

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Сарпеков Рамазан Кумарбекович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность: 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Евдокимов Вячеслав Борисович

Москва – 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава I. Доктринальные основы и предпосылки становления административной юстиции в качестве элемента конституционализма в государствах – членах Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС).....	15
§ 1. Природа и генезис административной юстиции	15
§ 2. Роль доктрины административной юстиции в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности.....	39
§ 3. Становление административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС	54
Глава II. Конституционно–правовые основы административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.....	73
§ 1. Место и роль административной юстиции в механизме обеспечения защиты прав человека.....	73
§ 2. Конституционно-правовые и специальные принципы судебной власти как условие обеспечения гарантий защиты прав и свобод человека в органах административной юстиции	89
§ 3. Конституционно-правовой статус административного суда и судьи административного суда	115
Глава III. Формирование стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС	143
§ 1. Современные тенденции развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС	143
§ 2. Перспективы конституционализации административной юстиции в государствах - членах ЕАЭС.....	153
Заключение	160
Список использованных источников	174

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с развитием в государствах – членах Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) правовых механизмов защиты прав и свобод человека.

Политико-правовые преобразования в государствах – членах ЕАЭС привели к утверждению новых конституционных ценностей и принципов права, законодательному определению контуров дальнейшего развития их правовых систем. Процесс правовой эволюции привел к существенному изменению социальной роли государства и его функциональных характеристик. Признание прав человека в качестве высшей ценности, идей правового государства, разделения властей, ограничения и обеспечения независимости судебной власти приобрело важнейшее значение и нашло своё отражение в конституционном законодательстве государств – членов ЕАЭС.

Современный этап правового развития государств – членов ЕАЭС характеризуется усилением влияния на него интеграционных процессов, оказывающих заметное воздействие на конституционное развитие, способствующих укреплению конституционализма, формированию однородных правовых институтов, направленных на защиту прав и интересов личности, а также содействующих совершенствованию государственного управления. Вследствие этого воздействия происходит интернационализация права и дальнейшее нормирование основных сфер общественной жизни.

Дополнительные предпосылки для этого складываются в результате:

– присоединения государств – членов ЕАЭС к ряду международных документов в области защиты прав человека, что обязывает их привести национальное законодательство в соответствие с нормами и принципами международного права;

– повышения общественной потребности в более эффективном разрешении споров, возникающих из публично-правовых отношений в этих странах;

– совершенствования судебных механизмов, обеспечивающих права человека в соответствии с конституционными целями, а также построения демократического, правового государства, происходящего в ходе конституционных преобразований в государствах – членах ЕАЭС.

В этих условиях возникает необходимость дальнейшего укрепления конституционно-правовых основ взаимоотношений гражданина и государства, поиска оптимальных правовых механизмов, позволяющих гарантировать права человека и осуществлять эффективное государственное управление. Одним из инструментов, призванных решить эту задачу, является институт административной юстиции. Его институционализация в государствах – членах ЕАЭС связана с идеями и практикой конституционализма, необходимостью расширения использования правовых методов управления, положенных в основу формирования эффективного механизма защиты прав и законных интересов граждан от незаконных действий (бездействия) административных органов.

Конституционно-правовое регулирование административной юстиции способно повысить эффективность судебной власти, обеспечить ее независимость и дальнейшую демократизацию общественной жизни в государствах – членах ЕАЭС. Вместе с тем, это регулирование в некоторых государствах – членах Союза всё ещё находится на стадии своего становления. Даже право на судебное обжалование решений и действий (бездействия) государственных органов до сих пор не закреплено на конституционном уровне в некоторых государствах – членах ЕАЭС¹. Поэтому требуется не только разработка, но и сближение подходов государств – членов Союза к конституционно-правовому регулированию общественных отношений, связанных с организа-

¹ К примеру, в Республике Казахстан Конституция не предусматривает право граждан на судебное обжалование решений и действий (бездействия) государственных органов.

