

*Балабиев К.Р.***АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ***K.R. Balabiev***ADMINISTRATIVE COURTS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: THEORY AND PRACTICE ISSUES***В статье рассматриваются административные суды в Республике Казахстан**The article considers administrative courts in the Republic of Kazakhstan.*

Одним из актуальных вопросов современного этапа развития права и судебной системы государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, является проблема возможности и целесообразности передачи производства по административно-правовым спорам из судов общей юрисдикции в суды специальной юрисдикции - административные суды. О необходимости введения этого института спорят не только научные работники, но и политики, и законодатели ряда постсоветских государств, а до недавнего времени - и в Республике Казахстан.

Подобные суды существуют в ряде стран мира (главным образом - европейских странах континентального права); различные модели административной юстиции будут рассмотрены в четвертой главе исследования. В других странах (в частности, в Российской Федерации) их существование предусмотрено конституциями и (или) законами, определяющими структуру судебной системы, однако их создание ещё не осуществлено. В этой связи, встаёт вопрос о целесообразности состоявшегося обособления системы административных судов в Республике Казахстан.

В 1990-е годы в Казахстане сформировалась единая судебная система, состоящая из Верховного суда Республики, областных и приравненных к ним судов, районных (городских) судов, военных судов. Учреждение специальных и чрезвычайных судов не допускалось. Верховный суд, областные и Алма-тинский городской суд рассматривали уголовные, гражданские и хозяйственные дела, районные, городские и военные суды - уголовные и гражданские дела, отнесенные к их ведению.

Верховный суд РК являлся высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществлял в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и давал разъяснения по вопросам судебной практики.

Таким образом, в постсоветском Казахстане рассмотрение административно-правовых споров (как, впрочем, и хозяйственных споров) осуществлялось в судах общей юрисдикции. При этом в ГПК Казахстана 1999 был предусмотрен единый судопроизводственный процесс, осуществляемый специализированными составами судей по различным отношениям и спорам. Как утверждалось тогда, «они

вполне оправдывают себя, оперативно и на высоком профессиональном уровне рассматривают дела, которые всё-таки относятся к «общегражданской» подведомственности».

В отсутствие системы конституционных и арбитражных судов (функционирующих, например, в рамках единой судебной системы Российской Федерации) формирование обособленных судов для рассмотрения административных споров в 1990-е годы представлялось более чем дискуссионным.

Среди российских учёных длительное время преобладало скептическое отношение к обособлению административного процесса и созданию системы специализированных административных судов. Так, Б.Н. Лапин, руководивший, работами по созданию Модельного кодекса гражданского судопроизводства в Секретариате СНГ, утверждал, что «дела, возникающие из административных правоотношений, вполне могут и впредь рассматриваться судами общей юрисдикции по правилам гражданского судопроизводства, а также административных кодексов при определенной специализации судей. И здесь нет пока особых проблем с обеспечением законного и справедливого их разрешения. Требуется устранить оставшиеся по некоторым делам судебно-административной юрисдикции препятствия в осуществлении права обжалования решений судов первой инстанции и ... обсудить вопрос о замене практикуемой в настоящее время формы обращений в суды, именуемых «жалобами», на «административные иски». В этой связи дела подобного рода вряд ли могут именоваться «гражданскими». Но тогда возникает вопрос, надо-ли создавать специальное процессуальное законодательство и кодекс административного судопроизводства, которое конституировано большинством государств СНГ? Такой необходимости нет, поскольку кодексы об административных правонарушениях. Подробным образом регламентируют процедурные вопросы деятельности административной юстиции. Что касается судебной компетенции в сфере административной юрисдикции, то она в государствах СНГ определяется отчасти этими кодексами, а также специальными разделами и статьями гражданско- процессуального законодательства (ГПК)». Таким образом, указанный автор стремился сузить административную юстицию до производства по делам об административных правонарушениях, что далеко не соответствует действительным рамкам административного процесса.

Развивая своё видение вопроса, Лапин отмечал, что «административные дела, находящиеся сегодня в ведении общих судов... могут и далее рассматриваться ими без ущерба для целей и задач обеспечения правопорядка и гарантий прав личности. Требуется лишь значительно усилить эти гарантии в суде путём большей унификации соответствующих процессуальных норм. Следует подумать об изменении наименования действующих ГПК на кодексы гражданского и административного судопроизводства».

