

**Заведующий кафедрой конституционного
права юридического факультета ЕГУ,
заслуженный юрист РА, доктор
юридических наук, профессор
Геворг Балабекович Даниелян**

ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Основные предпосылки становления и развития административного права. Постсоветское развитие неизбежно привело к коренным изменениям социально-политического и правового характера, и стало очевидно, что сугубо поверхностные, ситуационные реформы действующих правовых институтов не в состоянии способствовать адекватному реагированию, созвучному времени и реалиям. С другой стороны, необходимо было не оторваться полностью от переданной по наследству правовой культуры, и выбрать рычаги, способные сформировать новую правовую систему, также на основе институтов, проверенных историей.

К сожалению, вышеназванные векторы на уровне общественного правосознания, а во многих случаях и в соображениях правоведов воспринимались как совершенно противоречивые позиции, в результате чего была предпринята попытка создать качественно новую правовую систему, игнорируя и сильно критикуя не только все институты советской правовой системы, но и так называемого «советского мышления». Но на этом фоне неизбежно было и то, что законодатели и представители правоприменительной практики, имевшие явные проблемы с профессионализмом, не были в состоянии преодолеть планку, превышающую их возможности и силы. В ходе развития законодательства стало ясно также, что некоторые положения советской правовой системы полностью соответствовали международным правовым стандартам. И их явно не стоило в свое время игнорировать.

Как известно, коренные реформы правовой системы произошли также и в Российской Федерации. Более того, помимо национального законодательства здесь

был разработан ряд проектов модельных законодательных актов, которые получили широкое применение во многих постсоветских странах, и стали основополагающими источниками новых законов.

С самого начала стало очевидным, что в правосозидательном процессе ведущая роль принадлежит правительству. Впрочем, это было обусловлено тем обстоятельством, что органы исполнительной власти выделялись несравнимо большими ресурсами (имеется ввиду и профессионализм кадров), а также владея ситуацией в отдельных отраслях управления, безусловно, взяли на себя ответственность играть роль первой скрипки в законодательном процессе. То, что правительство заняло ведущую роль в этом процессе имеет и негативные, и позитивные оттенки. В частности, беспокоит то, что правительство, воспользовавшись этим, часто постаралось во что бы то ни стало продвинуть законодательные акты, которые, к сожалению, на наш взгляд, ограничиваются тем, что создают «комфортные» условия лишь органам исполнительной власти.

Вышеназванные закономерности в общих чертах распространяются также на процесс формирования административного законодательства. Хотя, в этом плане существуют некоторые исключения, продиктованные тем, что в отличие от частного права в советской юриспруденции институты общего права не были достаточно развиты, и правовая культура, с этой точки зрения, оставляла желать лучшего. Об этом говорит и то, что ни один из вышеназванных модельных законодательных актов не являлся источником административного права, хотя правовая система больше нуждалась в этом.

На наш взгляд, недостаточное развитие административного права в наши дни проявляется и в том, что, к сожалению, до сих пор в системе отрасли этого права широко употребляется терминология, присущая частному праву (как, например, «юридическое лицо», «недееспособность», и т.д.). Как известно, названные термины, к сожалению, в одном и том же смысле употребляются и в гражданском, и в административном законодательствах. Хотя, необходимо учесть, что каждый из них должен иметь собственное значение в разных отраслях права. Так например, юридическим лицом в гражданском праве может считаться лишь такая организация,

которая владеет собственностью, и т.д., а в административном праве юридическими лицами могут считаться также организации, не имеющие свои собственные средства, их в зарубежной практике называют юридическими лицами публичного права. Впервые, кстати, этот термин был употреблен в измененной Конституции 2015 года¹. В частности, в названном правовом акте, общины представлялись как юридические лица публичного права (ст. 180).

Думается, что медленные темпы развития административного права обусловлены следующими причинами:

- советское административное право не только сильно отличалось от правовых систем, известных международному опыту, но и традиционно интерпритировало термины гражданского права,

- вышеназванные модельные законодательные акты, в принципе, не имели ничего общего с административным правом,

- до этого времени не было еще сформулировано четких и адекватных представлений об основных институтах и принципах административного права.

Основные этапы становления и развития административного права в Армении. Учитывая основные концепции судебно-правовых реформ, а также факты принятия некоторых основополагающих источников административного права целесообразно условно выделить следующие этапы. Первый этап начался с момента приобретения независимости и продолжался до 2007 года. Второй этап охватывает 2008-2009 гг. Третий этап включает 2010-11 гг. И, наконец, действующий этап начался в 2012 году и продолжается до сих пор.

На первом этапе становления административного права до 1996 года в основе судебно-правовых реформ не было включено ни одного источника административного права, что исключало возможность создания необходимых правовых предпосылок развития этой отрасли права. С самого начала судебно-правовых реформ не сформировались четкие представления не только о содержании административного законодательства в целом, но и об основных

¹ См.: ОБРА специальный выпуск, 26.12.2015, ст. 1118.

направлениях его развития. И не случайно, что в названные программы долгое время не были включены проекты таких важнейших законодательных актов, как Кодекс об административных правонарушениях РА, Кодекс административного судопроизводства РА и т.д. Более того, до сих пор действует Кодекс об административных правонарушениях РА, принятый еще 6 декабря 1985 года².

