

Жетписбаев Б.А.,
Худайбердина Г.А.

**Конституционно-правовые
основы административной
юстиции в Республике
Казахстан**

Zhetpisbayev B.A.,
Khudaiberdina G.A.

**Constitutional and legal
framework of administrative
justice in the Republic of
Kazakhstan**

Жетписбаев Б.А.,
Худайбердина Г.А.

**Қазақстан Республикасында
әкімшілік юстицияның
конституциялық-құқықтық
негіздері**

В статье авторы рассматривают вопросы конституционно-правовых основ административной юстиции. В частности, авторы раскрывают понятие, полномочия и особенности административной юстиции в Республике Казахстан.

Ключевые слова: административная ответственность, административная юстиция, административно-деликтное право, суд, участники.

The author considers the questions of constitutional and legal foundations of administrative justice. In particular, the authors reveal the concept, power and features of administrative justice in the Republic of Kazakhstan.

Key words: administrative responsibility, administrative justice, administrative and tort law, the court participants.

Мақалада авторлар әкімшілік юстицияның конституциялық-құқықтық мәселелерін қарастырады. Соның ішінде, авторлар Қазақстан Республикасында әкімшілік юстицияның түсінігін, құзыретін және ерекшелігін атап көрсетеді.

Түйін сөздер: әкімшілік жауапкершілік, әкімшілік юстиция, әкімшілік-деликт құқығы, сот, қатысушылар.

**КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ЮСТИЦИИ
В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

Административные правоотношения – это по правовой сути властеотношения, построенные на началах «власти и подчинения», властная природа которых «обусловлена потребностями субъектов административного права в установлении и обеспечении всеобщих императивных правил поведения, стабильности правоотношений, закрепленных соответствующими положениями закона... Суть властной природы административно-правовых отношений – не в наличии властных полномочий, а необходимости с их помощью обеспечить разнообразные интересы и потребности субъектов административного права... Какими бы властными полномочиями ни обладал орган управления, он их реализует от имени государства и в его интересах. Следовательно, другая сторона административно-правовых отношений в случае нарушений соответствующих норм несет ответственность перед государством, а разрешение споров и других вопросов осуществляется, как правило, в административном порядке» [1, с. 30].

Таким образом, властеотношения как категорию не следует рассматривать в качестве специфического свойства административно-правовых отношений, тем более – безоговорочного. С другой стороны, именно этот их признак является доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности [2, с. 680].

Юридическое значение административно-правовых отношений корреспондируется функциональным предназначением и целями деятельности исполнительной власти, которые выражаются:

- в обеспечении безопасности граждан, общества, государства;
- в создании условий, способствующих благополучию граждан, общества, государства, развитию экономики страны;
- в создании условий для реализации гражданами и организациями их прав и свобод, для свободной политической, экономической, социальной, духовной жизни людей [3, с. 68].

Исполнительная власть осуществляется деятельностью ее органов. На современном этапе развития Республики Казахстан деятельность органов исполнительной власти, в сфере которой реализуются административно-правовые отношения, должна

представлять собой «инструмент защиты и обеспечения интересов гражданского общества и его отдельных членов» [4, с. 68].

Вместе с тем исполнительные органы – собирательный термин, который может быть использован для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные органы системы местного самоуправления, органы управления жизнью предприятий, учреждений, общественных объединений, коммерческих структур). При этом налицо тождественность понятий «субъект исполнительной власти» и «орган исполнительной власти» [2, с. 19].

Данные уточнения сделаны в связи с тем, что единая терминология, определяемая теорией разделения властей, на сегодняшний день еще окончательно не сложилась, тем более, что в современном административном праве Казахстана все большее развитие приобретают новые правовые институты, предмет правового регулирования которых требует нового взгляда на эти проблемы, вызванные необходимостью их логико-правового осмысления и должного теоретико-методологического, терминологического обоснования.

В контексте сказанного, наиболее показательной является разработка проблемы административно-правовых отношений, складывающихся в процессе создания, организации и законодательного обеспечения деятельности административной юстиции.

Важно отметить, что до конца XIX века отраслью права, регламентирующей деятельность государственного управления и государственной службы, являлось государственное право. Но ученые-административисты Рудольф Гнейст, Л. Штейн и О. Майер во второй половине XIX века переносят изучение данных правовых институтов из государственного права в новую отрасль права – право управления или право исполнительной власти, которое в последней трети XIX – начале XX века получает в Западной Европе, а затем в России название «административное право». Данное название оказалось наиболее удачным, так как имело черты родового понятия и могло объединить в одно целое различные части административно-правовой деятельности.

