

**ПОДОПРИГОРА Р.А.**  
**Профессор Каспийского общественного университета**  
**доктор юридических наук**

**Аналитическая записка**  
**«Стратегические вопросы развития административной юстиции в Казахстане»<sup>1</sup>**

**ВВЕДЕНИЕ**

Вопросам административной юстиции в последнее время уделяется значительное внимание, как государственными органами, так и неправительственным сектором, учеными, международными и зарубежными организациями. Проводится большое количество конференций, семинаров, круглых столов. При этом только в последние годы стало складываться понимание предмета разговора (по крайней мере, среди юристов): речь идет о спорах между гражданином и государством. Еще десять лет назад под административной юстицией понимали производство по делам об административных правонарушениях, впрочем, административные правонарушения в первую очередь приходили на ум и при упоминании многих других административно-правовых институтов.

На самом деле административная юстиция это устоявшийся правовой институт, имеющий почти двухвековую историю, различные проявления в современных государствах. Административной юстиции посвящены многочисленные исследования, в том числе и в странах постсоветского пространства.

В Казахстане административная юстиция до сих пор не становилась темой серьезных научных исследований, что, кстати, сказывается и на законотворческом процессе в этой сфере, характеризующимся отсутствием надлежащей экспертной оценки, фундаментальной проработки проблем, невниманием к правовым принципам. До сих пор нет четкого понимания стратегических путей развития административной юстиции, ее места и важности в правовой системе.

Целью настоящей аналитической записки является краткое изложение ключевых признаков и элементов административной юстиции, истории возникновения и значения этого института, основных направлений развития административной юстиции применительно к казахстанской ситуации.

---

<sup>1</sup> Настоящая аналитическая записка подготовлена Центром исследования правовой политики при финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Астане и Freedom House. Мнения и взгляды, содержащиеся в аналитической записке не отражают точку зрения Центра ОБСЕ в Астане и Freedom House.

## **1. ПОНЯТИЕ, ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

Административная юстиция важнейший атрибут правового государства, государственного управления и административного права. Как и в случае со многими другими правовыми институтами, отсутствует единое мнение, что следует понимать под административной юстицией. Ее понимают и как систему специальных судебных (квазисудебных) органов, рассматривающих публично-правовые споры, и как вид судопроизводства или порядок обжалования незаконных административных актов, и как специализированный надзор за деятельностью органов исполнительной власти и др.

Но чаще всего административную юстицию отождествляют с судебным контролем за законностью деятельности государственной администрации (органов исполнительной власти и иных административных органов).

В историческом плане административная юстиция сравнительно молодое явление, возникшее и получившее свое развитие в конце XVIII-XIX веках. Ранее всего институты административной юстиции формируются во Франции, где после Великой французской революции стала на практике реализовываться идея разделения властей и произошло разделение юстиции и администрации (судебной и административной юрисдикций). Администрация в представлениях французских мыслителей того времени должна была быть абсолютно независима от юстиции, в том числе и в вопросах рассмотрения споров в связи с деятельностью администрации. Судебная власть в свою очередь должна заниматься рассмотрением уголовных и гражданских дел и не вмешиваться в деятельность административных органов, в противном случае баланс разделения властей будет нарушен. Такие идеи были реализованы в законодательстве, которое отделило в системе государственного управления органы, занимающиеся непосредственно управлением (чистая администрация) от органов, рассматривающих спорные вопросы управления. В результате были созданы органы (советы префектур и Государственный совет), которые являлись частью государственного аппарата, но занимались исключительно контролем за деятельностью администрации путем рассмотрения споров по определенным правилам<sup>2</sup>. Именно эти органы стали называться органами административной юстиции. Опыт Франции оказал большое влияние и на другие европейские страны – Италию, Испанию, Бельгию, Португалию, хотя позже в этих странах наблюдались свои особенности развития административной юстиции.

Французский опыт сказался и на Германии (в то время на германских государствах) - другой классической стране административного права, чья модель административной юстиции очень часто сегодня пропагандируется в постсоветских странах, включая Казахстан. В Германии институт административной юстиции появился достаточно поздно по сравнению с другими европейскими государствами (вторая половина XIX века), но его возникновение также объясняется обособлением юстиции и администрации. Причем в первое время низовые органы административной юстиции в различных германских государствах не отделялись от органов государственной администрации и уже гораздо позднее они выделились в самостоятельную ветвь, но уже всецело в рамках судебной власти.

---

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: Аншютц Г. Юстиция и администрация/Цит. по: Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. – Ч.1/Сост. и вступит. ст. Ю.Н.Старилова. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2004. С. 81-82.

Таким образом, в европейских государствах к концу XIX века были созданы прообразы современных органов административной юстиции. Несмотря на то, что часто главными причинами создания этого института, называются практическая реализация принципа разделения властей и их полномочий, необходимость создания независимого контроля за деятельностью администрации, есть и более глубокие причины зарождения этого института – реакция на обособление и рост могущества государственной администрации, необходимость обеспечения защиты гражданина от всевластия этой администрации. «Административная юстиция явилась одною из тех гарантий, которые были созданы историей XIX века в обеспечение гражданину его прав и свобод»<sup>3</sup>.

Конечно, далеко не все страны, включая европейские, пошли по пути создания специальных органов административной юстиции. И в истории, и в современности есть государства, в которых контроль за деятельностью государственной администрации осуществляется общими судами. Прежде всего, это страны англо-саксонской правовой семьи, хотя в позапрошлом веке в подобную группу стран входили также Голландия, Дания, Норвегия. Далеко не во всех странах этот институт получил достойное развитие: «Россия не знала разветвленной системы административной юстиции»<sup>4</sup>, хотя в целом этот институт не был чужд российскому праву, а в 1917 году Временное правительство даже утвердило Положение «О судах по административным делам».

В современных государствах существуют разные модели организации административной юстиции. Наиболее часто выделяют три модели: французскую; германскую, англосаксонскую<sup>5</sup>. Эти модели различаются, главным образом, по критерию институционального построения органов, рассматривающих публично-правовые споры.