цией и функционированием административной юстиции. Поиску решений этих задач в значительной мере может способствовать проведение сравнительно-правовых исследований, способных выявить общее, особенное и единое понимание в динамике конституционно-правового оформления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, наметить общую систему координат для развития соответствующего регулирования, определить точки сближения в вопросах формирования его евразийских стандартов.

Таким образом, актуальность избранной темы определяется следующими обстоятельствами объективного характера:

1) общественной потребностью в формировании необходимых конституционно-правовых основ и условий для стабильного функционирования в государствах – членах ЕАЭС административной юстиции как одного из элементов современного конституционализма;

2) новизной для этих стран данного института, отсутствием достаточного опыта его правового и, прежде всего, конституционно-правового регулирования;

3) содержанием проводимых в государствах – членах ЕАЭС конституционных и других преобразований;

4) наличием предпосылок к формированию на уровне ЕАЭС общих для государств – участников Союза концептуальных основ конституционно-правового регулирования административной юстиции;

5) социальным запросом на повышение эффективности правового регулирования соответствующих общественных отношений и обеспечение потребностей правоприменительной практики в этой сфере;

6) необходимостью совершенствования системы государственного управления в государствах – членах ЕАЭС, в том числе повышения судебных гарантий защиты прав и свобод личности, а также обеспечения контроля в публично-правовой сфере;

7) практической потребностью в системе доктринального знания о конституционно-правовом регулировании административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

Состояние научной разработанности проблемы. Феномен административной юстиции уже вызвал и продолжает вызывать у правоведов большой научный интерес. В изданных по данной теме научных работах затрагивается широкий спектр проблем и вопросов, входящих в предметную область не только конституционного права, но и других отраслей юридической науки. В их числе различные аспекты становления и развития этого института, его модели и юридическая характеристика. Как правило, соответствующая проблематика рассматривается в контексте становления правового государства и совершенствования судебных механизмов защиты прав и свобод личности.

Феномен административной юстиции находился в поле зрения учёных-правоведов ещё дореволюционного времени: Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, Н.И. Лазаревского, Б.Н. Чичерина и других.

Вопросы конституционно-правового регулирования административной юстиции затрагивались в работах современных российских ученых: В.В. Бойцовой, Ю.В. Бочарникова, Ю.А., Тихомирова, О.Е. Кутафина, Т.Я. Хабриевой и др. Они нашли отражение в трудах правоведов из дальнего зарубежья, в частности: В. Кайанелло, Г. Ланди, М. Нигро, Й. Бадера, Х. Эрихсена, Ф. Хуфена, И. Рихтера, Р. Шмидта, Г. Шольца и других.

Важное значение для разработки темы диссертации имеют исследования специалистов в области административного права и государственного управления: Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.Б. Зеленцова, А.А. Демина, Д.М. Чечота, Ю.Н. Старилова, Е.В. Смирновой, Н.Г. Салищевой, Р.А. Кубийды, Ю.М. Козлова, П.П. Колесова, М.С. Студеникиной, М.Я. Масленникова, Н.Ю. Хаманевой, А.Н. Миронова и других.

Проблемы правового, в том числе конституционно-правового, регулирования административной юстиции находятся в поле зрения учёных из дру-

гих государств – членов ЕАЭС. Результаты их научного освоения представлены в работах Д. Арутюняна, З.Х. Баймолдиной, А.Б. Габбасова, Н.К., Джаналиева, С.А. Данельяна, С.И. Ибрагимова, Б.А. Жетписбаева, М.И. Жумагулова, А.Е. Жатканбаевой, А.Н. Нурболатова, Р.А. Подопригора, А.А. Таранова, Ж. Сотиболдыева, Г.Ж. Сулейменовой, К.А. Мами и др.