При этом не будет лишним указать на следующую деталь. Авторами понятия «админист-

ративное право» были французы, у которых этот термин возник на основе разработки и регламентации института административной юстиции. Если для немецких полицейистов XVIII – первой половины XIX века характерной была разработка вопросов, связанных, в первую очередь, с полицейской деятельностью и охраной общественного порядка («благочиния»), то есть разработкой субстанциональной части административного права, то во Франции административная централизация, проведенная Наполеоном I, и созданные им механизмы защиты прав граждан от всевластия чиновников способствовали формированию института административной юстиции, который становится в конце XIX – начале XX века частью административного права в странах Западной Европы и России [5, с. 148-149].

Вопросы административной юстиции для казахстанского административного права в большинстве своем инновационные, так как наиболее активно разрабатываются только на протяжении последнего десятилетия.

В административно-правовой науке России проблемы административной юстиции наиболее интенсивно и плодотворно разрабатывались в дореволюционный период ее развития, и только постсоветские преобразования придали новые импульсы для активации исследований в этой области. Однако, существенные сдвиги, отличающиеся бы фундаментальностью и доктринальностью полученных научных результатов в этом направлении науки административного права России, не произошли, а законодательство, регламентирующее эти отношения, пока еще не сформировалось.

Как бы то ни было, в современной административно-правовой науке исследования по разработке проблем административной юстиции ведутся в нескольких направлениях:

- в первом случае под административной юстицией понимается деятельность как обычных судов, так и специализированных административных судов и квазисудебных органов, рассматривающих публично-правовые споры, связанные с обжалованием физическими и юридическими лицами неправомερных решений органов власти, нарушающие их права и законные интересы;

- в другом случае под административной юстицией понимается деятельность специализированных административных судов по разрешению в особом процессуальном порядке споров, возникающих между публичной администра-

цией по поводу правомерности административных действий и решений;

- в третьем случае акцентация исследовательского внимания сосредотачивается на судебном контроле, являющемся одной из составных частей функций административной юстиции. В этом случае исследователи полагают, что его осуществление возможно в строго специфических формах, обусловленных особенностью взаимоотношений двух самостоятельных ветвей власти – исполнительной и судебной. Эта группа исследователей полагает, что в процессе судебного контроля в данном случае достигается двуединая цель: защита физических и юридических лиц от злоупотреблений властью органами управления, а также улучшение деятельности органов управления в интересах общества в целом. Если взглянуть на проблему шире, то совершенствование данного вида контроля целесообразно рассматривать в качестве необходимого элемента проводимых реформ – как судебной, так и административной. В контексте изложенного исследователи предлагают шире рассмотреть особенности института административной юстиции, заключающиеся в рассмотрении споров специальными судебными органами по специальным правилам по поводу нарушения публичных прав граждан и юридических лиц в ходе управленческого процесса.

Прежде всего, это наличие правового спора (административно-правового, управленческого спора) о публичном праве, возникшего в связи с реализацией публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, т.е. в сфере управленческой деятельности [6, с. 115].

Судебный контроль в названной плоскости является одной из процессуально-правовых форм разрешения административного правового спора, причем судебная процессуальная форма обеспечивает равенство процессуального положения участников судебного разбирательства – государственных органов и физических или юридических лиц. Правовой спор становится возможным при нарушении публичных прав граждан и юридических лиц;

- четвертые ведут исследования исходя из тезиса о том, что административно-правовые споры разрешаются в судебном процессе, и это, на их взгляд, является основанием для рассмотрения института административной юстиции в соотношении с судебной властью. Кроме того, они обращают особое внимание и на то, что для

административной юстиции характерно существование отдельного круга субъектов правоотношений (граждане, юридические лица, органы публичного управления, субъекты исполнительной власти, должностные лица). Судьи (должностные лица), рассматривающие споры в области управления, по общему правилу обладают специальными знаниями и квалификацией в конкретных областях государственного управления, деятельности органов исполнительной власти и их взаимодействия с субъектами правоотношений. Таким образом, административная юстиция выражается в рассмотрении споров специальными судебными органами по строго очерченным правилам по поводу нарушения публичных прав граждан и юридических лиц в ходе управленческого процесса [7, с. 199];

- не менее распространенным является круг исследований, основанных на убеждении о том, что административное судопроизводство понимается в двух формах, в форме рассмотрения дел об административных правонарушениях и в форме рассмотрения жалоб физических и юридических лиц на действия (бездействие) и правовые акты административных органов, их должностных лиц. То есть речь идет о том, что предметом правового регулирования являются, с одной стороны, административное правонарушение, а с другой – административный спор. При этом особое внимание обращается на то, что понятия «правонарушение» и «спор» не тождественны и имеют разную юридическую природу. При этом важно иметь в виду, что в зарубежном праве отсутствует понятие административного правонарушения, вытекающего из смысла ст. 2 КоАП РК. Соответственно, в качестве предмета административной юстиции предлагается рассматривать только административный спор, который понимается, главным образом, как административно-спорная (тяжебная), а не наказательная юрисдикция, тогда как под предметом административного судопроизводства предлагается понимать и административный спор, и административное правонарушение. Поэтому для обозначения предмета административного судопроизводства предлагается использовать более общую категорию – «административно-правовой конфликт» [8, с. 14].