В первые годы независимости не только не были предприняты адекватные попытки по разработке основополагающих источников административного права, но и важнейшие сферы исполнительной власти стали лишь предметом правового урегулирования подзаконными актами, что никак не могло считаться достаточным основанием для системного подхода отрасли административного права. Сугубо на институциональном уровне, в частности, в начале 1992 года были приняты некоторые подзаконные акты с амбициозными названиями, и, как следовало ожидать, они не получили должного применения. Так, например, постановлением правительства РА от 17 января 1992 года «О создании института реформирования управления и экономики при правительстве РА» №28 было предусмотрено создание такого института, который необходим для преобразования экономической политики в соответствии с условиями рыночной экономики и внедрения в систему исполнительной власти научных предпосылок. Что и говорить, в принципе, можно было бы приветствовать инициативы такого рода, однако, по понятным причинам названный институт на деле не состоялся. В то же время, можно было и понять, что эти провалы были неизбежны, поскольку государственные структуры и ресурсы были полностью направлены на решение более ситуационных проблем, не пришло время для системного подхода к вопросам формирования важнейших правовых структур и систем. Переходный период все-таки дал о себе знать и вынудил поставить в центр внимания не системные явления, а ситуационные проблемы. А если добавим, что страна находилась почти в полной изоляции от внешнего мира, попросту говоря, в блокаде, в состоянии войны с соседней страной, то картина станет завершенной.

² См.: ВОАССР 1985/23, ст. 295.

Но не смотря на все эти факторы, были приняты некоторые законодательные акты, которые могут, в принципе, считаться успешными и качественными. В частности, позитивное значение имели такие законодательные акты, как Земельный Кодекс РА³, принятый 29 января 1991 года, Кодекс о недрах РА⁴, принятый 19 марта 1992 года, Водный Кодекс РА⁵, принятый 23 марта 1992 года, Таможенный Кодекс РА⁶, принятый 27 августа 1993 года и Лесной Кодекс РА⁷, принятый 1 ноября 1994 года.

Таким образом, до 1996 года не была задействована ни одна комплексная программа правовых реформ, а административное законодательство было сформировано лишь частично, в виде некоторых законов и подзаконных актов, которые не выглядели полноценной системой. Этому процессу, в известной мере, препятствовало также отсутствие Основного закона страны: первая Конституция Армении была принята лишь 5 июля 1995 года.

Впрочем, анализ источников административного законодательства первого этапа дает возможность выделить следующие основополагающие факторы:

- в сфере управления экономики констатировалась тенденция ограничения государственного вмешательства, чего нельзя было утверждать в отношении управления социальной сферой,

- личность, его права и обязанности были восприняты как приоритетный интерес и предусловие ограничения публичной власти. Однако, указанная идея была отражена лишь в текстах законодательства, а на практике правовая культура развивалась на основе восприятия публичной власти, как однозначной гарантии общественных интересов,

- формировались такие национальные институты, которые не имели прототипов в советской правовой и государственной системах, и по идее не могли их иметь,

³ См.: ВВСРА 1991/2, ст. 18.

⁴ См.: ВВСРА 1992//6, ст. 112.

⁵ См.: ВВСРА 1992/6, ст. 114.

⁶ См.: ВВСРА 1993/15-16, ст. 277.

⁷ См.: ВВСРА 1994/21, ст. 366.

- устанавливались определенные правовые положения перехода от плановой экономике к рыночным отношениям и т. д.

Заметим, что помимо проблем реформирования правовой системы, развития экономики страны и закрепления государственности, присущим и другим постсоветским странам, в Армении приобрели серьезное значение беспрецедентные военные конфликты, обусловленные острыми разногласиями относительно статуса Нагорного Карабаха. В результате этого страна находилась, да и до сих пор находится в блокаде по инициативе Турции и Азербайджана. По сути, Армения до сих пор, фактически, находится на военном положении, со всеми вытекающими негативными последствиями.

Административное право констатировало существенный прогресс на втором этапе судебно-правовой реформы (2008-2010), так как именно в эти годы были приняты основополагающие законодательные акты административного права. В частности, на этом этапе с 1-го января 2008 года введен к применению Кодекс административного судопроизводства РА⁸, принятый 28 ноября 2007 года, который являлся новизной в отечественной правовой системе не только по содержанию, но и по своим принципам, правовым решениям, а также историко-правовым предпосылкам. В первой статье названного Кодекса предмет законодательного регулирования был определен следующим образом: «Данный Кодекс устанавливает в Административном суде РА, Апелляционном и Кассационном судах РА порядок реализации прав судебной защиты физических и юридических лиц, а также рассмотрения исковых заявлений против нормативных и административных актов, действия и бездействия государственных и местных органов самоуправления и должностных лиц».

Заметим, что административная юстиция до принятия вышеназванного Кодекса с некоторыми исключениями осуществлялась правилами гражданского судопроизводства, которые были, естественно, закреплены в Кодексе гражданского судопроизводства Республики Армения⁹. Нормы главы 26 под названием

⁸ См.: ОВРА 2007/64(588), 19.12.2017, ст. 1300.