Несмотря на созданный упомянутыми и другими учёными задел в разработке темы, можно констатировать, что в настоящее время отсутствуют сравнительно-правовые исследования, посвященные проблемам конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, анализу причин и факторов, влияющих на процесс ее конституционализации и институционализации, а также определению перспектив дальнейшего конституционно-правового оформления данного феномена на территории Союза. В то же время практика государственно-правового и конституционного строительства в государствах – членах ЕАЭС нуждается в соответствующих научных разработках.

Данные обстоятельства, наряду с актуальностью вопросов конституционно-правового регулирования административной юстиции и сферой научных интересов диссертанта, объясняют выбор темы диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с организацией и функционированием административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

Предметом исследования выступает конституционно-правовое регулирование отношений, связанных с организацией и функционированием административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС: Республике Армения, Республике Беларусь, Кыргызской Республике, Республике Казахстан, Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке доктринальных оснований конституционно-правового регулирования администра-

тивной юстиции в государствах – членах ЕАЭС и практических рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

– определить правовую природу и проследить генезис административной юстиции, выявить конституционно-правовой аспект в её функциональной и юридической основе;

– показать роль доктрины и практики административной юстиции в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности;

– проследить становление конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС;

– проанализировать особенности конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, включая: концептуальные подходы к конституционно-правовому оформлению административной юстиции; ее место и роль в механизме обеспечения и защиты прав и свобод человека; конституционно-правовые принципы функционирования этого института и гарантии защиты прав и свобод человека в органах административной юстиции;

– выявить и проанализировать современные тенденции в развитии конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС;

– определить перспективы дальнейшего сближения подходов и формирования стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, а также последующей конституционализации этого института в странах Союза;

– разработать практические рекомендации по совершенствованию конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

Методологическая основа исследования. Для достижения цели исследования и решения поставленных задач использован всеобщий диалекти-

ческий метод познания, а также основанные на нем частнонаучные и специальные методы исследования: сравнительно-правовой, системный, формально-юридический, статистический, правового моделирования. Применены исторический и логический подходы к изучаемому предмету.

Теоретическую основу исследования составили идеи и труды: С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, Н.А. Власенко, О.С. Иоффе, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, В.М. Лебедева, Е.А. Лукашевой, Н.И. Матузова, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевича, В.С. Нерсеянца, А.С. Пиголкина и других правоведов.

Нормативную основу исследования образуют конституции и конституционное законодательство государств – членов ЕАЭС, а также других зарубежных стран, устанавливающие правовые основы административной юстиции, решения органов конституционного контроля государств – членов ЕАЭС по вопросам защиты прав человека.

Эмпирическую основу исследования составили решения высших судов государств – членов ЕАЭС, касающиеся защиты прав человека, материалы судебной практики по исследуемым вопросам, сформированной в соответствующих государствах, информационно-аналитические и статистические данные, размещенные на официальных сайтах государственных органов стран Союза, материалы научно-практических конференций, семинаров и круглых столов, прошедших в Российской Федерации, Республике Казахстан и других странах по вопросам конституционно-правового регулирования административной юстиции.

Научная новизна диссертации определяется тем, что она является одним из первых сравнительно-правовых исследований конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, в котором:

– показана дуалистическая природа административной юстиции и конституционно-правовой аспект в ее функциональной и юридической основе;

- охарактеризована роль доктрины и практики административной юстиции в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности;
- определены этапы становления конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС;
- выявлены особенности конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС;
- установлены современные тенденции в развитии конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС;
- подготовлены и обоснованы доктринальные предложения по дальнейшему сближению подходов в конституционно-правовом регулировании административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, намечены направления последующей конституционализации этого института в соответствующих юрисдикциях;
- разработаны практические рекомендации по совершенствованию конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

Научная новизна исследования отражена в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Административная юстиция характеризуется дуализмом ее правовой природы: с одной стороны, она встроена в механизмы защиты прав человека и гражданина; с другой, – включена в систему государственного управления (в широком его понимании), функционируя в соприкосновении между собой (на стыке) исполнительной и судебной ветвей власти.