Таким образом, анализ современной административно-правовой литературы свидетельствует о том, что круг исследований проблем административно-правовых отношений, вытекающих из специфики правовой природы административной юстиции, многообразен по своему

содержанию и представляет собой совокупность теоретически обоснованных идей, способствующих развитию как практики правоприменительной деятельности, так и формированию национального законодательства об административной юстиции.

Создание административной юстиции вызывает необходимость:

- Разработки АПК
- Разработки КоАП
- Разработки УК
- Разработки законов по обращениям граждан
- Разработки УПК

Создание спец судов (они созданы в 2007 году, однако они рассматривают дела об административных правонарушениях, что не соответствует их правовой природе).

Современные реформы в сфере государственного управления, направленные на реализацию административно-правовой политики Республики Казахстан с момента обретения суверенитета, характеризуются стремлением государства сформировать административно-правовые механизмы защиты прав, свобод и законных интересов гражданина и человека от неправомерных действий и решений государственных органов в сфере административно-правовых отношений, возникающих в сфере публичного управления.

Деятельность государства в этом направлении можно подразделять на три этапа, тем более что подобная периодизация обусловлена фактами принятия важнейших программных документов Казахстана, концептуального и системообразующего характера:

- 1 этап – с 1994 года по 2002 год (Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан 1994 года);

- 2 этап – с 2002 года по 2010 год (Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2002 до 2010 года);

- 3 этап – с 2010 года по 2020 год (Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года).

На всех этапах государственного реформирования остро стояли вопросы, решения которых были направлены на совершенствование административного законодательства и, в целом, административного права. Значительными преимуществами в этом направлении наделена Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 год (далее – Концепция), где указывается на то, что развитие системы государственного управления в Каза-

стане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. А это уже сфера регулирования такой отрасли права, как административное, важнейшая задача которого – обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата на всех уровнях власти. В этой связи в сфере государственного управления административное право должно быть направлено на:

- обеспечение рационального и четкого распределения компетенций между государственными органами;

- предотвращение в условиях рыночной экономики избыточного государственного регулирования, в том числе контрольно-надзорных функций;

- регламентацию условий и порядка реализации государственных функций органами исполнительной ветви власти;

- обеспечение и организацию взаимодействия органов государственного управления с гражданами и организациями [9, с. 7-8].

Процессы реализации названных нормативных правовых актов, объективно высветили серьезные недостатки и упущения административно-правовой науки и административного законодательства в сфере реализации института защиты прав и свобод человека. Поэтому «развитие административного законодательства предполагает совершенствование управленческой и контрольно-надзорной деятельности государственных органов с обеспечением механизма защиты прав граждан и организаций, устранение лишних звеньев, существование которых необходимо, усиление ведомственного контроля за соблюдением законности при применении мер административного воздействия» [10, с. 5].

Рассматривая проблемы самой правовой науки – административного права, Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 годы в значительной мере расширила положения, опосредующие роль административного права в социально-правовой жизни Казахстана, и определила основные направления его развития. В числе концептуальных положений названной концепции следует выделить следующие:

- отходить от сложившихся традиционных подходов в отношениях между государством, гражданами и негосударственными организа-

циями, основанных на односторонне-властных принципах. От принципов «власти и подчинения» в полном объеме отказаться невозможно, однако следует расширять сферу применения партнерско-содействующих, функционально-клиентских, сугубо охранительных принципов;

- продолжить работу по упрощению регистрационных, разрешительно-лицензионных процедур, созданию барьеров для незаконного вмешательства государственных органов в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций;

- совершенствовать механизмы обращения граждан в государственные органы и к должностным лицам государства как формы их участия в государственном управлении и способа защиты своих прав и свобод, в том числе расширить спектр услуг, предоставляемых государством посредством «электронного правительства»;

- урегулировать отношения, связанные с обращениями граждан в негосударственные организации по вопросу защиты своих прав и законных интересов, включая соблюдение сроков рассмотрения, установление ответственности организаций и их должностных лиц за рассмотрение обращений потребителей их услуг и др.

