

СОЗДАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СУДОВ - ЗНАКОВОЕ СОБЫТИЕ

"Новый закон призван защитить граждан от самоуправства административных органов и должностных лиц" Таково мнение директора Бакинского центра права Анара Багирова

Суббота, 04.09.2010 www.zerkalo.az

Фарах Сабиргызы

Ожидается, что с 1 января 2011 года вступит в силу закон Азербайджанской Республики "Об административном производстве". Закон был принят в 2005 году. Вступление в силу откладывалось по двум причинам - из-за отсутствия процессуального кодекса и специализированных в данной сфере судов. На сегодняшний день обе проблемы решены - в прошлом году принят Административно-процессуальный кодекс, в текущем году созданы специализированные суды и осуществлена подготовка судей.

Общественность рассматривает упомянутый закон едва ли не как "прорыв в правовой системе", считает его важным документом, нацеленным на защиту прав и свобод граждан. Об особенностях закона мы беседуем с директором Бакинского юридического центра, доктором философии по юридическим наукам, членом Комитета по отбору судей, адвокатом Анаром Багировым.

Наш собеседник считает, что заложенные в данном законе принципы не идут ни в какое сравнение с административным правом бывшего СССР, поскольку при тоталитарном режиме все сферы общественной жизни находились под жестким контролем государства:

- Приоритетность обеспечения прав и свобод граждан, соблюдения прав и свобод человека в отношениях гражданина и государства были чужды бывшему СССР. После распада Советского Союза в Азербайджане была проведена большая работа по построению правового государства и гражданского общества, осуществлены различного рода реформы. Коснулись прогрессивные преобразования и сферы административного производства. 21 октября 2005 года был принят закон Азербайджанской Республики "Об административном производстве". В преамбуле закона четко сказано о целях принятия документа: "Настоящий закон направлен на обеспечение административными органами прав и свобод граждан и достижение верховенства закона".

- Какие изменения закон может принести в азербайджанское общество? Каковы особенности, отличительные свойства этого закона?

- Новое административное право бесспорно обеспечит принятие административными органами более прогнозируемых актов и повысит уровень прозрачности во всех сферах управления, сыграет важную роль в борьбе с коррупцией и, наконец, повысив уровень обеспечения конституционных прав физических и юридических лиц, тем самым в целом даст важный стимул экономическому развитию страны.

Теперь поговорим об отличительных свойствах документа. Во-первых, закон устанавливает права граждан перед административными органами и определяет соответствующие обязательства административных органов. Это имеет важное значение по той причине, что в отличие от гражданского права, в отношениях гражданин-орган государственной власти правовой статус субъектов не является равным. В такого рода отношениях административный орган занимает более высокое положение и поэтому нормативно-правовые акты в этой сфере в большей степени преследуют цель достижения равновесия в неравных взаимоотношениях субъектов. В то же время одним из принципиальных условий построения правового государства является тесная привязка к закону госорганов, деятельность которых должна осуществляться строго в соответствии

с буквой закона. Это единственный путь, позволяющий предотвратить произвол административных органов.

Во-вторых, ранее отсутствовало эффективное средство противодействия решениям административных органов. Благодаря закону и Административно-процессуальному кодексу данный недостаток устранен.

С другой стороны, не было и единого нормативно-правового акта, который бы регулировал порядок административного производства. Эти нормы, причем довольно поверхностно, были отражены в различных нормативно-правовых актах. Предусмотренные в них правила административного производства в значительной степени отличались друг от друга, потому что каждый административный орган самостоятельно определял порядок производства. С другой стороны, правила часто подвергались изменениям и отражались в нормативно-правовых актах более локального характера, что создавало большие препятствия для ознакомления с ними граждан. Поэтому закон, наряду с установлением единой процедуры административного производства, обеспечил также устранение вышеотмеченных недостатков.

- Какие дополнительные, ранее не предусмотренные права, возможности закон предоставляет гражданам? Ведь конституционные права граждан закреплены во многих законах.