Изучение природы, генезиса конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, а также существующих подходов к её категорированию в юридической доктрине даёт основания определить этот феномен как:

- элемент конституционализма;

- институциональный и функциональный компонент системы сдержек и противовесов в механизме осуществления публичной власти;
- составную часть механизма социально-правового контроля за деятельностью публичной администрации;
- инструмент судебной защиты прав человека и гражданина и обеспечения доступности правосудия;
- функциональный элемент мониторинга нормотворчества, способный содействовать совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, правоинтерпретационной деятельности органов конституционного контроля.

Данная специфика административной юстиции дает основания для отнесения наиболее важных общественных отношений, связанных с её организацией и функционированием, к сфере и предмету конституционно-правового регулирования, использования для их упорядочения метода конституционного права и опосредования конституционным законодательством.

2. В государствах – членах ЕАЭС правовая доктрина проявляет себя в качестве важнейшего фактора развития конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с функционированием административной юстиции, а также формирования предпосылок институционализации и конституционализации этого феномена. Она направляет соответствующую конституционно-правовую практику, выполняя тем самым практико-преобразующую функцию.

3. В становлении административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС можно выделить два этапа, условно именуемые в работе как «теоретический» и «практический».

Первый этап (1991 – 2000 гг.) характеризуется процессом конституционализации элементов административной юстиции, выделением и формированием объектов конституционного регулирования и конституционно-правовых предпосылок учреждения административных судов. На данном этапе конституционное оформление принципов осуществления правосудия в

государствах – членах ЕАЭС заложило правовые основы для обеспечения судебного контроля над деятельностью исполнительной власти.

На втором этапе (2001 год – по настоящее время) происходит институционализация административной юстиции, выражающаяся в принятии национальных законодательных актов, расширяющих судебные механизмы защиты прав человека от злоупотреблений со стороны публичной администрации. Изучение динамики институционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС обнаружило неравномерность протекания этого процесса.

4. Анализ современных тенденций в развитии конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС показал, что приоритетными направлениями конституционализации административной юстиции являются:

- дальнейшая универсализация права, в котором находят отражение общепризнанные нормы и принципы международного права в области обеспечения и защиты прав человека;

- повышение функциональной роли органов судебной власти в обеспечении и охране конституционно-правовых отношений;

- закрепление в конституциях государств ЕАЭС специальных норм и принципов, касающихся институциональной и функциональной основ административной юстиции, права граждан на обжалование, в том числе в судебные органы, решений и действий (бездействия) должностных лиц, а также права на возмещение ущерба, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов (должностных лиц) и иных организаций публичного сектора.

5. Изучение практики конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с организацией и функционированием административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, в контексте процессов евразийской интеграции выявило наличие предпосылок для формирования общих для стран Союза стандартов данного регулирования. Реали-

зация соответствующих стандартов будет способствовать сближению векторов их конституционно-правового развития и дальнейшему укреплению единого правового пространства в рамках ЕАЭС.

6. Сближению подходов и формированию стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС могут послужить:

1) конституционные изменения в части уточнения конституционных основ судебной власти, а именно: конституционного закрепления положений об административной юстиции и административном судопроизводстве, а также конституционных принципов его осуществления;

2) создание организационных, правовых и материально-технических условий для сотрудничества государств – членов ЕАЭС по вопросам правовой информации посредством взаимодействия Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации (*Российская Федерация*), Института законодательства и правовой информации (*Республика Казахстан*), Национального Центра правовой информации (*Республика Беларусь*), Центра правовой информации ИРТЕК (*Республика Армения*), Централизованного банка данных правовой информации Министерства юстиции (*Республика Кыргызстан*);

3) подготовка общей методики оценки эффективности административного правосудия с учётом современных достижений теории эффективности права, социологии права, юридической конфликтологии, теории рисков в праве и доктрины правового мониторинга, а также ее институциональной основы и процедурного механизма соответствующей оценки.