#### ***А. Французская модель***

Проверка актов и действий государственной администрации проводится специальными органами (трибуналами, судами, комиссиями), которые являются частью самой государственной администрации. Органы формируются как на низовых уровнях государственного управления, так и на региональных и высших. При этом могут присутствовать как органы общей, так и специальной административной юрисдикции (бюджетные, налоговые, образовательные и т.д.).

С различными вариациями такая модель присутствует сегодня в Бельгии, Италии, Греции, Колумбии, Пакистане, Турции.

#### ***Б. Германская модель***

Органы (административные суды), занимающиеся правосудием по административным делам изолированы от государственной администрации (исполнительной власти). Но,

---

<sup>3</sup> Корф С.А. Административная юстиция в России / Цит. по: Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. С. 629.

<sup>4</sup> Чечот Д.М. Административная юстиция: Теоретические проблемы. Л., 1973/Цит по: Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб.: Издательский дом С.-Петерб.гос.ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петерб.гос. ун-та, 2005. С. 350.

<sup>5</sup> См. к примеру: Административное право зарубежных стран: учебник для студентов юридических ВУЗов / под ред. В.Я. Кикотя, Г.А.Василевича, Н.В. Румянцева. – М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 46; Административное право зарубежных стран: Учебник/Под ред. А.Н. Козырина и М.А.Штатиной. – М.: Спарк, 2003. С. 192. Авторы последнего учебника говорят также о модели административных присутствий в общих судах.

являясь частью судебной власти, они занимают обособленное место в рамках этой власти, существуя параллельно с общими судами. Суды также организованы по территориальному признаку с существованием верховной судебной административной инстанции на общенациональном уровне. Германская модель лежит в основе организации административной юстиции в Австрии, Болгарии, Таиланде, Финляндии, Чехии, Швеции. Кроме административных судов общей юрисдикции присутствуют суды специальной юрисдикции (социальные, финансовые, дисциплинарные).

### ***В. Англосаксонская модель***

Все споры с государственной администрацией подсудны общим судам. Никаких специальных судебных органов не создается. Вместе с тем, в странах этой модели существует большое количество административных учреждений (суды, трибуналы, советы, комиссии, бюро), создаваемые в рамках исполнительной ветви власти. Как пишут исследователи, к примеру, в Великобритании, одним из ярких представителей этой модели, начиная с 30-х гг. XX века обозначился во многом стихийный процесс создания учреждений административной юстиции. Этот процесс обосновывался практической потребностью обеспечить оптимальное и оперативное разрешение административных споров и разгрузить общие суды<sup>6</sup>. К странам данной модели относится большинство стран англо-саксонской системы права, включая Великобританию и США, страны Латинской Америки, Малайзия, Япония. Многие страны постсоветского пространства, включая Казахстан, также близки к этой модели за тем исключением, что никакие административные трибуналы вне судебной системы для рассмотрения споров не создаются.

Три основных модели не исключают существование и других вариантов. Так некоторые исследователи говорят о смешанных моделях, когда, к примеру, первой инстанцией, рассматривающей административно-правовые споры, являются обычные суды общей юрисдикции, а следующей инстанцией выступает специализированный административный суд (Нидерланды, Чехия) или наоборот, существуют административные суды первой инстанции, решения которых могут быть обжалованы в вышестоящем суде общей юрисдикции (Австралия, Швейцария)<sup>7</sup>. Окончательный судебный надзор высшими (Верховными) судами при наличии административных судов присутствует в Индонезии, Южной Корее. В Испании в структуре общих судов выделяются специализированные отделения административной юрисдикции<sup>8</sup>. В Монголии на низшем уровне дела рассматриваются административными судами (отличными от общих судов), а окончательной инстанцией является Административная палата Верховного Суда.

Вообще выделение указанных моделей является достаточно условным и необщепризнанным. К примеру, считается в принципе спорным существование административной юстиции в рамках англо-саксонской системы. Даже французская модель подвергается сомнению с позиций классических подходов к судебному контролю за государственной администрацией.

Административная юстиция получила свое развитие и на постсоветском пространстве.

---

<sup>6</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник/Под ред. А.Н. Козырина и М.А.Шатиной. С. 195.

<sup>7</sup> Марку Ж. Структура административной юстиции: опыт применения различных моделей // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». 14-15 декабря 2009 г. - М.: Права человека. 2010. С. 38.

<sup>8</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник/Под ред. А.Н. Козырина и М.А.Шатиной. С. 196.

В Азербайджане созданы суды по делам об административных и экономических спорах как суды первой инстанции, а на более высоком уровне присутствуют судебные коллегии по делам об административных и экономических спорах региональных апелляционных судов и Верховного Суда. В Эстонии судами первой инстанции являются административные суды, а апелляции и кассации рассматривают общие окружные суды и Государственный суд. В Армении образован Административный суд с подразделениями в различных регионах, а его решения обжалуются в Апелляционном и Кассационном судах.

В Латвии действуют административные районные суды и административный окружной суд, а Высшей инстанцией является общий Верховный суд.

В Грузии нет административных судов, но в судах общей юрисдикции могут создаваться коллегии по административным делам, а в областных судах и в Верховном суде созданы палаты по административным делам.

В Литве созданы административные суды, окружные административные суды и Высший административный суд. Такой же подход присутствует и в Украине.

Во всех названных странах имеются процессуальные нормативные акты, посвященные административному судопроизводству<sup>9</sup>.

Таким образом, и в постсоветских государствах наблюдается существование разных моделей, в том числе и таких, которые основаны еще на советских подходах к спорам между гражданином и государством, когда вопросы публично-правовых споров решаются судами общей юрисдикции или хозяйственным (арбитражными, экономическими) судами по нормам гражданско-процессуального или арбитражного законодательства. В последнюю группу входят и страны Центральной Азии, Белоруссия, Россия.

