

Медетова А.М.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.М. Medetova

CONCEPTUAL PROBLEMS OF REFORMING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL

УДК: 341.33/13

В статье рассматриваются отрасль административное законодательство Республики Казахстан, а также концептуальные проблемы реформирования административно-правовых отношений.

The article deals with the administrative branch of the law of the Republic of Kazakhstan, as well as conceptual problems of reforming the administrative and legal relations.

Сегодня современное административное право и административное законодательство Республики Казахстан находится на стадии своего качественно нового обновления, что сопровождается интенсивными процессами его развития, а это свидетельствует о том, что в этой связи, особую актуальность приобретают вопросы, вытекающие из необходимости выработки единых подходов к дальнейшему его реформированию, кодификации и систематизации.

Идея проблемы выработки единых подходов к дальнейшему реформированию, кодификации и систематизации действующего казахстанского законодательства воплотились в реальность на основании Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана "Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния казах-станцев", где НА. Назарбаев категорически указывает на то, что сегодня нужно посвятить особое внимание и время решению вопросов неполноты и недостаточной стабильности развития отечественного законодательства, что требует приложения новых усилий и времени в решении вопросов его дальнейшего совершенствования [1].

Следует отметить, что приведенные выше высказывания Главы государства послужили основой для формирования и реализации новых правовых "реформ в системе казахстанского законодательства, в том числе и в сфере административного, административно-деликтного и административно-процессуального, стоящих на страже защиты прав и свобод человека и гражданина.

В дальнейшем генезисе и эволюции развития норм административного законодательства историческое значение имела и имеет Концепция правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002.

В ней указано, что "главным результатом исполнения Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан (1994г.) стало принятие Конституции Республики Казахстан (1995г.), определившей стратегические направления развития общества и государства, закрепившей основополагающие права и свободы человека и гражданина, а также новую правовую систему государственных институтов" [2, с. 2].

Выполняя функцию программного документа, определившего пути дальнейшего реформирования административного права, Концепция правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года установила, что "действующее законодательство, обеспечивающее функционирование правовой системы страны в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, общепризнанными принципами и нормами международного права, требует дальнейшего развития, в частности, поэтапного совершенствования действующих законов, а также принятия при необходимости новых нормативных правовых актов, отвечающих требованиям дальнейшей демократизации общества и задачам социально-экономического развития" [3, с. 4].

Рценивая роль и значение Концепции правовой политики Республики Казахстан 2002 года, следует указать, что в результате реализации его основных положений были определены:

- дальнейшие основные направления развития правовой системы страны на период до 2010 года;
- задачи дальнейшего совершенствования управленческой и контрольно-надзорной деятельности государственных органов;
- пути усиления ведомственного и судебного контроля за соблюдением законности при применении мер принудительного административного воздействия;
- система централизованного учета и взыскания штрафов;
- декриминализация отдельных статей Уголовного кодекса за счет усиления административной ответственности;
- пути разработки и принятия ряда важнейших законодательных актов, способствующих поступательному развитию государственных и общественных институтов, обеспечивающих устойчивое социально - экономическое развитие Казахстана.

В системе перечисленных мероприятий одно из центральных мест занимает проблема организации деятельности компетентных органов по борьбе с административными правонарушениями. И это естественно, поскольку административные правонарушения - это противоправные, виновные и взыскиваемые деяния, посягающие на права и свободы человека, интересы общества и государства. Они имеют тенденцию динамичного роста, и причиняют значительный вред процессам модернизации современных общественных отношений.

Названная исходная позиция выверена нами на базе изучения статистических данных об административных правонарушениях КПСиСУ за 2005-2009

годы, то есть именно тех статистических данных, которые были получены во время реализации Концепции правовой политики 2002 года. Так, согласно данным официальной статистики этого периода развития административно-деликатных отношений, количество совершенных административных правонарушений в значительной степени возросло: если в 2005 году количество административных правонарушений составило 1.143.632 правонарушения, то в 2006 году количество таковых составило 2.360.172 правонарушения. В 2007 году, количество административных правонарушений составило 2.675.685 случая, а в 2008 году их количество возросло до 2.805.248. В 2009 году их количество составило - 2739991 административных правонарушений [3].

В связи с интенсивной динамикой роста количества лиц, совершающих административные правонарушения, возникла необходимость в совершенствовании деятельности государства не только в вопросах повышения эффективности их деятельности по выявлению, профилактике и пресечению административных правонарушений, но и в вопросах оптимального процессуального обеспечения порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях. Тем более, что высокая социальная значимость и общественная опасность противоправного поведения граждан и юридических лиц, приводит к необходимости разработки комплексных концепций по их изучению, организации деятельности государственных органов по борьбе с ними.

В контексте сказанного, значительно то, что в 2009 году Казахстаном принята новая Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года от № 858.

Кардинальное и принципиально новое отличие Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года от Концепции правовой политики 2002 года, заключается в том, что на основании названного нормативно-правового акта, в истории всего развития административного законодательства, законодатель впервые определил и официально озвучил идею о том, что "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".

В связи с названными нормативными установлениями, сегодня в Республике Казахстан разработан Проект нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, вынесенный на основании Постановления Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2009 года № 1475 на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики

Казахстан. Необходимость принятия нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, на наш взгляд, обусловлено спецификой административно-деликтных отношений и задачами, которые она призвана решать. В этой связи Проектом нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях определено, что административное деликтное законодательство имеет задачей охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, общественной нравственности, собственности, общественного порядка и безопасности, установленного порядка осуществления государственной власти, охраняемых законом прав и интересов организаций от административных правонарушений и предупреждение их совершения.