Теоретическая значимость исследования заключается в получении новых научных знаний о природе административной юстиции и её конституционно-правовой составляющей, роли этого института в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности, а также о тенденциях и закономерностях становления конституционно-правового регулирования в государ-

ствах – членах ЕАЭС, процессах конституционализации и институализации административной юстиции в правовых системах соответствующих государств.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные результаты и сформулированные на их основе практические предложения могут быть использованы в нормотворческой деятельности государств – членов ЕАЭС с целью совершенствования конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с организацией и функционированием административной юстиции в пределах их юрисдикции.

Результаты исследования могут быть также использованы для дальнейшего научного анализа по данной теме, а также в процессе преподавания учебных дисциплин: конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Они могут быть положены в основу разработки и учебно-методического обеспечения учебного курса «Конституционно-правовые основы административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС».

Апробация результатов исследования. Результаты исследования докладывались на международных научных конференциях, отражены в авторских статьях, опубликованных, в том числе, в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертационных исследований, представляемых на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Структура исследования обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, 8 параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, материалов судебной практики и литературы.

Глава I. Доктринальные основы и предпосылки становления административной юстиции в качестве элемента конституционализма в государствах – членах Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС)

§ 1. Природа и генезис административной юстиции

Рассмотрение административной юстиции с точки зрения её генезиса, даёт возможность выявить не только основные конституционные характеристики данного института, но и проследить этапы его появления и развития, а также показать место и роль в судебной системе государства.

Безусловно, что административная юстиция, как институт современного демократического государства, имеет более глубокие корни, отражающие исторические, культурные, политические и иные особенности становления правозащитных механизмов.

Её появление тесно связано с правовой доктриной верховенства права, которая получила широкое распространение в Европе и Америке в XIX веке. Одним из важнейших признаков правового государства является обязанность административной власти действовать в духе *secundum legem*, то есть в рамках закона и только теми способами, которые ему не противоречат.

По мнению большинства учёных, «необходимость ограничения исполнительной власти законом вытекает из самой концепции верховенства права, основанного на принципах демократии, конституционной законности и приоритета прав человека»².

² См.: Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963; Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979; Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть. М., 1990; Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Сущность законности в правовом государстве. Сб. науч. трудов. 1992. С. 5–12; Тихомиров Ю.А. Законность в сфере государственного управления // Законность. 1998. № 6. С. 2–5; Елисеева А.А., Разуваев Н.В., Сапельников А.Б. Режим законности в современном российском обществе. М., 2004; Яшина И.А. Принцип законности в судебном процессе. М., 2015; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2008; Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии: Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. М., 2008; Пашенцев Д.А., Черно-

В историческом аспекте институт административной юстиции прошёл большой и сложный путь своего становления и развития. Для него были характерны как подъемы, связанные с ростом научных дискуссий о его необходимости, так и спады, вызванные отсутствием чёткого понимания её аксиологических характеристик и роли в правовом государстве.

В Европе данный институт первоначально возник во Франции в конце XVIII и начале XIX веков, и из-за своей эластичности и многообразия форм получил широкое распространение и в других странах, институционально оформившийся в ходе своей эволюции в три основные модели административного судопроизводства – германскую, французскую и англосаксонскую.

В настоящее время, согласно Конституции Германии, административная юстиция входит в структуру единой судебной системы, образующую самостоятельную ветвь судебной власти³. Немецкая судебная система независима от органов исполнительной власти и судов общей юрисдикции и рациональна по своей структуре.

Её зачатки появились ещё в конце XIX века. Современная система административной юстиции Германии включает административные суды земель, Высший административный суд земли и Федеральный административный суд ФРГ. Схожим образом функционируют суды Австрии, Португалии и других стран⁴.

По своему правовому статусу они независимы от органов государственного управления, обладают широкими полномочиями по проверке конституционности актов управления при рассмотрении споров различного характера, где сторонами выступают гражданин и государство.

Особенность названной административной юстиции состоит в том, что существует чёткая дифференциация компетенции между специализирован-

гор Н.Н. Правопорядок в контексте современной постклассической методологии // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 21-25.

