" (13), который установил порядок обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами в органы государственной власти или в суд. Однако данный закон ограничивался только декларированием, что жалоба и заявление могут быть поданы гражданами вышестоящему в порядке подчиненности органу, должностному лицу либо в суд (ст.4). При этом механизма обращения граждан закон не предусматривал. Видимо, законодатель исходил из того, что механизмом реализации защиты субъективных публичных прав и свобод граждан является подраздел III раздела III ГПК РТ (1963 г.). Однако такое предположение ставится под сомнение содержанием ст. 1¹ Закона, согласно которой действие закона распространяется на обращения, т.е. предложения, заявления и жалобы, за исключением обращений, рассматриваемых в соответствии с требованиями процессуальных кодексов РТ (ГПК, ХПК, УПК и ПК КоАП).

Кроме того, анализ норм рассматриваемого закона показывает, что их содержание как бы направлено на то, чтобы граждане обращались за разрешением жалоб и заявлений в любые другие органы, только не в суд, поскольку в ч.1 ст.1 Закона «Право граждан на обращения» суд как орган, куда могут обращаться граждане, не назван. В ч.2 ст.1 Закона, где констатируется реализация гражданами своих конституционных прав и свобод, также суд как орган, куда в таких случаях может обращаться гражданин, не называется. Лишь из содержания ч.2 ст.4 Закона вытекает, что жалоба и заявление могут подаваться гражданами вышестоящему в порядке подчиненности органу, должностному лицу либо

в суд. Уместно отметить, что в статье 20 Закона только в нормах трех статей (ст. ст. 4, 7 и 8) содержится положение о судебной защите нарушенных прав и интересов граждан. Видимо, в этом заключается одна из причин нереализованности данного закона.

Вместе с тем, Закон РТ «Об обращениях граждан» содержит норму по защите прав и свобод граждан, отвечающую международным стандартам. Так, ст.20 Закона устанавливает, что если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, то гражданин вправе, в соответствии с международно-правовыми актами, признанными Таджикистаном, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека.

Следует отметить, что административное судопроизводство в законодательстве Таджикистана как самостоятельная форма осуществления судебной власти впервые было закреплено в Конституционном законе РТ «О судах в РТ» от 6 августа 2001 г. Действовавшая до этого нормы подраздела II раздела III ГПК РТ (1963 г.) вообще не упоминала, что дела этой категории могут быть рассмотрены в порядке административного судопроизводства, а Хозяйственно - процессуальный кодекс, (ХПК РТ) от 4 ноября 1995 г. даже не содержал главу о рассмотрении дел публично-правового характера. Однако, несмотря на то, что Конституционный закон устанавливал административное судопроизводство в качестве формы осуществления правосудия, практически такая форма судебного процесса в республике не существовала.

Вместе с тем, 26 июня 2014 г. было внесено изменение в Конституционный закон РТ «О судах в РТ», и в ч.3 ст.2 административное судопроизводство признается как форма осуществления судебной власти.

Административное судопроизводство в Кодексе об административных процедурах РТ 2007 года (КАП РТ) регламентируется под названием «Производство об административных процедурах в суде», однако в нормах этой главы (VI) фактически речь идет о процессуальном порядке рассмотрения и разрешения административно-правовых споров судами общей юрисдикции, т.е. о правилах административного судопроизводства.

На наш взгляд, важной характерной чертой КАП РТ является то, что в нем наблюдается соотношение формального и материального подхода к административному судопроизводству. Так, ч.3 ст.115 прямо указывает, что иск должен быть предъявлен в суд, который вправе рассматривать и разрешать административные дела, т.е. устанавливая административное судопроизводство, Кодекс одновременно определяет, что предметом его ведения являются административные дела. Кроме того, данная норма вводит в законодательный оборот сразу три существенные для административного судопроизводства категории: во-первых, это административное производство в суде - административное судопроизводство; во-вторых, иск как основной инструмент обращения в суд (а не заявление, как в ГПК РТ- И.С.); в- третьих, административное дело, возбужденное судом на основе административного иска.

Изложенное дает основание полагать, что в национальном законодательстве об административном судопроизводстве заложен новый подход к функциям правосудия в целом. Так, в соответствии с принципом диспозитивности, ст.116 КАП РТ наделяет административный орган, участвующий в производстве по административному делу в суде, правом завершить дело мировым соглашением сторон, отказаться от иска или признать иск, т.е. фактически вводит исковое производство по административным делам,

которое в полной мере соответствует современным требованиям международных стандартов.