⁹ См.: ОВРА 1998/20(53), 17.06.1998, ст. 247.

«Производство дел об оспаривании правовых актов, действия и бездействия государственных органов, противоречащих закону, органов местного самоуправления и должностных лиц», были посвящены установлению порядка осуществления административной юстиции. В принципе, названные нормы основывались на положениях, присущих административному правосудию. Особенно по части распределения обязанностей доказывания (административные органы сами были обязаны доказывать правомерность своих правовых актов, действия или бездействия). В то же время было понятно, что лишь с помощью нескольких статей невозможно адекватно и в полном объеме установить все основополагающие положения административной юстиции, что и послужило логичным основанием для принятия отдельного Кодекса.

Заметим также, что на этом этапе уязвимой была и правоприменительная практика, в частности, в области предпринимательства. Бизнесмены, как правило, старались не инициировать судебные процессы, поскольку предполагали, что административный аппарат в ответ на это, постарается «отомстить», начав «преследование». Заметно малое число административных дел объяснялось и соответственно малым количеством адвокатов, имеющих соответствующую профессиональную подготовку: дело в том, что в то время, по традиции, адвокаты были специализированы, в основном, в гражданских и уголовных процессах. А число адвокатов, показавших себя с лучшей стороны в административных процессах, было гораздо меньше, да и интерес к ним был не так уж велик. Но уже после принятия Административно-процессуального Кодекса РА правоприменительная практика была полностью преобразована, резко увеличился круг физических и юридических лиц, обратившихся в Административный суд. Что интересно, рост административных дел был продиктован не ростом правонарушений, а преобразованием правовой культуры.

Практический анализ, впрочем, свидетельствует о том, что рост жалоб физических и юридических лиц против администрирования был обусловлен и принятием 18 февраля 2004 года закона РА «Основы администрирования и

административного производства»¹⁰. На наш взгляд, названный законодательный акт не только способствовал улучшению правосознания по вышеназванным сложным делам, но и устанавливал беспрецедентно новые основы резкого ограничения полномочий административных органов в публичных правоотношениях, и повышения их ответственности.

Возвращаясь к Кодексу административного судопроизводства РА, принятому 1 января 2008 года, прежде всего заметим, что названным законодательным актом была предусмотрена возможность оспаривать, как индивидуальные, так и нормативные акты, хотя, без каких-нибудь оснований был внедрен также институт оспаривания нормативных актов также с точки зрения их конституционности, что вошло в противоречие с положениями Конституции Армении в редакции 2005 года. Дело в том, что Основным законом Армении осуществление конституционного правосудия было предоставлено лишь Конституционному суду (в дальнейшем, Кодексом административного судопроизводства, принятым 5 декабря 2013 года названная неточность была исправлена). У авторов предыдущего Кодекса имелось ошибочное восприятие на счет того, что в некоторых случаях подзаконные нормативные акты, при отсутствии соответствующих законов, могут непосредственно войти в противоречие с Конституцией. Однако, ими не было учтено то, что согласно статье 83.5 Конституции Армении в редакции 2005 года и статьи 9 закона РА «О правовых актах»¹¹ было четко закреплено, что не только права и обязанности граждан, но и порядок их осуществления, а также ограничения могут устанавливаться только законами. То есть, в принципе нельзя было подзаконными нормативными актами регулировать правовые отношения, связанные с ограничением прав и свобод физических и юридических лиц. И поскольку это являлось не только конституционным, но и законным положением, то должно было быть понятно, что оспариванием указанных актов вполне возможно было ограничиваться по принципу законности.

¹⁰ См.: ОБРА 1998/20(53), 17.06.1998, ст. 247.

¹¹ См.: ОБРА 2002/15(190), 21.05.2002, ст. 344.

Вышеназванным законодательным актом (ст. 3) был определен круг субъектов, имеющих право обращаться в Административный суд:

«1. Каждое физическое и юридическое лицо, установленным данным законодательным актом порядком, имеет право обращаться в Административный суд, если считает, что административными актами, действиями или бездействием государственных и местных органов власти, а также их должностными лицами:

1) нарушены или непосредственно могут быть нарушены его права и свободы, установленные Конституцией Республики Армения, международными договорами, законами и другими правовыми актами, в том числе, если:

а. создавались препятствия для осуществления прав и свобод,

б. не были обеспечены необходимые условия для осуществления этих прав, хотя их должны были обеспечить силой Конституции Республики Армения, международными договорами, законами или другими правовыми актами,

2) на него неправомерно была возложена какая-либо обязанность,

3) он был неправомерно привлечен к административной ответственности в административном порядке.

2. В Административный суд могут обращаться также административные органы и должностные лица:

1) с требованием привлечения к административной ответственности физического или юридического лица, если законом предусмотрено, что только суд может привлечь к административной ответственности,

2) с требованием лишить определенных прав физических и юридических лиц, а также возложить на них определенные обязанности, если это законом предоставлено суду,

3) с требованием осуществления на основании административного акта конфискации с физических и юридических лиц,

4) о споре компетенции против другого административного органа, если данный спор не подлежит решению в административном порядке.