Одной из важнейших новелл, которой наделена Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 год, является то, что впервые в истории развития казахстанского административного права на законодательном уровне признана необходимость дальнейшей разработки административно-деликтного права. Вот как об этом говорится в Концепции: «Важной составной частью административного права является административно-деликтное право, перспективы развития которого связаны с обновлением законодательства об административных правонарушениях, в основе которого должно лежать признание конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов.

Законодательство об административных правонарушениях должно быть максимально направлено на восстановление нарушенных прав, предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами. При этом при формировании административно-правовых санкций должен неукоснительно соблюдаться принцип их соразмерности степени общественной опасности и характеру правонарушения.

Следует выработать четкую концепцию разграничения полномочий между судом и внесудебными инстанциями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, то есть о соотношении судебного и внесудебного порядка рассмотрения административных дел. При этом остается актуальным тезис о возможности расширения полномочий суда по наложению административных взысканий, а также развития принципа состязательности в административном судопроизводстве.

Для административно-деликтного права являются злободневными вопросы более четкого определения круга правоотношений, охраняемых административно-деликтным законодательством и соответственно более четкого разграничения между административно-правовыми и уголовно-правовыми санкциями» [11, с. 9].

Другим важным направлением является развитие административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства. В этом контексте сохраняют актуальность вопросы законодательной регламентации порядка разрешения конкретных дел об административных правонарушениях.

Также в контексте развития административно-процессуального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). То есть подлежит рассмотрению вопрос процессуального обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

Таким образом, административное судопроизводство должно стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством [11, с. 10].

Подводя итоги вышесказанного, следует отметить, что необходимость дальнейшего научного анализа специфика и правовых особенностей административно-правовых отношений обусловлена теоретической и практической значимостью проблем, касающихся повышения роли административного, административно-деликтного и административно-процессуального права в вопросах обеспечения правопорядка, надежности и эффективности защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан от противоправных посягательств.

Литература

- 1 Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. – Алматы: ТОО «Баспа», 2000. – 300 с.
- 2 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. – 680 с.
- 3 Жетписбаев Б.А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан: монография. – Алматы: Данекер, 2001. – 410 с.
- 4 Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 380 с.
- 5 Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / под ред. к.ю.н. А.В. Куракина. – М.: Издательство «Дело и сервис», 2004. – 250 с.
- 6 Мами К.А. Становление и развитие судебной власти в Республике Казахстан. – Астана: Елорда, 2001. – 115 с.
- 7 Тайторина Б.А. Государственный контроль в конституционной системе разделения власти Республики Казахстан. – Алматы, 2011. – 250 с.
- 8 Нурболатов А.Н. Административная юстиция. Сравнительно-правовой анализ: учебное пособие. – Алматы, 2014. – 230 с.
- 9 О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. – Астана, 2009. – С. 7-8.
- 10 Концепция правовой политики Республики Казахстан. Концепция правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года, № 949. – Алматы: ДЕШКИС, 2002. – С. 4-5.

References

- 1 Taranov A.A. Administrativnoe pravo Respubliki Kazahstan. Akademicheskij kurs. – Almaty: TOO «Baspa», 2000. – 300 s.
- 2 Alehin A.P., Karmolickij A.A., Kozlov Ju.M. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik. – M.: Izdatel'stvo ZERCALO, 1996. – 680 s.
- 3 Zhetpisbaev B.A. Teoreticheskie problemy administrativno-pravovogo prinuzhdenija v Respublike Kazahstan: monografi-ja. – Almaty: Daneker, 2001. – 410 s.
- 4 Bahrah D.N. Administrativnoe pravo: uchebnik dlja vuzov. – M.: Izdatel'stvo BEK, 1996. – 380 s.
- 5 Bel'skij K.S. Policejskoe pravo: Lekcionnyj kurs / pod red. k.ju.n. A.V. Kurakina. – M.: Izdatel'stvo «Delo i servis», 2004. – 250 s.
- 6 Mami K.A. Stanovlenie i razvitie sudebnoj vlasti v Respublike Kazahstan. – Astana: Elorda, 2001. – 115 s.
- 7 Tajtorina B.A. Gosudarstvennyj kontrol' v konstitucionnoj sisteme razdelenija vlasti Respubliki Kazahstan. – Almaty, 2011. – 250 s.
- 8 Nurbolatov A.N. Administrativnaja justicija. Sravnitel'no-pravovoj analiz: uchebnoe posobie. – Almaty, 2014. – 230 s.
- 9 O Konceptii pravovoj politiki Respubliki Kazahstan na period s 2010 do 2020 goda. – Astana, 2009. – S. 7-8.
- 10 Konceptija pravovoj politiki Respubliki Kazahstan. Konceptija pravovoj politiki Respubliki Kazahstan ot 20 sentjabrja 2002 goda, № 949. – Almaty: DEShKIS, 2002. – S. 4-5.