Список использованной литературы:

1. Административное право России. История возникновения и развития административного права // сайт: <http://portal.ufrf.ru/> дата обращения: 17.06.2015.
2. Мец А. Мусульманский Ренессанс: Изд 2-е //перевод с немецкого. Предислов, библиограф и указ Д.Е. Бертельса. Ответ. Ред. В.И.Беляев./ М. Наука, 1973. -537с.
3. Ибрагимов С.И. Административная юстиция в центрально-азиатских государствах: проблемы становления и развития: дисс... докт... юрид наук: 12.00.14. / Ибрагимов Солиджон Ибрагимович. -М.: РУДН, 2013. -287с.
4. Сокит М.Н. Институты правосудия в исламе. / М.Н Сокит.- Тегеран, 1325 г. хиджры. - 415 с.
5. Буриев И.Б. Судебные институты государственности (досоветский период) / И.Б Буриев. - Душанбе: Ирфон, 2010.-188 с.
6. Маварди. Аль-ахкам ас-султания валь-вилаят ад-диния. - Булок, 1973. С.132-133 (на араб.яз.).
7. Мец А. Мусульманский Ренессанс: Изд 2-е //перевод с немецкого. Предислов, библиограф и указ Д.Е. Бертельса. Ответ. Ред. В.И.Беляев./ М. Наука, 1973. - 537с.
8. Назриев Д., Саттаров И. Республика Таджикистан: история независимости. Год 1991-й (хроника событий) / Давлат Назриев, Игорь Саттаров.- Душанбе, 2002.-214 с.
9. Одинаев Р.С. Формирование и развитие института мазалим в досоветском Таджикистане (историко - правовое исследование): автореф. дисс... канд.юрид. наук:12 00 01 / Одинаев Рамазон Сафарович. – Душанбе, 2012. - 24 с.
10. Закон СССР от 02.11.89 N719-I "о порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан719-I "Государственная публичная историческая библиотека (ГПИБ) М.,1989. – 376 с.
11. Ибрагимов С.И. Основные направления формирования и развития института административной юстиции в государствах Центральной Азии: сравнительно-правовое исследование. /Ибрагимов Солиджон Ибрагимович. – Душанбе: Дониш, 2011- 217 с.
12. Раззаков Б.Х. Проблемы теории и практики организации исполнительной власти Республики Таджикистан: Автореф. дисс. докт. юридич. наук: 12 00 01/ Раззаков Баходур Хаётович. - М.,2014. -39 с.
13. Закон Республики Таджикистан «Об обращениях граждан». //Вести МО РТ 1996. №24, ст.368 на сайте :// [http:// www.mmk.tj](http://www.mmk.tj)

Reference Literature:

1. Administrative Law of Russia. The History of Upspringing and Development of Administrative Law // site: <http://portal.ufrf.ru/> date of request: 17.06.2015.
2. Mets A. Moslemic Renaissance. The second edition // translation from German. The author of introduction, bibliography and indications - D.Ye. Bertels. Editor-in charge V.I. Belyaev./ - M.: Science, 1973. The compositions indicated – 537 pp.

3. Ibragimov S.I. *Administrative Justice in Central-Asian Countries: Problems Related to the Formation and Development: doctoral dissertation in jurisprudence: 12.00.14.* / Ibragimov Solijohn Ibragimovich. – M.: RUPF. 2014. – 287 pp.
4. Sokit M.N. *The Institute of Legal Court in Islam.* / M.N. Sokit. – Tehran, 1325 hijra. – 415 pp.
5. Buriyev I.B. *Forensic Institutes of Statehood (pre-Soviet period).* I.B. Buriyev. - Dushanbe: Cognition, 2010. – 188 pp.
6. Mavardi. *Al-Ahrm as-Sultaniya ad-Diniya.* – Bullock, 1973. – pp. 132 – 133. (in Arabic).
7. Mets A. *Moslemic Renaissance. The second edition // translation from German. The author of introduction, bibliography and indications - D.Ye. Bertels. Editor-in charge V.I. Belyaev.* / - M.: Science, 1973. The compositions indicated – 537 pp.
8. Nazriyev Davlat, Satarov Igor. *Tajikistan Republic: History of Independence. Referring to the 1991-th (chronicles of events)* / Davlat Nazriyev, Igor Satarov. – Dushanbe, 2002. – 214 pp.
9. Odinayev R.S. *Formation and Development of «Mazalim» Institute Referring to pre-Soviet Tajikistan (historic-legal research): synopsis of candidate dissertation in jurisprudence:* / Odinayev Ramazon Safarovich. – Dushanbe, 2012. – 24 pp.
10. *The Law of the SSSR from 02.11.89 # 719-I «On the Order of Complainant in the Court of non-Legal Manner Actions of State Management Bodies and Officials Infringing Citizen`s Right 719-I «State Public Historical Library (SPHL)»* - M., 1989. – 376 pp.
11. Ibragimov S.I. *Principal Streamlines Aimed at the Formation and Development of the Institute of Administrative Justice in Central Asia Countries: comparative-legal research.* Ibragimov Solijohn Ibragimovich. - Dushanbe: Knowledge, 2011. – 217 pp.
12. Razzakov B.Kh. *Problems of Theory and Practice of Executive Power Organization in Tajikistan Republic. Synopsis of doctoral dissertation in jurisprudence.* – M., 2014. – 39 pp.
13. *Tajikistan Republic Law «On Citizen`s Appeals» Tidings of Majlisi Oli of Tajikistan Republic.* # 24, - p. 368. on site: // [http:// www.mmk.tj](http://www.mmk.tj).