- Как известно, одной из важнейших черт правового государства является реальное обеспечение защиты прав и свобод граждан. Эффективность такой правовой защиты зависит от наличия механизмов, направленных на обеспечение прав и свобод человека. Правда, конституционные права граждан обеспечиваются иными законами. Однако отсутствие единого правового акта в сфере административного производства, наличие разных процедур административного производства в различных государственных органах, внесение частых изменений в них, ограниченный доступ граждан к ознакомлению с нормативно-правовыми актами в этой сфере и другие подобные недостатки оказывали отрицательное влияние на реальное осуществление прав и свобод человека в области административного производства. Считаю, что принятие закона, устраняющего имеющиеся место недостатки, с одной стороны, позволит защитить граждан от произвола административных органов и должностных лиц, а с другой - укрепит позиции граждан с точки зрения четкого и ясного определения их прав в административном производстве.

Приведу конкретный пример. Допустим, по какому-то вопросу гражданин с заявлением обращается в территориальный административный орган, однако в заявлении допущены определенные неточности. В этом случае административный орган не вправе вернуть заявление, требовать от гражданина исправления ошибок и повторного обращения. Наоборот, административный орган обязан помочь исправить неточности, внести изменения, дать необходимые разъяснения.

- Говорят, что закон "Об административном производстве" расширит возможности граждан по защите от незаконных решений и действий государственных органов. Насколько это соответствует действительности?

- Как известно, представители исполнительной власти, по сравнению с законодательной и судебной, больше контактируют с гражданами, поэтому ситуации, ведущие к нарушению прав и свобод граждан административными органами, встречаются чаще.

В преамбуле раскрываются цели принятия закона, а именно - обеспечить соблюдение административными органами прав и свобод граждан, а также содействовать достижению верховенства закона в Азербайджанской Республике. Принцип верховенства закона в свою очередь предполагает подчинение административных органов и их деятельности правилам, установленным законодателем. Иными словами,

административный орган должен действовать в соответствии с действующим законодательством, а принятые при этом решения не должны противоречить закону. К примеру, согласно статье 1.1 закона, данный закон определяет правовые основы, принципы деятельности и процедурные правила административного органа по принятию, исполнению и отмене административных актов, а статья 1.2 устанавливает, что положения закона распространяются и на иной характер деятельности (действий) административных органов в отношении с физическими или юридическими лицами.

Как видно, закон требует осуществления административной деятельности в рамках правил производства и стандартов поведения, в нем отраженных. Таким образом, административный орган при решении вопросов, относящихся к его компетенции, обязан обеспечить соблюдение прав гражданина, закрепленных как минимум в данном законе, следовать установленным принципам и процедурным правилам.

Обобщив сказанное, лаконично на ваш вопрос можно ответить так: четко и ясно определяя права гражданина и порядок деятельности административного органа, закон, вне сомнения, послужит расширению возможностей защиты гражданина от незаконного решения и действия (бездействия) административного органа.

- С чем связана задержка с вступлением в силу закона, имеющего столько преимуществ?

- Есть несколько причин. Во-первых, только 30 июня 2009 года был принят Административно-процессуальный кодекс (АПК), призванный устанавливать процедуру решения споров, которые могут возникнуть в сфере административного производства после вступления в силу закона. Кстати, кодекс, как и закон, вступит в силу с 1 января 2011 года. АПК определяет подсудность административных споров, процессуальные принципы и порядок их рассмотрения в судах. С этой точки зрения, вступление закона в силу без АПК не было бы эффективным.

Во-вторых, в стране не было специализированных административных судов. Какими бы хорошими и справедливыми ни были законы, их эффективность напрямую зависит от правильного применения. По этой причине возникла необходимость учреждения специализированных административных судов и этот вопрос совсем недавно нашел свое принципиальное решение. В соответствии с указом N304 президента Азербайджанской Республики господина Ильхама Алиева от 15 июля 2010 года, на базе местных экономических судов в Баку, Гяндже, Сумгайите, Шеки, Ширване и Нахчыванской Автономной Республике созданы территориальные административно-экономические суды, что является знаковым событием, так как 2010 год - юбилейный для отечественной судебной системы, построение которой успешно и динамично реализуется в ходе проводимой в стране с 2000 года судебной реформы. При этом реформа проводится не слепо и хаотично, а продуманно, грамотно и профессионально, основываясь на самом передовом международном опыте. Вот почему считаю вполне объективным утверждение об историческом характере данной реформы, при этом как юрист хочу с гордостью и без преувеличения заметить, что это славная страница нашей новейшей истории государства и права.