3. В Административный суд могут обращаться также государственные органы и органы местного самоуправления, или должностные лица против

административного органа, если считают, что административными актами, действиями или бездействием этого органа нарушены или непосредственно могут быть нарушены те права государства и общин, защита которых является их компетенцией, если этот спор не подлежит решению в административном порядке.

4. В Административный суд могут обращаться также фракции старейшин Еревана с требованием проверить соответствие актов старейшин Еревана с нормативными актами, имеющими более высокую юридическую силу (кроме Конституции Республики Армения)».

Таким образом, названным законодательным актом право обращаться в административный суд предоставлено не только физическим и юридическим лицам, но и административным органам, против физических и юридических лиц, что в принципе можно было ожидать, если учесть, что в отечественной правовой системе административная ответственность разграничена от уголовной ответственности, и традиционно воспринимается как элемент административной юстиции, но в отличие от уголовной, меры ответственности могут назначать не только судьи, но и административные органы.

В то же время, к сожалению, указанным кодексом так и не была предпринята попытка четко установить специальные правила особого производства судебной ответственности за административные правонарушения, в частности, нормами главы 26-й, которая состоит всего из 3-х статей, по существу установлены лишь общие правила. На наш взгляд, с этой точки зрения Кодекс был уязвим, поскольку нормы главы 26-й, предназначенные устанавливать специальные правила, создали излишние сложности в правоприменительной практике Административного суда.

Принимая во внимание тот факт, что в судебной практике еще не были сформированы однозначные подходы по вопросу предметной подсудности, в Кодексе была предпринята попытка урегулировать общественные отношения, связанные с этой проблемой. Но позже стало ясно, что они также оказались спорными. Впрочем, в статье 8 упомянутого Кодекса говорится следующее:

«1. Административному суду подсудны все дела, вытекающие из публичных правоотношений, в том числе:

- 1) споры, связанные с переходом или осуществлением публичной или альтернативной службы,
- 2) споры между административными органами, которые не подлежат разрешению в административном порядке,
- 3) споры, связанные с приостановлением или прекращением деятельности объединения, преследующие цель действовать в сфере публичного права, а также профсоюзных объединений.

2. Административному суду не подсудны дела, предоставленные рассмотрению Конституционным судом Республики Армения, дела, вытекающие из правоотношений, возникших в ходе уголовного судопроизводства, уголовные дела, подсудные судам общей юрисдикции или уголовному суду, дела, вытекающие из правоотношений производства банкротства».

На практике особенно проблематичными стали споры, связанные с переходом и осуществлением публичной или альтернативной службы, а также иски, связанные с такими требованиями, в которых одновременно содержались требования и административного и гражданско-правового характера. Проблема, в частности, заключалась в том, что на практике в Административном суде отказались принимать исковые заявления, связанные с оспариванием прекращения публичной или альтернативной службы, поскольку в упомянутом Кодексе речь шла только о переходе и осуществлении публичной или альтернативной службы. В результате такого подхода вышеназванные исковые заявления были рассмотрены в судах общей юрисдикции, что никак не вписывалось в систему принципов административной юстиции. Заметим, что в дальнейшем названная путаница также была исправлена Кодексом административного судопроизводства РА от 5 декабря 2013 года. При этом, нами в публичных и научных статьях неоднократно была подчеркнута необходимость пересмотра неприемлемой судебной практики и законодательства.

Следующая проблема была связана с исковыми заявлениями, одновременно содержащими административно-правовые и гражданско-правовые требования. В таких случаях, административные судьи, по существу, должны были рассмотреть

лишь ту часть исковых заявлений, которая была связана с административно-правовыми требованиями, и на этом основании они обязаны были возвращать исковые заявления с указанием изъять из них требования гражданско-правового характера. Но, к сожалению, Административный суд просто возвращал исковые заявления на том основании, что они, якобы, не подсудны данной судебной инстанции. На тех же основаниях возвращали исковые заявления и судьи первой инстанции общей юрисдикции. Впрочем, эта диллема, наконец, была полностью разрешена в Кодексе административного судопроизводства РА, принятом 5 декабря 2013 года. В частности, был введен институт исковых заявлений, содержащих взаимосвязанные требования, причем они делились на две части: основные и производные. При таких исковых заявлениях для определения подсудности предавалось значение вопросу, какой именно судебной инстанции подсудны основные требования. На практике, исковые заявления такого рода, в основном, начали рассматриваться в Административном суде, поскольку, как правило, их основные требования имели административно-правовой характер. Такой подход, на наш взгляд, был обоснованным и приемлемым и с точки зрения принципа доступности правосудия.

Добавим, что с самого начала было решено, что в Республике должен быть создан только один Административный суд, имеющий в административно-территориальных единицах свои представительства. В основе этого подхода лежала идея усилить независимость данного судебного звена, поскольку заинтересованность государственных органов и органов местного самоуправления по административным делам была заметно ощутима, и на фоне этого создание единого республиканского суда выглядело более убедительно. Однако, на фоне столь удачного решения проблемы, к сожалению, не были избраны соответствующие основания для опротестования судебных актов административного суда. Дело в том, что в отличие от гражданских и уголовных дел, по административным делам судебные акты можно было опротестовать сразу в Кассационный суд, при том на тех же основаниях, что и судебные акты апелляционных гражданских и уголовных судов. Таким образом, не было учтено, что

для опротестования судебных актов Административного суда были необоснованно созданы излишние препятствия.