³ См.: Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года // https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.

⁴ См.: Конституции государств (стран) мира // <https://worldconstitutions.ru>.

ными (конституционными, налоговыми и др.) судами. Согласно Конституции, административные суды, в отличие от иных судов, проводят контроль как правомерности, так и целесообразности актов и действий административных органов, а также им подведомственны публично-правовые споры неконституционного характера, если законом они не отнесены к компетенции иных специализированных судов.

Англосаксонская модель административной юстиции сложилась в странах, в которых судебный прецедент является основным источником права и регулятором общественных отношений. При ней нет специальных судов со специальной юрисдикцией. Она характерна для США, Великобритании и некоторых других стран, в которых суды общей юрисдикции не связаны какими-то актами, обладая правом принять к своему рассмотрению практически любой вопрос, затрагивающий права человека.

Особенности характерны и для французской модели организации административной юстиции, которая, кроме Франции, функционирует также в Италии, Греции, Нидерландах и других странах. В этой группе стран основу административной юстиции составляют территориальные суды - административные суды общего права, апелляционные суды и Государственный совет, стоящий во главе всей указанной системы.

Примечательно также, что суды при рассмотрении публично-правовых споров сталкивались с двойственностью проблемы, поскольку были «вмонтированы» в систему исполнительной власти, что, как известно, не позволяло судам общей юрисдикции контролировать их деятельность.

Однако со временем данная практика решением Конституционного Совета Франции была признана неконституционной, Совет утвердил единые принципы судебной власти в отношении всех судов, в том числе и административных.

Вместе с тем с точки зрения защиты прав человека, выделение различных моделей в определенной степени является условным, так как все адми-

нистративные суды наделены полномочиями по рассмотрению публично-правовых споров и защите конституционных прав и свобод личности.

Следует также отметить, что многообразие моделей обусловлено, прежде всего, внутренними, историко-правовыми и иными причинами, способными оказывать своё влияние на правовую систему и содержание её институтов.

Известно, что среди государств бывшего СССР одними из первых учредили специализированные административные суды страны Балтии (Литва, Латвия и Эстония), а также Закавказья (Армения, Азербайджан и Грузия).

Административные суды в названных странах созданы на основе Конституции и законодательных актов, подробный анализ которых дан в юридической литературе⁵. К примеру, в конституциях стран Балтии судебной власти посвящены специальные главы, закрепляющие правовой статус судей, принципы осуществления правосудия, а также нормы об их специализации.

Конституции указанных стран также признали и закрепили право граждан на судебную защиту. Так, Конституция Эстонии предусматривает норму о защите со стороны государства и закона от злоупотреблений органов государственной власти и их должностных лиц.

Так, каждый гражданин, права которого нарушены, вправе обратиться в суд за защитой. Наряду с этим, он может потребовать удостоверения любого относящегося к этому делу закона, или иного правового акта или действия на соответствие Конституции. Суд, при рассмотрении споров, обязан следить за соблюдением Конституции и признавать не соответствующими любой правовой акт или действие, которыми нарушаются права и свободы граждан⁶.

⁵ См.: Кубийда Р.А. Обзор законодательства об административной юстиции в странах бывшего СССР. Центр исследования правовой политики. М., 2010.

⁶ См.: Конституция Эстонской Республики. Принята на референдуме 28 июня 1992 года // http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estonia.htm.

Конституция Эстонии также определяет систему судебной власти, в которую входят уездные, городские и административные, окружные суды и Государственный суд.

Право на судебную защиту предусмотрено и Конституцией Литвы. Так, согласно её нормам, лицо, конституционные права или свободы которого нарушаются, имеет право обратиться в суд.

Значительный гарантийный потенциал содержится также в нормах, предоставляющих судам, при рассмотрении дел и выявлении противоречащего нормативного акта обращаться в конституционный суд о его соответствии Конституции страны⁷.