- Кстати, какие возможности гражданам предоставляет внедрение Административно-процессуального кодекса?

- В отличие от Гражданского процессуального кодекса, АПК возлагает на суд обязанность по сбору доказательств. Так, статья 12.1 АПК возлагает на суд обязанность по выяснению всех фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения спора и при этом будет недостаточным ограничиваться лишь объяснениями, заявлениями и предложениями сторон судебного процесса, представленными ими доказательствами и имеющимися в деле материалами. А статья 12.2 кодекса вообще возлагает на суд обязанность по сбору других необходимых доказательств по собственной инициативе или по ходатайству сторон судебного процесса.

Кроме того, статья 13 АПК обязывает суд оказывать помощь сторонам. Согласно данной статье, суд обязан помочь участникам процесса в устранении формальных нарушений, допущенных в исковых заявлениях, уточнении неточных исковых требований, в дополнении ранее представленных неполных фактических сведений, а также предоставлении суду разъяснений, имеющих значение для установления и оценки обстоятельств дела. Статья 60 АПК обязывает административные органы представлять по требованию суда документы и акты, а также иные необходимые сведения.

Новеллой в нашем законодательстве является понятие "временной защиты", означающее право заинтересованного лица обратиться в суд с заявлением о приостановлении исполнения административного акта или по принятию иных обеспечительных мер для защиты прав истца. Согласно статье 40.2 кодекса, заявление в суд можно подавать до иска или одновременно с иском, а также в ходе судебного разбирательства.

В то же время АПК не допускает подачи встречных исков в трех случаях: при подаче исков по оспариванию, о соответствии закону и принуждению.

- На ваш взгляд, есть ли в стране достаточное количество профессиональных кадров, судей для работы в административных судах?

- Проблема профессиональных кадров остра не только в сфере права - она актуальна для всего общества. Однако отсутствие кадров или их нехватка не может служить препятствием для создания административных судов. Сегодня споры административного характера в республике рассматриваются общими судами в порядке, который предусмотрен ГПК Азербайджанской Республики. С этой точки зрения, можно говорить о формировании определенной судебной практики в данной сфере. С другой стороны, предпринимаются шаги для решения проблемы кадров: приглашаются зарубежные эксперты, организовываются курсы и семинары для практикующих юристов, будь то судьи, адвокаты, прокуроры или работники органов исполнительной власти, ведется работа над подготовкой специальных пособий для судей, в которых будут рассматриваться административные казусы. На 25 процентов увеличен штат судей и теперь их численность доведена до 600 человек, что несомненно будет значительным стимулом для дальнейшего усовершенствования деятельности судебной системы. - Для того, чтобы закон заработал, необходимо осознание гражданами своей ответственности...

- Знание гражданами своих прав, умение их отстаивать являются важнейшими условиями общественного развития, становления гражданского общества и построения правового государства. Если вы не требуете соблюдения своих прав, то можно сказать, что вы ими и не обладаете. Нашему обществу предстоит многого достичь на этом пути.

Приведу пример: в нашем обществе человека, отстаивающего свои права, почему-то называют "демагогом". В действительности, человек лишь требует свои законные права. Порой и не скрывается явное неуважение к мнению другого. В этой связи невольно вспоминается высказывание Вольтера: "Я не согласен с тем, что вы говорите, но буду до последней капли крови защищать ваше право высказывать вашу собственную точку зрения". Для того, чтобы закон заработал, немало усилий должны приложить сами граждане. Причем имеется ввиду не только прямая заинтересованность, когда гражданин требует соблюдения своих прав (к примеру, на получение разрешения на строительство), но и косвенная заинтересованность, выражающаяся в требовании правильного применения закона при реализации этого права.

К сожалению, ждать в этой сфере многого от граждан сегодня не представляется возможным. Причина - недостаточно высокий уровень правового сознания населения, и с этим фактором необходимо считаться.