Вышеназванный порядок опротестования стал предметом рассмотрения также в Конституционном суде, в результате чего данная судебная инстанция своим постановлением ПКС-780 от 25 ноября 2008 года по вопросам опротестования судебных актов Административного суда, выдвинул несколько юридических позиций. В частности, согласно этому постановлению принятием Кодекса по административному судопроизводству РА от 1 января 2008 года была заложена основа внедрения в Республике института административной юстиции. Впрочем, статья 3 упомянутого Кодекса устанавливала, что Административный суд является специализированным судом первой инстанции, который на основании Кодекса по административному судопроизводству РА, по существу рассматривает все административные дела. В отличие от других специализированных судов первой инстанции, а именно судов по гражданским и уголовным делам, существующим в то время, судебные акты административного суда невозможно было опротестовать в апелляционном порядке, поскольку тогда еще не был создан соответствующий апелляционный суд. А их опротестование непосредственно в Кассационном суде рассматривалось, как гарантия оперативности в административном судопроизводстве.

Поскольку с точки зрения оперативности считалось, что нет необходимости создавать Апелляционный административный суд, то судебные акты Административного суда получали законную силу с момента их оглашения, что означало, что с этого момента они подлежали принудительному исполнению. Согласно общим правилам законодательства о принудительном исполнении судебных актов исполнительный лист предоставляется в течение трех суток с момента вхождения судебного акта в законную силу. То есть, на практике зачастую складывалась такая ситуация, когда стороны не успевали внести протест в Кассационный суд, поскольку судебные акты были уже исполнены. А это приводило к тому, что кассационный порядок опротестования, в основном, становился бессмысленным и не препятствовал необратимым негативным последствиям.

Учитывая все вышеназванные факторы, Конституционный суд пришел к выводу, что институт оспаривания судебных актов Административного суда в кассационном порядке не может быть сочтен правомерным, тем более, что названные акты получали законную силу с момента оглашения. Помимо этого, Конституционный суд подчеркнул, что оспаривание судебных актов только в кассационном порядке нельзя считать конституционным, поскольку для принятия протестов к рассмотрению в Кассационном суде были установлены единые основания, наряду с протестами по уголовным и гражданским делам. Согласно позиции Конституционного суда для судебных актов Административного суда должны были быть установлены более «мягкие» основания, дабы скомпенсировать отсутствие кассационного звена. В то же время, Конституционный суд в своем постановлении подчеркнул, что суть специализированного суда является в обеспечении соответствующего профессионального подхода к нестандартным судебным делам, что вовсе не исключает такого же подхода на всех следующих уровнях судебного разбирательства. Безусловно, оперативность является важнейшей гарантией, но это вовсе не означает, что оперативность предполагает необоснованное сокращение какого-либо судебного звена.

В условиях специализированных судебных звеньев качество правосудия определяется не только оперативностью разрешения судебных дел, но и наличием соответствующего профессионализма судей, а также доступности правосудия, чего можно достичь не только предоставляя право обращаться в судебные инстанции, но и порядком опротестования судебных актов в соответствующих звеньях вышестоящих судов. Таким образом, качественного правосудия можно достичь или предоставляя право опротестовать судебные акты не только в кассационном, но и в апелляционном порядке, или обеспечивая соответствующий профессионализм деятельности Кассационного суда. Заметим, что в то время в Кассационном суде не было специализированной Палаты по административным делам, а протесты рассматривались в Палате по гражданским делам. Не случайно, что после постановления Конституционного суда, в результате судебно-правовых реформ Палата по гражданским делам Кассационного суда была преобразована в Палату по

гражданским и административным делам. Помимо этого был создан специализированный Апелляционный суд по административным делам. Таким образом, основания принятия протестов к рассмотрению в Кассационном суде остались неизменными, поскольку предпочтение было отдано созданию Апелляционного Административного суда. Но и профессионализм в какой-то степени удалось повысить с помощью преобразования Палаты по гражданским делам. Заметим, что в настоящее время рассматривается также вариант создания в составе Кассационного суда самостоятельной специализированной Палаты по административным делам.

Формирование законодательных основ института административного производства и администрирования. Как уже было замечено, с точки зрения развития административного права и становления института административной юстиции существенное значение приобрел закон РА «Об основах администрирования и административного производства», который в настоящее время воспринимается, как единственный кодифицированный законодательный акт в сфере публичного права. Данный закон устанавливает основные принципы и правила административного производства. В то же время, учитывая сложность и многогранность института административного производства, в статье 3 названного закона установлено, что для отдельных видов административного производства в законодательном порядке могут быть установлены особые, отличные от остальных, правила.

То, что названный закон является основополагающим и универсальным источником для других законов, посвященных иным видам административного производства, подчеркивается тем, что принципы административного производства и администрирования установлены именно в этом законе, и не могут быть пересмотрены в других законодательных актах. Кроме того, именно в этом законе были даны определения таких универсальных понятий, как «административный орган», «администрирование», «административное производство», «административный акт» и т.д. Что касается других положений данного закона, то

они применяются в отношении отдельных видов административного производства, если иное не предусмотрено специальными законодательными актами.