Органы административной юстиции, а также судьи административных судов разных стран, тесно взаимодействуют в рамках международных организаций. К таким организациям относятся:

- Международная ассоциация высших органов административной юрисдикции.
- Ассоциация европейских административных судей.
- Ассоциация государственных советов и высших органов административной юрисдикции государств-членов ЕС.

Вопросы административной юстиции находятся в сфере внимания европейских интеграционных органов. Так Комитетом министров Совета Европы принят ряд резолюций и рекомендаций, касающихся разных аспектов этого института:

- Резолюция (71) 31 о защите лица относительно актов административных органов власти.
- Рекомендация №R (80) 2 о реализации административными органами власти дискреционных полномочий.
- Рекомендация №R (84) 15 о публично-правовой ответственности за причиненный вред.
- Рекомендация №R (89) 8 о временной судебной защите в административных делах.
- Рекомендация Rec (2001) 9 об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами.
- Рекомендация Rec (2003) 16 об исполнении административных и судебных решений в сфере административного права.
- Рекомендация Rec (2004) 20 о судебном пересмотре административных актов<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> См.: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012.

## **2. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

Несмотря на разные подходы в организационной составляющей административной юстиции, выделяют некоторые общие элементы, которые присущи этому институту (за отдельными исключениями в случае со странами, где доминирует модель единой юстиции):

1. Правовые споры, которые рассматриваются органами административной юстиции это публично-правовые споры. В подобных спорах одной из сторон является орган исполнительной власти или иной орган государственной администрации. Другой стороной являются граждане или их ассоциации, различные негосударственные юридические лица. Споры вытекают из публичных правоотношений, то есть таких, в которых одна сторона подчинена государственному органу в силу закона, приказа или иного акта (такие отношения часто называют отношения власти-подчинения или субординации). В зависимости от подходов, сложившихся в различных странах, публично-правовые споры допускают в качестве «публичного» субъекта государственные учреждения, государственные хозяйствующие субъекты (юридические лица публичного права). В некоторых системах, субъектами публично-правовых споров являются два государственных органа, например, в спорах о компетенции.

2. В публично-правовых спорах речь идет, прежде всего, о защите публичных прав и интересов граждан и их ассоциаций (гражданских и политических прав, общественных интересов, прав в сфере управления). Но в таких спорах защищаются и частные права и интересы, поскольку нередко последние испытывают на себе государственное посягательство. Далеко не всегда споры вытекают из собственно управленческой сферы (в рамках административной юстиции могут присутствовать, избирательные, трудовые, и даже религиозные споры).

3. Традиционно в органах административной юстиции оспариваются индивидуальные правовые акты органов государственной администрации, а также их действия (бездействия). В последнее время в административных судах оспариваются административные договоры, нормативные правовые акты, акты органов местного самоуправления.

4. Судьи или иные лица, рассматривающие публично-правовые споры обладают необходимыми знаниями и квалификацией в области государственного управления, в том числе и для того, чтобы оценивать соразмерность, обоснованность требований граждан, и при всем уважении к индивидуальным правам и свободам, не нарушать принцип «общего блага».

5. Для органов, рассматривающих споры в рамках административной юстиции, создаются гарантии независимости от влияния государственной администрации.

6. Рассмотрение споров проходит по специальным процессуальным правилам. Во многих странах приняты специальные акты (административно-процессуальные кодексы, законы об административном судопроизводстве и т.д.).

7. В специальных процессуальных актах учитываются особенности публично-правовых споров, в которых очевидно неравенство участников: с одной стороны граждан, с другой -

---

<sup>10</sup> См.: Штатина М. А. Европейские стандарты хорошей администрации и развитие российского законодательства//Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». С. 33.

государственный орган с его огромными материальными, информационными, кадровыми и иными ресурсами. Именно поэтому, в числе особенностей административного процесса называют возложение бремени доказывания на государственный орган, создание дополнительных процессуальных гарантий прав граждан, более активную роль суда или иного органа административной юстиции, рассматривающего дело, невозможность встречного иска и т.д.

8. Во многих системах административной юстиции присутствует правило об обязательном предварительном обжаловании административного акта или действия (бездействия) в вышестоящий административный орган.

9. Среди судебных инстанций, пересматривающих решения нижестоящих судов, отсутствует надзорная инстанция.

10. В процессе рассмотрения публично-правовых споров чаще всего оценивается законность актов, действий (бездействий) государственных органов. Гораздо реже оценивается целесообразность, обоснованность или пропорциональность таких актов и действий.

### **3. ИСТОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В КАЗАХСТАНЕ**

Вопросам административной юстиции долгое время не уделялось должного внимания ни среди ученых, ни в юридической практике Казахстана. Более того, как таковой термин «административная юстиция» то активно обсуждался, то исчезал из правового лексикона<sup>11</sup>. Вопросы, которые сегодня охватываются институтом административной юстиции, изучались не только административным правом, но и гражданским процессом, по той причине, что была выбрана модель единой юстиции, когда споры с государством рассматриваются общими судами.

Конечно, существовали и более фундаментальные причины, почему этому институту не уделялось должного внимания. В советской политико-правовой культуре считалось, что у граждан и государственных органов не может быть споров. Авторы того времени указывали: «институт административной юстиции, узаконяющий распри между трудящимися и администрацией, органически чужд советскому праву»<sup>12</sup> или «в СССР нет никакой почвы для возникновения и развития административной юстиции и административного процесса»<sup>13</sup>. При таком подходе не было необходимости в развитом институте административной юстиции, что подтверждалось и законодательством. Но поскольку деятельность государственной администрации и при советском строе должна была контролироваться, то, конечно, существовали формы такого контроля в виде прокурорского надзора, рассмотрения жалоб внутри ведомств, деятельности общих судов.

---

<sup>11</sup> Как отмечал Д.М. Чечот, «если в 20-е годы в нашей литературе многие писали о необходимости административной юстиции в СССР, то с конца 20-х и до начала 60-х годов считалось, как правило, само собой разумеющимся, что в условиях социализма для административной юстиции вообще нет места». См. Чечот Д.М. Административная юстиция: Теоретические проблемы. Л., 1973. / *Цит. по:* Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. С. 315-316.