Однако «самым приемлемым решением проблемы», «пусть не в ближайшей, а в отдалённой перспективе», указанный исследователь видел разработку и принятие кодекса судебного права, «в котором все виды правовой регламентации конституционного, гражданского, административного, предпринимательского, уголовного и других возможных судопроизводств составляли бы его отрасли, с единообразными юридическим тезаурусом, принципами, процедурой доказывания, проверкой судебных постановлений, исполнительным производством, а главное - с одним верховным судебным органом».

Несомненно, с одной стороны, принятие подобного кодифицированного акта обеспечило бы эффективную реализацию одного из основных принципов государственности - единства судебной системы и регламентирующего законодательства, а также всей правоприменительной практики. Однако административный процесс, в отличие от гражданского и уголовного, не сводится только к судопроизводству. И в этом смысле универсальный процессуальный кодекс не охватывал бы все стороны административного процесса в его широком понимании.

Не соглашаясь с цитированным выше автором, Н.Ю. Хаманева и Н.Г. Салищева полагали, что административное судопроизводство - «необходимый, органический элемент института административной юстиции». А.К. Соловьёва также пришла к выводу, что «организационный подход к понятию административной юстиции конкретизирует материальный критерий, указывая на то, что правовой спор в сфере управления должен быть, разрешен независимым от органов управления судом (общей юрисдикции или специальным административным)».

Позицию сторонников административного судопроизводства разделяли и правоведы Казахстана. Так, доктор юридических наук, профессор Б.Ж. Абдраимов отмечал, что, «только наличие четкой, доступной и объективной системы защиты прав и свобод граждан от незаконных притеснений со стороны должностного лица станет одним из главных аргументов, свидетельствующих о реальном формировании правового государства, о стремлении национальной правовой системы к общемировым стандартам и юридическим идеалам».

Сегодня уже сложилось понимание того, что для эффективного функционирования всей системы общественных отношений нужен, как минимум, отработанный механизм, который не возникает

стихийно, а создается обществом при активном участии государства с использованием правовых инструментов и юридических средств. Право (как универсальный регулятор общественных отношений) обладает специфическими средствами и механизмами, что позволяет ему оставаться относительно постоянным явлением даже в переходный, неустойчивый период жизни общества. Следовательно, значимость права в формировании экономической и политической модели общества, особенно в переходный период, трудно переоценить.

Проблема воздействия государства и права на все сферы жизни общества представляет собой многоаспектное и многоуровневое явление. Во взаимоотношениях государства и гражданина, чиновника и предпринимателя существуют основные контуры их легального поведения в современный период. Постановка этого вопроса особенно актуальна в свете неоднократных выступлений по этому поводу Главы государства Н. Назарбаева, который указывал, что развитие рыночных институтов серьезно сдерживается чиновничьим бюрократическим аппаратом путём введения различного рода разрешительных систем и издания опосредующих их нормативных правовых актов.

Говоря об административно-правовых спорах в экономической сфере, необходимо отметить, что конфликты между чиновником и предпринимателем всегда были и, возможно, всегда будут, поскольку векторы их интересов прямо противоположны. Вопрос в том, как и каким образом можно обеспечить правовую защищенность предпринимателя от чиновника, уравнять их права при возникновении конфликта. По мнению проф. Б.Ж. Абдраимова, именно суды административной юрисдикции «должны быть объективным и беспристрастным органом разрешения конфликтов между государством в лице чиновника и предпринимателем».

Сопоставляя существующие модели административной юстиции с практикой формирования административных судов в Казахстане, закономерно возникает вопрос: какая из этих моделей способна наиболее эффективно функционировать применительно к правовым и общественно-психологическим реалиям нашего общества? При этом Казахстан, на наш взгляд, получил уникальную возможность объединения лучших черт административной юстиции как англосаксонской, так и континентальной системы права. Правоведы Казахстана в начале 2000-х гг. предложили модель, согласно которой институционально административные суды должны действовать в рамках единой судебной системы с институтом апелляции в областном суде (в коллегии по административным делам). Такое сочетание специализации судов и единой процессуальной соподчиненности, по их мнению, позволяет не только обеспечить единство судебной практики, но и значительно улучшить процесс отправления правосудия в рамках единой судебной системы при наличии административного судопроизводства.