Поскольку в разных отраслях административного производства часто возникали объективные основания для установления специальных правил, вышеназванный закон закрепил основополагающее положение о том, что отраслевыми законами можно устанавливать специальные правила административного производства. Но при этом, принципы административного производства признавались всеобщими, и полностью распространялись на все виды административного производства. Как и следовало ожидать, отраслевыми законами было установлено множество видов административного производства со специальными правилами. На наш взгляд, сам факт наличия разных видов административного производства не является спорным, но нельзя считать приемлемым то, что до сих пор, и в теории административного права, и в законодательстве не очерчен четкий круг показателей, на основании которых было бы возможно предусмотреть рамки установления специальных правил. Важность этих показателей продиктована и с практической точки зрения, поскольку административные органы часто прибегают к таким специальным правилам, которые лишь создают «комфортные» условия для самих себя.

Роль Кодекса административного судопроизводства РА, принятого 5 декабря 2013 года, в контексте развития административного права. Сравнительный анализ показывает, что нововведения Кодекса административного судопроизводства РА, принятого 5 декабря 2013 года не настолько отличаются от Кодекса административного судопроизводства РА, принятого 1 января 2008 года, так что, было бы достаточно внести лишь определенные изменения. Впрочем, в парламенте в пользу принятия указанного кодекса были представлены следующие обоснования:

- в административном судопроизводстве большое значение приобретает внедрение принципа «ex officio» - следовательно необходимо расширить полномочия судьи, чтобы последние имели возможность самостоятельно приобретать нужные доказательства,

- необходимо пересмотреть порядок рассмотрения исков оспоривания, в частности, целесообразно расширять основания, при которых необходимо приостанавливать исполнение административного акта. Если административный орган считает, что безотлагательное исполнение необходимо с точки зрения общественных интересов, то обязан предоставить соответствующие обоснования в письменном порядке. В то же время суд, в установленном законом порядке, может частично или полностью приостановить исполнение административного акта,

- необходимо более четкое установление процессуальных сроков,

- применение принципа «*mutatis mutandis*», в контексте Кодекса, недостаточно соответствует конституционному принципу правовой определенности, следовательно, необходимо исчерпывающее урегулирование всех процессуальных правоотношений. Также необходимо избежать необходимости ссылок на Гражданско-процессуальный кодекс. Таким образом, в отличие от предыдущего Кодекса, в действующем отказались от принципа «*mutatis mutandis*», который позволял применять нормы гражданского законодательства, поскольку в действующем Кодексе исчерпывающим образом урегулированы эти правовые отношения,

- для разрешения проблем, связанных с исковыми заявлениями, одновременно содержащими административно-правовые и гражданскоправовые требования, необходимо внедрить новый порядок рассмотрения исковых заявлений, содержащих взаимосвязанные требования и т.д.

В новый Кодекс внесена статья под названием «Публичность рассмотрения дел», где предусмотрены все основания, при которых судебный процесс полностью или частично проводится закрыто.

В обсуждаемом Кодексе не нашли место положения, предусматривающие подсудность дел о платежных поручениях в сфере публичных отношений. Таким образом, фактически, было прекращено производство платежных поручений, в результате чего конфискацию можно осуществлять без обращения в судебные инстанции, а ответственность исполнения таких административных актов была предоставлена соответствующим административным органам.

Заметим, что Административный суд в течение первого года своей деятельности вынес около 35 000 платежных поручений. До этого платежные поручения выносили судьи первой инстанции общей юрисдикции, число которых достигло 118. С принятием Кодекса административного судопроизводства, все эти дела были переданы на рассмотрение административного суда, в состав которого входило всего 15 судей. Указанные дела, в принципе, не представляли особой сложности, в основном, они имели технический характер, однако без должной необходимости отнимали большое время.

Существенной новизной, как уже было сказано, является положение о порядке рассмотрения исков, содержащих взаимосвязанные требования. В частности, согласно этому положению, если иск одновременно содержал требования не только административного, но и гражданского характера, то он должен был быть принят в производство и полностью рассмотрен тем судом, которому подсудно основное требование. Такой подход давал возможность в одном производстве рассмотреть не только основные, но и производные от них требования.

Был расширен круг субъектов, имеющих право внести апелляционные протесты. В частности, судебные акты Апелляционного суда уже могут опротестовать не только участники судебного процесса, но и те лица, которые представили ходатайство о предоставлении статуса третьего лица, но не получившие такого статуса. Такое право получили также те лица, которые не были привлечены в качестве участников судебного процесса, но судебные акты, в той или иной степени, затронули их права и обязанности. Таким образом, была предпринята попытка повысить гарантированность защиты прав граждан в осуществлении принципа доступности правосудия.

Совершены серьезные изменения по части особых производств. Так, например, была введена новая глава, нормы которой регулируют процесс рассмотрения дел, связанных с оспариванием административных актов уполномоченных государственных органов о предоставлении лицензии или отказа от нее. В то же время были внесены существенные изменения по вопросам порядка рассмотрения правомерности нотариальных действий.