<sup>12</sup> Носов Е.К. К вопросу о теории советской административной юстиции//Советское право. 1925. № 4. / *Цит. по:* Чечот Д.М. Административная юстиция: Теоретические проблемы. Л., 1973//Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. С. 354.

<sup>13</sup> Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска//Социалистическая законность. 1947. № 3. С.8.

Вопросы оспаривания действий государственной администрации в Казахской ССР решались в рамках общих подходов, существовавших в советском законодательстве, которое стало обращать внимание на эти вопросы начиная с 60-х годов прошлого века (со всеми установками, характерными для социалистической правовой системы).

Так Гражданский процессуальный кодекс Казахской ССР от 28 декабря 1963 г.<sup>14</sup> (ГПК Казахской ССР) в статье 2 определял задачами гражданского судопроизводства в первую очередь охрану общественного строя СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности и только потом защиту социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан.

В ГПК Казахской ССР имелся подраздел «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений». Судами в рамках данного подраздела рассматривались:

- 1) дела по жалобам на неправильности в списках избирателей;
- 2) дела по жалобам на действия органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий;
- 3) дела по жалобам на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан, отнесенные законом к компетенции судов;
- 4) дела о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию.
- 5) другие дела, возникающие из административно-правовых отношений, отнесенные законом к компетенции судов.

Круг рассматриваемых дел был ограничен, гражданин не обладал общим правом оспорить любое решение или действие должностного лица или государственного органа, нарушающего его права и интересы<sup>15</sup>. Очень долго гражданин мог обжаловать только действия должностного лица, но не государственного органа.

Дела, возникающие из административно-правовых отношений, рассматривались судами по общим правилам судопроизводства с изъятиями, установленными соответствующими главами ГПК Казахской ССР, посвященным конкретным категориям дел. В основном эти изъятия касались более сокращенных сроков рассмотрения дел.

Жалоба могла быть подана в суд только после обжалования действий органа государственного управления или должностного лица вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу. Эти вопросы долгое время регулировались Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>16</sup>. Указ помимо

---

<sup>14</sup> Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР. 1964. № 2.

<sup>15</sup> В литературе в качестве примеров таких дел называются жалобы на постановления о назначении пенсий, действия судебных исполнителей и нотариусов, неправильности в книгах ЗАГС, постановления по регистрации строений и транспортных средств и т.д. См.: Чечот Д.М. Административная юстиция: Теоретические проблемы. Л., 1973/Цит. по: Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. С. 407-408.

<sup>16</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст.44.

административного обжалования предоставлял возможность подавать жалобы непосредственно в суды, в случаях предусмотренных законом.

Очередным шагом в развитии института обжалования решений и действий государственных органов стало принятие во времена перестройки Закона СССР от 30 июня 1987 года «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»<sup>17</sup> и Закона СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»<sup>18</sup>. Закон 1989 года впервые устанавливал возможность оспаривания в суде не только действий должностных лиц, но и действий государственных органов.

В постсоветском законодательстве сохранились подходы, характерные для доктрины единой юстиции. Заметим, что в первой постсоветской казахстанской Конституции от 28 января 1993 г.<sup>19</sup>, помимо общего права на судебную защиту, было предусмотрено положение о том, что любые решения и действия государственных органов, общественных объединений, должностных и иных лиц, ущемляющие или ограничивающие права граждан, могут быть обжалованы в суде. В действующей Конституции от 30 августа 1995 г.<sup>20</sup>, закреплено общее положение о том, что каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод без выделения специальной возможности обжалования решений и действий государственных органов.

Вопросы оспаривания действий государственной администрации в судебном порядке остались в введении гражданского процессуального законодательства и общих судов. В Гражданском процессуальном Кодексе Республики Казахстан от 13 июля 1999 г.<sup>21</sup> (ГПК РК) имеется подраздел 3 «Особое исковое производство», которое включает в себя:

- производство по заявлениям о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, референдумах (глава 25);
- производство по заявлениям об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя (глава 25-1);
- производство по делам об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (глава 26);
- *производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих (глава 27);*
- производство по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов (глава 28);
- обращение прокурора о признании актов и действий органов и должностных лиц незаконными (глава 29).

Вопросам оспаривания решений и действий органов государственной власти посвящено всего 5 статей в соответствующей главе (глава 27 ГПК РК).

---

<sup>17</sup> Там же. 1987. № 26. Ст.388.

<sup>18</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>19</sup> Советы Казахстана. 1993, 2 февраля.

<sup>20</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

<sup>21</sup> Там же. 1999. № 18. Ст. 644.

Что касается институциональных вопросов административной юстиции, то в Казахстане еще в 2002 г.<sup>22</sup> были созданы административные суды. Однако эти суды не занимаются вопросами публично-правовых споров, а рассматривают дела об административных правонарушениях и жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные органами государственной администрации. Если говорить непосредственно о публично-правовых спорах, то эти споры могут сегодня рассматриваться различными судами, что большей частью зависит от субъектного состава участников спора. Если спор возник между гражданином и государственным органом, то дело будет рассматриваться общим судом, если спор возник между двумя юридическими лицами, одним из которых является государственный орган, то дело будет рассматриваться специализированным межрайонным экономическим судом.

В районных и в специализированных межрайонных экономических судах рассматривается большинство публично-правовых споров, но далеко не все из них.

Специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних (ювенальные суды) рассматривают публично-правовые споры, в которых затрагиваются права и интересы несовершеннолетних.

Военные суды рассматривают дела об обжаловании военнослужащими Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) должностных лиц и органов военного управления.

Кроме того, отдельные споры публично-правового характера, где одной из сторон является участник регионального финансового центра, а другой – государственный орган могут рассматриваться специализированным финансовым судом.