Проф. Б.Ж. Абдраимов отмечал, что в Казахстане имеется ряд правовых проблем, существенно затрудняющих защиту прав граждан и

юридических лиц от необоснованных притеснений со стороны государственных органов. В большинстве своем эти проблемы касаются содержательной стороны, т.е. процессуальной деятельности судов. В качестве примера он приводит следующую ситуацию: если физическое лицо оспаривает незаконный акт местного государственного органа, то спор будет рассматриваться в районном суде по месту нахождения ответчика. Если с аналогичным заявлением обратится юридическое лицо, спор будет рассматриваться специализированным экономическим судом. Если же на физическое либо юридическое лицо наложено административное взыскание, вытекающее из этого же нормативного правового акта, то за защитой своих прав и интересов они должны обратиться в специализированный административный суд. На основе этого Б.Ж. Абдраимов ратовал за введение системы административных судов.

Однако главный вопрос заключался и заключается в том, в каких организационно-правовых формах наиболее эффективно будет действовать этот институт в современных условиях каждого конкретного государства, какие полномочия органов судебного контроля за законностью действий и решений публичной администрации должны найти законодательное закрепление.

В 2003-2004 годах для первой инстанции были введены специализированные административные суды, однако в соответствии с сегодняшним распределением судебных компетенций эти суды занимаются главным образом административными правонарушениями и санкциями КоАП.⁵ В результате, в настоящее время, как отмечает проф. Алматинской Юридической Академии А. Таранов, суды в Республике Казахстан рассматривают дела (административно-правового характера) посредством:

1) административного судопроизводства, которое используется для рассмотрения судьями, административными судами дел, связанных с применением мер административного принуждения (например, наложение административного взыскания в виде возмездного изъятия предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного-правонарушения; конфискации предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, доходов, денег и ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения; лишения специального права; лишения лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершения определенных действий; иные меры административного взыскания, налагаемые в судебном порядке);

2.) производства по делам об административных правонарушениях государственными органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с правилами Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП РК);

3) гражданского судопроизводства, что по мнению правоведа, с которым трудно не согласиться, является анахронизмом.

Как отмечал А. Таранов в другой своей публикации, многочисленные попытки ограничить перечень административных органов, правомочных налагать административные взыскания, так и не дали результатов. Подобную тенденцию, однако, по его мнению, можно переломить, используя принцип альтернативности рассмотрения дела и наложения альтернативных взысканий в судебном порядке. Это потребует внести определенные изменения в законодательство, но усилит роль суда в системе административной юстиции. Данное требование вытекает из характера деяния и возможности его публичной всесторонней оценки, тем более что грань между административным проступком и преступлением может быть, очень подвижной, а последние рассматриваются только в суде.

За последние годы административные суды стали неотъемлемой частью судебной системы Республики Казахстан. Естественно, возникла проблема регулирования процессуальной стороны деятельности соответствующих судов, оптимальный путь решения которой, на наш взгляд - разработка и принятие.

Административно-процессуального кодекса. Однако прежде, чем говорить о перспективах кодификации административно-процессуального права, необходимо рассмотреть существующее положение вещей в данной отрасли процессуального права Казахстана.

Литература:

1. Лапин Б.Н. О концепции Модельного кодекса гражданского судопроизводства для стран Содружества Независимых Государств. // СНГ: реформа гражданского процессуального права. Материалы Международной конференции. / Под общ. ред. М.М. Богуславского и А. Трунка. - М.: Городец-издат, 2002. с. 44.
2. Административное право Российской Федерации. / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2006. с. 321.
3. Соловьёва А.К. Перспективы развития административной юстиции в России: Организационный и формальный подход. // Правоведение. - 1999, №1. с. 68.
4. Абдраимов Б.Ж. Административная юстиция: соотношение моделей и выбор цели. // Юрист. - 2003, №12.
5. Демпе И. Реформа административного права в странах СНГ. // Юрист. - 2005, №1.
6. Таранов А. Административные процедуры в сфере административного принуждения. // Юрист. - 2005, №5.

Рецензент: к. ю. н., профессор Раманкулов К.С.