В то же время возникла необходимость внести соответствующие изменения и дополнения в законах, вытекающих из Кодекса административного судопроизводства РА. Следовательно, подверглись определенным изменениям законы РА «Об обязательном исполнении судебных актов», «О государственной пошлине», «Об обязательных платежах социального обеспечения», «Об основах администрирования и административного производства» и т.д.

По мнению авторов проекта, принятие Кодекса приведет к более полному и всеобъемлющему регулированию правовых отношений, возникающих в ходе административного процесса, административный суд будет освобожден от большой работы механического характера, что будет способствовать устранению многочисленных противоречивых ситуации, сокращению процессуальных сроков и т.д.

По сути, суждения, отраженные в проекте, прошли через ряд положительных тестов за последние четыре года, в частности законодательные акты того периода не претерпели ключевых изменений и дополнений.

Перспективы развития административного права. В контексте текущих законодательных изменений административное право постепенно занимает ключевую роль. В то же время можно подчеркнуть, что в настоящее время вопрос радикального совершенствования законодательной и институциональной базы с точки зрения реформирования антикоррупционной стратегии, приобрел актуальное значение.

В частности, в контексте вышесказанного, большое значение имела закон РА «О комиссии предотвращения коррупции»¹², принятый 9 июня в 2017 году, который был призван устанавливать гарантии независимости, функций и полномочий членов данного органа, требования, предъявляемые им, а также урегулировать отношения, связанные с осуществлением анализа декларации о доходах.

Комиссия по предотвращению коррупции, согласно этому закону, является самостоятельным государственным органом и в пределах своей юрисдикции может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права от

¹² См.: ОВРА 2017.06.30/42(1317), 09.06.2017, ст. 660.

имени Республики Армения, выступать в суде в качестве истца или ответчика, владеть и пользоваться имуществом. Иными словами, этот орган действует как юридическое лицо публичного права.

Имея явно амбициозное название, это учреждение пытается решить задачи в рамках следующих полномочий:

- рассматривает и разрешает заявления о соблюдении требования несовместимости высокопоставленных чиновников и о других ограничениях, а также случаи нарушения с их стороны норм этики,

- предоставляет компетентным органам или должностным лицам рекомендации по предотвращению и устранению случаев нарушения этики, а также конфликтов интересов (включая вопросы привлечения к ответственности высокопоставленного должностного лица),

- ведет реестр высокопоставленных должностных лиц и их деклараций о доходах, публикует их, рассматривает и разрешает дела, связанные с нарушениями порядка составления и предоставления деклараций,

- ведет учет сведений о нарушениях требований несоответствия и других ограничений, о случаях конфликтов интересов и публикует эти данные,

- осуществляет программы антикоррупционных стратегий и мероприятий,

- разрабатывает программы просвещения и повышения осведомленности общественности по вопросам борьбы с коррупцией и реализует соответствующие меры,

- предоставляет учебные и методические рекомендации по реализации образовательных программ.

Выше мы уже имели повод отметить, что в законодательной деятельности с точки зрения разработки и внедрения законопроектов, в роли «лидера» оказалось правительство. С этой точки зрения считаем наиболее целесообразным в основе замечаний о перспективах развития законодательных оснований учитывать соответствующие программы мероприятий правительства. В частности, анализ таких программ правительства за последние годы и постановлений об утверждении

приоритетных задач показывает, что основы административного права будет необходимо пересмотреть в следующих направлениях:

- по возможности исключить правовые нормы, способствующие коррупции в администрировании, внедрить современные достижения электронного управления в общении должностного лица с гражданами,

- коренным образом улучшить качество публичной службы, по возможности сделать едиными положения правового регулирования отдельных видов, способствовать повышению профессионализма и ответственности публичных служащих,

- ограничить круг предоставления услуг общественного характера, оказываемых частному сектору со стороны государства,

- по возможности укрупнить общины, чтобы местное самоуправление и взаимоотношения с государственными центральными властями в последних стали более эффективными и предсказуемыми,

- расширить статус Защитника прав человека в сфере администрирования,

- внедрить такие организационно-правовые рычаги, которые будут способствовать снижению загруженности административных судов и повышению качества административной юстиции,

- внедрить более гибкие и эффективные системы обжалования административных актов в административном порядке,

- восполнить урегулирование отношений, связанных с административным процессом и международно-правовым сотрудничеством по вопросам административной юстиции др.

Процессу комплексного развития административного права и приведения его в соответствие с совершенно новыми социально-политическими и правовыми требованиями, во многом способствовали также адекватные научные исследования, посвященные этой отрасли права, а также процесс преподавания курса по предмету административное право.

Проблемы, связанные с административным правом, стали материалом исследования в научных трудах ряда ученых: Г. Даниелян, А. Товмасян, Гр.

Мурадян, Э. Шатирян, С. Мурадян, Г. Мугнецян, А. Торосян, В. Григорян, В. Погосян и др. Пожалуй, широкое распространение получили следующие издания: Проблемы становления административной юстиции¹³, Вопросы и ответы относительно Закона РА «Об основах администрирования и административного производства»¹⁴, Административная ответственность в Республике Армения¹⁵, Система публичной службы в Республике Армения¹⁶, Критерии, обуславливающие необходимость отдельных видов административного производства¹⁷ и др.