Как видно из изложенного, в процесс рассмотрения публично-правовых споров вовлечены различные суды, которые, тем не менее, являются частью общей судебной системы. Это подтверждается и порядком обжалования решений нижестоящих судов: апелляционные жалобы и протесты на решения, вынесенные районными и приравненными к ним судами, рассматриваются апелляционной судебной коллегией по гражданским и административным делам областного суда<sup>23</sup>. Кассационная жалоба или протест на вступившие в законную силу решения, постановления и определения судов первой и апелляционной инстанций рассматриваются кассационными судебными коллегиями областных судов, а последней инстанцией является надзорная судебная коллегия по гражданским и уголовным делам Верховного Суда Республики Казахстан.

Таким образом, система рассмотрения споров с государственными органами не претерпела фундаментальных изменений по сравнению с советским периодом, за исключением вовлеченности в процесс не только районных, но и специализированных судов. По-прежнему все вопросы решаются в рамках гражданского процесса, который в принципе рассчитан на равноправных участников спора. Конечно, отдельные особенности публично-правовых споров отражаются в самом ГПК РК (например, установлены более сокращенные сроки рассмотрения) и в актах Верховного Суда. Так в соответствии с Нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2010 года № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 27 Гражданского процессуального

---

<sup>22</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 9 февраля 2002 г. «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов»//Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2002. № 6. Ст.38.

<sup>23</sup> В случае с «термином» административный, речь идет о делах об административных правонарушениях.

кодекса Республики Казахстан»<sup>24</sup>, участвующий в судебном заседании руководитель государственного органа или государственный служащий обязан доказать соответствие закону обжалуемого решения, совершенного действия. Но принципиально иного порядка производства по публично-правовым спорам в законодательстве не содержится.

Можно было согласиться с известным консерватизмом, характерным для любого правового процесса, если бы не кардинальные изменения, которые произошли за последние десятилетия как в политической, так и в экономической и социально-культурной сферах и правовой действительности.

#### **4. ПРИЧИНЫ ДЛЯ ПОВЫШЕННОГО ВНИМАНИЯ К ВОПРОСАМ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

Современный этап политико-правового развития в Казахстане, состояния гражданского общества, ситуация с правами и свободами граждан обуславливают повышенный интерес к вопросам административной юстиции.

Говоря о причинах такого внимания, можно начать с конституционных характеристик. Пункт 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан 1995 г. устанавливает, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, *правовым* и социальным государством. В числе другого, к признакам правового государства относят ограниченность (связанность) самого государства правом, взаимную ответственность государства и граждан. То есть государство также подчиняется законам или иным предписаниям, к примеру, международным обязательствам. И государство также нарушает законы. Сегодня никто не осмелится утверждать, что государственные органы не допускают ошибок в своей деятельности или что между государством и гражданами не может быть конфликтов. Соответственно, должен существовать детальный прописанный механизм реакции на нарушения законов, совершаемых в результате неправомерных актов и действий государственных органов.

Конституция гарантирует гражданам целый ряд прав в публичной сфере. Однако, существующие возможности для защиты этих прав недостаточны. Так в Казахстане ограничена возможность граждан по участию в конституционно-правовых спорах. Административная юстиция, по-видимому, призвана решать и те вопросы, которые в других странах решаются органами конституционного контроля или правосудия.

Целый ряд причин находится в плоскости организации и деятельности государственной администрации и государственного управления. Государственный аппарат с каждым годом разрастается, создаются все новые и новые органы с солидными административными полномочиями. Уже только на республиканском уровне действует около 100 административных структур. Причем каждая из них обладает потенциально опасными контрольно-надзорными полномочиями, то есть теми, при реализации которых чаще всего возникают конфликты с государственной администрацией. Существуют проблемы с дублированием полномочий, пересечением компетенций, излишней централизацией государственного управления.

Меняется характер отношений между государством и гражданами, которые все больше переходят в электронный формат. При этом, несмотря на все достоинства такого формата, граждане лишаются возможности представлять свои объяснения, участвовать в процедурах.

---

<sup>24</sup> Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан. 2011. № 1.

Все эти и другие причины сказываются на качестве государственного управления, которое страдает из-за ненадлежащего уровня законности актов и действий органов государственной администрации. Внешний судебный контроль за государственными органами, указание на недостатки и ошибки поможет повысить качество государственного администрирования как в целом, так и в отношении различных аспектов такого администрирования.

Следует также учитывать динамичность современного казахстанского законодательства, за которым трудно успеть даже специалисту. В судебных процессах судья иногда просит предоставить нормативный правовой акт, на котором основаны требования стороны. Можно по-разному к этому относиться, но это один из маркеров, свидетельствующих о постоянных изменениях законодательства и необходимости специализации судей.

Как бы не были хорошо подготовлены судьи, понятно, что огромные потоки правовой информации, необходимость детально разбираться в нюансах различных отраслей права требует такой специализации. Судья в публично-правовом споре должен хорошо знать не только собственно законодательство, но и понимать вопросы государственного управления, знать детали управленческой практики.

Что касается сторон спора, то гражданину в споре противостоит мощный государственный орган с солидными материальными, кадровыми, информационными ресурсами, своими интересами, корпоративной солидарностью, бюрократическим инструментарием. Стороны спора очевидно неравны, что требует создания механизма, уравнивающего положение сторон. И инструменты административной юстиции призваны обеспечить такой механизм. Тем более, что времена, когда спор с государством администрацией рассматривался как редкость прошли. Несмотря на не очень хорошую статистику в спорах с государством, граждане и организации все активнее продолжают обращаться в суды за защитой своих прав и интересов, нарушенных, по их мнению, государственными органами.

Можно называть и другие причины актуальности вопросов административной юстиции. Так в последнее время усиливаются полицейские функции в деятельности государственных органов. В связи с обострением внутренней ситуации в стране, появлением и проявлением экстремистских и террористических акций, социальной напряженности все больше усиливается полицейская составляющая государственного управления. Понятно, что эта деятельность априори предполагает нарушение прав и свобод граждан и неизбежность различных конфликтов.