Для осуществления этой задачи административное законодательство устанавливает основания и принципы административной ответственности, виды взысканий, назначаемые за совершение административных правонарушений и иные меры административно-правового воздействия.

Реализация идеи построения правового государства в Казахстане, помимо прочего, невозможна без полноценного функционирования административного судопроизводства. И в этом отношении, следует указать на то, что, в пункте 2 статьи 75 Конституции Республики Казахстан, и в пункте 2 статьи 1 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" предусмотрено, что, кроме традиционных - гражданского и уголовного судопроизводства, судебная власть может осуществляться посредством иных форм судопроизводства.

Отсюда следует, что в условиях современной действительности, важное место должно принадлежать административному судопроизводству. Административное судопроизводство должно стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством. Как правильно актуализирует эту проблему профессор Е.К. Кубеев, "в международном сообществе сложилась практика, которая разработала контрольные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина, который является "слабой" стороной во властеотношениях от произвола власти. В качестве такого средства защиты рассматривается административное судопроизводство" [4, с. 28].

Другим аспектом, подкрепляющий мысль о том, что административное право является "материнской" отраслью права является то, что в годы независимости и суверенитета Казахстана, которые сопровождалась кардинальными административно-правовыми и судебными реформами, возникли новые виды административно-правовых отношений процессуального характера, являющиеся следствиями формирования специализированных административных судов и административной юстиции.

Эти отношения, на сегодняшний день, также остаются в не достаточной степени урегулированными. Следует пояснить, что поскольку, в данном случае речь идет об административно-процессуальных отношениях, то соответственно и о дальнейшем формировании концептуальных основ науки административного процессуального права, которая фактически существует, но остается неразвитой и требующей своей научно обоснованной дифференциации.

В проблемах дальнейшего развития административно-процессуального законодательства, и в целом науки административно-процессуального права, Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 годы, поставлена для незамедлительного решения еще одна архиважнейшая проблема, исходящая из тезиса о том, что: "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 легитимизации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

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

В подкрепление предложения о необходимости формирования отрасли права-административно-процессуального права, - приведем доводы А.П.Коренева о том, что, "нормы административного процессуального права имеют важнейшее значение для деятельности государственных органов, должностных лиц и общественных организаций при применении норм материального административного права. Они неотделимы от норм материального права в том смысле, что материальное право не может применяться без соблюдения норм процессуального права, а процессуальное право немыслимо без материального.

Нормы административного материального права своим регулированием охватывают чрезвычайно широкий и разнообразный круг вопросов государственного управления и касаются весьма большого числа граждан. Поэтому административные процессуальные нормы имеют огромное значение для соблюдения законности в государственном управлении. Законность можно обеспечить лишь

тогда, когда органы, уполномоченные на применение норм административного материального права, применяют их с соблюдением формальных постановлений" [5, с. 10].

В контексте сказанного, как это нам сегодня представляется, одним из путей решения названных проблем в системе административно-процессуального права, является то, что законодателем сегодня разработан Проект Административно-процессуального Кодекса Республики Казахстан, который на наш взгляд, достаточной мере соответствует современным правовым требованиям и его необходимо ввести в действие уже в ближайшее время. Объяснением этому служит то, что в предлагаемом Проекте Административно-процессуального Кодекса Республики Казахстан соблюдены основные конституционные принципы о том, что "порядок административного производства по делам об административных правонарушениях и административных спорах на территории Республики Казахстан должен определяться Конституцией Республики Казахстан, конституционными законами, настоящим кодексом, основанных на Конституции Республики Казахстан и общепризнанных принципах и нормах международного права. Положения иных законов, регулирующих порядок административного производства, подлежат включению в данный Кодекс" [6, с. 51].

Таким образом, проблемы формирования административно-процессуального права Республики Казахстан, проведение судебной реформы, разработка теоретических основ административного процесса, обеспечение административных процедур, обеспечение прав и свобод человека в публичном праве со стороны судебной власти находятся на правильном пути своего развития и в этом несомненная заслуга теории действующего административного права.

Литература:

- 1 Назарбаев Н.А. Казахстан - 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. - Алматы: Юрист, 2000. - 94с.
- 2 Концепция правовой политики Республики Казахстан. Концепция правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002, №949.-Алматы: ДЕШ-КИС, 2002.-28с.
- 3 Сведения по учету лиц, совершивших административные правонарушения по состоянию на 1 апреля 2009 года // Официальный сайт Комитета по правовой статистике и специальным учета Генеральной прокуратуры РК. <http://www.pravstat.kz/rus>.
- 4 Кубеев Е.К. Административное судопроизводство: состояние и перспективы развития в Казахстане // *Зан-реп.-2004.-X2 5.-С.* 27-29.
- 5 Корнев А.П. Вопросы административного процесса в деятельности милиции // *Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сб. научных трудов / Под общ. научн. ред. д.ю.н., проф. В.Г. Татаряна. - М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. - 328с.*
- 6 Проект Административно-процессуального кодекса Республики Казахстан. - Алматы, 2009. - 157с.

Рецензент: д.ю.н, профессор Арабаев Ч.И.