Что касается изучения административного права, то в условиях отсутствия учебников и учебных пособий по административному праву, основанному на национальном законодательстве, то за последние 10 лет вышли в свет несколько важных учебников и учебных пособий.

В частности, факультет права Ереванского государственного университета, еще в 2012 г. впервые издал полное учебное пособие, посвященное курсу административного права Республики Армения¹⁸. Пособие пользовалось определенным успехом и, по сути, стало важной предпосылкой для того, чтобы поставить дальнейшие работы на более устойчивые научно-практические основы, сделать более эффективным процесс получения важных профессиональных знаний по административному праву. Затем, в 2016 г. был издан электронный вариант указанного учебного пособия. С учетом предыдущего опыта, инициатива доработки была продиктована следующими соображениями:

- адекватно отразить изменения, нашедшие место в законодательстве в последнее время, и обратиться к результатам конституционных реформ,

¹³ См.: **Г. Даниелян**, Проблемы становления административной юстиции, Ереван, «АРТ», 2004 г. - 328 с.

¹⁴ См.: Вопросы и ответы о законе РА «Об основах администрирования и административного производства» Ереван, издательство «Тигран Мец», 2015 г. - 364 с.

¹⁵ См.: **Г. Даниелян**, Административная ответственность в Республике Армения, Ереван, издательство «АРТ», 2007 г. - 246 с.

¹⁶ См.: Система публичной службы в Республике Армения, научный ред. **А. Езекиян**, Ереван, Государственная академия управления РА, 2017 г. - 301 с.

¹⁷ См.: **Г. Даниелян**, Критерии, обуславливающие необходимость отдельных видов административного производства, «Сборник материалов научной конференции профессорско-преподавательского состава юридического факультета ЕГУ», Посвящена 25-летию независимости РА, Гл. науч. ред. **Г. С. Казинян**. – Ереван, издательство ЕГУ, 2017 г., с. 69-88.

¹⁸ См.: Административное право Республики Армения: Учебное пособие, под общ. редакцией **Г. Даниеляна**, - издательство ЕГУ, 2012 г. - 704 с.

- обогатить пособие практическим материалом и гипотетическими примерами,
- по возможности, упростить изложение и наиболее четко изложить определения терминов,
- сопроводить материал правовыми позициями, отраженными в постановлениях Конституционного суда и имеющих прецедентное значение и
- в связи с конкретными институтами выделить наиболее ключевые постановки вопросов.

Заметим, что современное развитие конституционных реформ, пожалуй, нацелено на расширение круга правотворческой деятельности в сфере исполнительной власти. В частности, преобладающей является позиция, согласно которой норма, закрепленная 1-м пунктом 83,5-й статьи Конституции Республики Армения с поправками, относительно определения порядка реализации прав исключительно посредством законов, не была созвучна принципу разделения и сбалансирования власти. В этом контексте ожидался пересмотр не только сугубо объема подзаконных актов, но и их содержательного значения, с вытекающими из них разнохарактерными последствиями. В настоящее время упомянутая конституционная норма разумным образом была пересмотрена.

Одной из особенностей административного права является крайняя многогранность международного опыта в связи с сущностью его институтов, рамками и содержанием, что выдвигает необходимость полного исследования наиболее существенных вопросов административного права зарубежных стран.

В целом, в контексте преподавания правоведения лидирующим вузом является юридический факультет Ереванского Государственного Университета, где не только формируются необходимые программы курсов, но и готовятся учебные пособия и с привлечением студентов, аспирантов и преподавателей, организуются научные конференции и конкурсы.

С отражением международного опыта и при участии международных экспертов, в особенности, важное значение получило учебное пособие «Общее административное право Республики Армения», изданное в рамках программы GIZ

«Консультация для правовых и судебных реформ на Южном Кавказе»¹⁹. В этом пособии авторы, которые на практике приняли активное участие в становлении теоретических и законодательных основ административного права в Армении, попытались, по мере возможностей, разъяснить на конкретных гипотетических примерах, характерных для международного опыта, и отразить наиболее актуальные и имеющие научно-практическое значение вопросы администрирования и административного процесса.

В настоящее время в юридических вузах преподаются следующие курсы, в той или иной мере связанные с курсом «Административное право», «Административный процесс и судопроизводство», «Административная ответственность», «Финансовое право», «Муниципальное право», «Налоговое право», «Банковское право», «Избирательное право» и др. В связи со всеми этими курсами опубликованы соответствующие учебные пособия.

Тем не менее, при организации образовательных процессов, за основу принимается позиция, согласно которой, на практике административное право является обладающим самыми широкими прикладными рамками и связанным с жизненно важными правами и свободами большого числа людей. В любой отрасли реализации государственной власти каждый служащий, наделенный правомочием осуществления администрирования, сталкивается со сложностями применения того или иного института административного права, залогом преодоления чего и эффективной деятельности является надлежащее знание этой отрасли права.

¹⁹ См.: «Общее административное право Республики Армения» учебное пособие, авторы: **Г. Товмасян, Отто Лухтергандт, Г. Мурадян, В. Погосян, В. Раймерс, Р. Рубель**, - Ереван, издательство «Бавиг», 2011, - 424 с.