В свою очередь повышенное внимание к административной юстиции может привести к развитию других институтов административного права. Так все актуальней становятся вопросы доступа к информации. Государственные органы сосредотачивают различные базы данных и пользуются ими, не создавая условий для других субъектов правоотношений ознакомиться с такими базами. При этом нередко делаются ссылки на служебный характер информации, технологические проблемы. Институт административной юстиции должен способствовать развитию доступа к информации, как с точки зрения нормативного регулирования, так и судебной практики, заставляя государственные органы обеспечить доступ к информации, затрагивающей права и свободы граждан и юридических лиц.

Административная юстиция влияет и на административные процедуры, в частности, на процедуры связанные с индивидуальными актами, которые, чаще всего, оспариваются в судах. Административная юстиция может способствовать развитию этих процедур, поскольку именно судебная практика обнаруживает многочисленные процедурные изъяны и пробелы.

Таким образом, причины повышенного внимания к институту административной юстиции лежат в разных плоскостях, но все они являются весомыми аргументами для развития этого института, учитывая его значение для человека, общества и государства.

## **5. ЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

Основная задача административной юстиции – охрана прав и свобод граждан от незаконных действий государственной администрации. Все остальные задачи (контроль за деятельностью государственной администрации, обеспечение законности в государственном управлении) должны быть подчинены этой основной задаче.

В соответствии с уже упомянутым пунктом 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан высшими ценностями казахстанского государства являются человек, его жизнь, права и свободы.

Именно поэтому развитый институт административной юстиции является своего рода индикатором зрелости правовой системы, ее готовности в реальности защищать права, свободы человека. Напомним, что необходимость защиты граждан от возрастающего могущества государственной администрации в свое время послужила одной из главных причин создания и развития административной юстиции. Важность такой защиты очень востребована в современном казахстанском обществе. До сих пор права и свободы граждан их законные интересы второстепенны по сравнению с интересами государства. До сих пор живы стереотипы полицейского мышления и деятельности в регламентации различных сторон жизнедеятельности. До сих пор административные инструменты с их акцентами на императивность, принуждение, кажутся чуть ли не единственными способами решения многих социальных проблем.

Развитый институт административной юстиции важен и для бизнес-сообщества. Несмотря на процессы приватизации, разгосударствления, государство остается важным игроком в регулировании различных аспектов экономической деятельности. Можно устранять одни административные барьеры для предпринимательской деятельности, но будут появляться другие. Можно избавляться от одних контрольно-надзорных полномочий, но их место займут новые. Трудно оспаривать саму необходимость контрольно-надзорных и иных административных полномочий (конечно, все они должны быть оценены на предмет избыточности, эффективности, затратности), важно чтобы они были прозрачны, хорошо регламентированы и применяться на основании закона. И административная юстиция может сыграть неоценимую роль в защите предпринимателей от незаконной деятельности органов государственной администрации. Зачастую предприниматели требуют ясных законов. И это, безусловно, правильное требование. Но смысл любого закона может быть извращен правоприменительной практикой, толкованием закона со стороны представителей государства. Органы административной юстиции в состоянии вернуть государственные органы и к правильному пониманию закона, и к адекватной правоприменительной практике.

Институт административной юстиции играет огромное значение в вопросах инвестиционной привлекательности Казахстана. Качество отправления правосудия является одним из факторов, который оценивается иностранными инвесторами при принятии решения работать в стране. Для инвесторов предельно важным является защита своих инвестиций. И если при нарушениях по гражданско-правовым контрактам у них есть возможность защиты в международных и иностранных судах, то в случае публично-правовых споров, их возможности ограничены зачастую только национальной юрисдикцией. И некачественное правосудие по таким спорам может очень дорого стоить как для инвестора, так и для инвестиционной репутации государства.

В развитом институте административной юстиции должны быть крайне заинтересованы и представители гражданского общества. Если о давлении государства на бизнес и о необходимости его защиты говорится много (и что-то в этом плане делается), в том числе и представителями самого государства, то гражданское общество находится в более трудном положении. Априори некоторые представители этого общества (политические партии, правозащитные организации, средства массовой информации, религиозные объединения) рассматриваются, если не как противники, то, как структуры, требующие повышенного внимания со стороны государства. Ни о каком снижении административных барьеров в отношении институтов гражданского общества не может идти речи. Наоборот, считается, что государство должно играть более активную роль в регулировании деятельности институтов гражданского общества. Эта активная роль проявляется в многочисленных проверках, привлечении к административной ответственности. Причем зачастую этим занимаются государственные органы, которые, даже исходя из своего названия, должны защищать права и интересы организаций. Поэтому суд является чуть ли не единственной инстанцией, которая способна защитить интересы гражданского сектора.

Административная юстиция может повлиять и на улучшение деятельности различных государственных органов, включая правоохранительные органы. Во-первых, судебная практика может создавать ориентиры поведения в ситуациях, когда закон недостаточно подробно регулирует тот или иной вопрос или содержит значительную степень усмотрения для государственных органов или их должностных лиц. Во-вторых, негативное реагирование судов на незаконные действия различных органов государственной администрации даже сегодня расценивается как серьезный недостаток или упущение. Поэтому каждый такой факт может способствовать устранению таких недостатков и упущений. В-третьих, сильные и независимые органы административной юстиции должны повлиять на то, что должностные лица и государственные служащие будут просчитывать последствия своих незаконных действий, если будут понимать, что эти действия могут быть оценены и оспорены в суде. Опыт постсоветских стран, где стали действовать административные суды, показывает, что решения государственных органов стали обоснованней, длинее и, в целом, качественнее.

Административная юстиция может оказать влияние и на собственно судебную систему. Беспристрастное и объективное рассмотрение публично-правовых споров с изначальным неравенством сторон повысит доверие ко всей судебной системе, развеет представление о невозможности тяжбы с государством и повлияет на правовую активность граждан. Практика свидетельствует, что в тех странах, где создаются административные суды, возрастает количество исков против государственных органов, так же как возрастает количество решений в пользу граждан. В Казахстане - по оценкам представителей государственных органов - из всех гражданских дел, дела особого искового производства (глава 27 ГПК РК) в 2010-2012 гг. составляли 5-7%.

## **6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

Изложенное выше показывает, что в развитом институте административной юстиции сегодня заинтересованы самые различные субъекты правовых отношений, включая государство. И государство предпринимает определенные меры. Так в 2010 году был подготовлен проект Административно-процессуального кодекса («АПК»), который активно обсуждался, но в итоге был снят с повестки дня. Пример с АПК показал необходимость более вдумчивого подхода к подготовке процессуального акта, который окажет влияние не только на судебную, но и на всю правовую систему. В предложенном проекте были

объединены две производства, несовместимые по своей природе, принципам, предназначению: производство по делам об административных правонарушениях (которое в настоящее время регулируется Кодексом об административных правонарушениях) и производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих (которое в настоящее время регулируется ГПК РК (глава 27)). При этом, предполагалось, что административные суды будут продолжать рассматривать дела об административных правонарушениях, а административные споры будут рассматриваться и разрешаться районными (городскими) и приравненными к ним судами, но при помощи нового АПК.

Неприемлемость объединения двух разных производств в одном акте, критика законопроекта со стороны экспертного сообщества, депутатского корпуса не позволили законопроекту стать законом<sup>25</sup>.

На вдумчивый подход в анализируемых вопросах ориентирует и государственная политика. Так в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г.<sup>26</sup> говорится о необходимости *развития административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства. 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.*

О возможности существования административного судопроизводства говорит и Конституция Республики Казахстан 1995 г. В соответствии с п.2 статьи 75 Конституции, судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и *иных установленных законом форм судопроизводства*. Присутствует конституционная основа и для существования административных судов. В соответствии с п.3 этой же статьи, судами Республики являются Верховный Суд Республики, местные и *другие суды* Республики, учреждаемые законом. Таким образом, дело за принятием соответствующих законов.

Прежде чем говорить о развитии административной юстиции, необходимо определиться с моделью, которая наиболее приемлема для Казахстана.

В обсуждении вопросов административной юстиции в Казахстане активно пропагандируется немецкий опыт, который лежит в основе одной из классических моделей. Имеются сторонники, особенно среди специалистов в области гражданского процесса, сохранения текущего статуса в вопросах оспаривания действий государственной администрации. Практически незамеченным является французский опыт, лежащий в основе еще одной классической модели.

---

<sup>25</sup> Более подробно о недопустимости такого соединения см.: Производство по делам об административных правонарушениях и административная юстиция: различия в процессуальной природе. – Алматы: Центр исследования правовой политики. 2010.

<sup>26</sup> Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2009. № 35. Ст.331.

Нам представляется, что для Казахстана неприемлема ни одна из моделей в чистом виде. Сохранение публично-правовых споров в структуре ГПК не отвечает современным требованиям и вызовам. Вряд ли целесообразно создавать органы административной юстиции по французскому образцу с учетом высокого уровня корпоративной солидарности административных органов, а также иных проблем, которые могут возникнуть при создании юрисдикционных органов в недрах самой государственной администрации.

Наиболее востребованным представляется немецкий опыт, но с возможным применением подходов из других моделей. Таким образом, имеет смысл говорить о популярных сегодня смешанных моделях.

### **Что следует сделать:**

**1.** Создать институциональную основу административной юстиции. По большому счету почва для этого уже есть – действующие административные суды. Следует передать рассмотрение дел об административных правонарушениях в общие суды, а административным судам передать рассмотрение публично-правовых споров.

По поводу вышестоящих судов можно говорить о двух вариантах развития.

Первый предполагает более традиционный подход: на уровне областных судов следует создать отдельные апелляционные коллегии по административным делам (понимая под административными делами публично-правовые споры, а не производство по делам об административных правонарушениях). На уровне Верховного Суда следует создать надзорную коллегия по административным делам наряду с двумя другими коллегиями (по гражданским и по уголовным делам).

Данный вариант, по сути, решит только техническую задачу обособления судей по административным делам.

Другой вариант предполагает создание региональных административных судов в качестве апелляционной инстанции, организованных не в соответствии с административно-территориальным делением, что создаст дополнительные гарантии независимости судей. В качестве кассационной инстанции будет выступать Высший (Верховный) административный суд. Такой вариант будет свидетельствовать о логичности и законченности построения органов административной юстиции, а также позволит демонополизировать отправление правосудия, что может быть полезно в нынешней ситуации с качеством отправления правосудия. Конечно, наверняка будут называться и недостатки такого варианта: разрастание судейского корпуса, конкуренция юрисдикций, недовольство населения, которое заинтересовано в минимуме судебных учреждений и потребуется время для того, чтобы понять, воспринять и оценить новую систему.

При этом следует объявить мораторий на создание других специализированных, административных по своей природе, судов (налоговых, финансовых и т.д.) с тем, чтобы сначала определиться с общими административными судами. Дальнейшая специализация может быть достигнута позже внутри административных судов.

**2.** В плане нормативно-правового обеспечения административной юстиции требуются подготовка и принятие отдельного процессуального акта с наиболее подходящим названием - Административно-процессуальный кодекс. Этот акт должен быть посвящен исключительно

вопросам рассмотрения судами споров в публично-правовой сфере. По указанным в настоящей аналитической записке причинам, не имеет смысла изменение и доработка действующего Гражданского процессуального кодекса, поскольку речь идет о разных правовых процессах.

3. На основе богатого зарубежного опыта в Административно-процессуальном кодексе необходимо закрепить принципы и процедуры, характерные для административного судопроизводства, в частности, о бремени доказывания, более активной роли суда в рассмотрении спора, сокращенных сроках рассмотрения, обязанности государственных органов предоставлять необходимую информацию и т.д.

4. Определиться, какие категории дел и споров будут рассматриваться административными судами. В первую очередь, это те дела, которые предусмотрены сегодня главой 27 Гражданского процессуального кодекса: дела об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих (конечно, общественные объединения и организации должны быть исключены из этого списка).

Будет правильным согласиться с позицией Верховного Суда Республики Казахстан о возможности оспаривания в публично-правовом судебном процессе решений государственных организаций, которые не являются государственными органами или даже организаций, которые основаны на негосударственной форме собственности. Так в п.4 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан «О некоторых вопросах применения судами норм главы 27 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан» говорится, что решение юридического лица в организационно-правовой форме государственного предприятия, государственного учреждения, хозяйственного товарищества, акционерного общества, производственного или потребительского кооператива, общественного объединения может быть обжаловано по основаниям, предусмотренным главой 27 ГПК, если названным юридическим лицам законом делегированы полномочия государственного органа в соответствующей сфере управления.

Имеет смысл добавить, что административными судами могут рассматриваться споры, связанные с оказанием государственных услуг. В соответствии с Законом Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. «Об административных процедурах»<sup>27</sup>, государственные услуги могут оказываться как государственными органами, так и подведомственными им организациями (п. 2-2 статьи 1).

Кроме собственно споров с государственной администрацией, в юрисдикцию административных судов целесообразно включить:

- избирательные споры;
- споры о законности нормативных правовых актов;
- обращения прокурора о признании актов и действий органов и должностных лиц незаконными;
- обращения государственных органов в связи с применением к гражданам и организациям различных правовых мер воздействия, предусмотренных законодательством (например, о ликвидации или принудительной реорганизации юридических лиц);
- споры, вытекающие из административных договоров;

---

<sup>27</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 20. Ст. 379.

- служебные споры (возникающие в процессе государственной службы);
- споры государственных органов о компетенции.

Подобный набор споров может показаться необычным для представителей классических моделей административной юстиции, но он уместен с позиций существующей правовой действительности, правовой культуры и традиций в Казахстане.

Таким образом, основное выделение категории дел, рассматриваемых административными судами, основано на субъектном признаке: одним из участников спора в обязательном порядке является государственный или квазигосударственный орган, выполняющий различные государственные функции. Второй основной признак имеет предметный характер: спор должен быть публично-правовым по своей природе. В этом ракурсе не всякий спор с государственным органом обязательно будет публично-правовым. К примеру, если в основе отношений государственного органа и гражданина лежит трудовой договор, тогда и спор между ними должен рассматриваться в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Но в то же время большинство т.н. экономических споров с участием государственного органа должно рассматриваться административным судом.

5. Необходимо ввести в процесс институт административного иска и определить виды таких исков: об оспаривании, принуждении, признании, защите, восстановлении и т.д.

6. Следует решить вопрос об участии прокурора в рассмотрении публично-правовых споров. Гражданину в административном процессе противостоит не только административный государственный орган со своими ресурсами, но еще и прокурор. Причем прокуроры и не скрывают свою роль: они защитники интересов государства. По нашему мнению, в будущем законодательстве следует отказаться от участия прокурора в таких спорах.

7. Уделить внимание подготовке административных судей. Очевидно, что институт административной юстиции будет эффективен только в том случае, если будет высоким качество отправления правосудия, а такого качества будет невозможно достигнуть без квалифицированного судейского корпуса. Понятно, что решить в одночасье кадровый вопрос нереально. Тем не менее, следует разработать программу подготовки/переподготовки административных судей. Причем в реализации этой программы должны участвовать не только Институт правосудия Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, но и высшие учебные заведения юридического профиля, зарубежные и международные организации с экспертным потенциалом в этой сфере.

Особый упор должен быть сделан на вопросе независимости судей. Административные судьи в гораздо большей степени будут тестироваться на неезависимость по сравнению с коллегами, занимающимся рассмотрением гражданских и уголовных дел. Именно им придется сталкиваться с постоянным присутствием т.н. государственных интересов, прямым или косвенным давлением на ход судебного разбирательства самой мощной ветви государственной власти. Но реальное обеспечение такой независимости благотворно скажется на всей судебной системе.

8. Обратить внимание в целом на юридическую науку, образование и их публично-правовой компонент. Не секрет, что сегодня наиболее востребованы частно-правовые дисциплины. Они гораздо лучше обеспечены кадрами, исследованиями, учебными пособиями и иной литературой. Но невнимание к вопросам публичного права уже сказывается в том числе и на традиционных сферах влияния гражданского права. Те же самые предприниматели страдают от нечетко прописанных процедур, многочисленных административных барьеров, непомерных административных взысканий и т.д. Поэтому юридическое образование должно иметь целью хорошую подготовку юристов-управленцев, которые могут быть востребованы и в позитивном государственном управлении, и в судебной деятельности в области публично-правовых споров. В этой связи можно с сожалением отметить, что с 2012/2013 учебного года административное право в Республике Казахстан стало элективной дисциплиной (т.е. дисциплиной по выбору) в рамках принятой сегодня кредитной технологии обучения. Иными словами административное право больше не является дисциплиной обязательной для изучения студентами юридических ВУЗов.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Можно долго спорить о модели административной юстиции, применимой в Казахстане, приводить многочисленные аргументы за и против. Сторонники единой юстиции будут утверждать, что только общие суды могут обеспечить контроль за законностью деятельности государственной администрации. Противники единой юстиции вспомнят, что одной из причин появления административной юстиции было недоверие к судебной системе и желание создать альтернативное правосудие в случае с оценкой деятельности государственной администрации, не говоря уже о специфике публично-правовых споров, которую невозможно учесть в рамках деятельности общих судов и гражданского процесса.

Можно долго спорить о различных элементах административной юстиции, нюансах процессуального законодательства. Даже изложенное в настоящей аналитической записке показывает, что нет универсальных подходов в создании административной юстиции. При принятии решений надо учитывать собственный опыт, правовую культуру, традиции и трезво оценивать различные предложения по развитию этого важного института.

Но по большому счету главное не это: любая модель станет красивой декорацией, если суды не освободятся от опеки государственной администрации, а административная юстиция будет инструментом для оправдания целесообразности государственных решений, а не мерилom справедливого и законного поведения, как государства, так и граждан.

**Ноябрь 2012 г.**