В Литве система административной юстиции состоит из пяти окружных судов. Высшей судебной инстанцией по публично-правовым спорам является Высший административный суд.

Схожим образом регулируется правовое положение специализированных судов и в Закавказье, в которых созданы специализированные административные суды.

Опыт перечисленных стран может быть полезен для государств – членов ЕАЭС, в большинстве из которых предстоит определиться с выбором модели правового регулирования административной юстиции.

Как известно, в советский период, из-за наличия идеологических особенностей и непринятия ценностей капиталистического мира, развитие административной юстиции в союзных республиках не имело четких правовых очертаний. Только к концу восьмидесятых и началу девяностых годов она начинает приобретать две основные формы рассмотрения жалоб граждан – административную и судебную. Во всяком случае, конституционное законодательство не предусматривало специализации судов. В Конституции СССР

⁷ См.: Конституция Литовской Республики принята на референдуме Литовской Республики 25 октября 1992 года // <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.275374?jfwid=qjs00i3v7>.

были предусмотрены лишь нормы о рассмотрении гражданских и уголовных дел на принципах коллегиальности⁸.

Примечательно, что зачатки административной юстиции, возникшие в СССР, продолжают существовать и в современных государствах - членах ЕАЭС. Как и ранее, в большинстве из них споры по-прежнему разрешаются судами общей юрисдикции, а порядок рассмотрения дел регламентируется нормами Гражданско-процессуального кодекса.

Вместе с тем некоторые зарубежные государства переняли классический опыт Франции и создали административные суды. Так, в странах с континентальной системой права (ФРГ, Австрии, Италии, Бельгии и др.), для разрешения данных споров созданы административные суды, тогда как в странах с англосаксонской системой (Канада, Великобритания, США и др.), споры против исполнительной власти разрешаются судами общей юрисдикции.

Так, по мнению И.В. Тимошенко, «современная нормативная система административной юстиции есть результат полуторавекового перманентного процесса её становления и развития»⁹.

Таким образом, фрагментарно изучив конституционно-правовые основы административной юстиции в зарубежных странах, перейдем к опыту государств – членов ЕАЭС, в которых также существуют не только объективные, но и субъективные предпосылки её становления и развития.

Известно, что на начальном «теоретико-правовом этапе» восприятию идей административной юстиции способствовали серьезные научные разработки ряда учёных, в трудах которых изучались конституционно-правовые и

⁸ См.: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/.

⁹ См.: Тимошенко И.В. Генезис формирования нормативной модели административной юстиции в России // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2017. № 2 (26). С. 36-48.

иные аспекты данного института, анализировались правовые, политические и бюрократические проблемы, связанные с ее институционализацией¹⁰.

Происходящие на этом фоне позитивные изменения в правовых системах, преобразования способствовали изучению зарубежного опыта становления правозащитных институтов и внедрению их в конституционную систему¹¹. На данном этапе государства – члены ЕАЭС учредили в механизме государственной власти конституционные суды, деятельность которых была направлена на обеспечение верховенства Конституции и защиту прав и свобод граждан¹².

Учреждение органов конституционного контроля отражало новые подходы к пониманию ценности Конституции как основного закона, гарантирующего права и свободы личности, и в определенной степени способствовало поиску новых и более эффективных инструментов защиты прав человека.

Между тем генезис административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС предопределяется рядом факторов социально-экономического, по-

¹⁰ См. подробнее: Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001; Альхименко А.В. Административная юстиция в западноевропейских странах и в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Кубийда Р.А. Административная юстиция в странах постсоветского государства // Перспективы развития административной юстиции в Республике Казахстан: Материалы конференции. 2010. С. 23-30; Подопрigorа Р.А. Административная юстиция в Казахстане: проблемы и перспективы // Юрист. 2010. № 6. С. 11–19; Сотиболдыев Ж. Административная юстиция и административное правосудие // Новости Узбекистана. 2010. № 13 (503). С. 35-42; Нурболатов А.Н. Административная юстиция (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие. М., 2010; Сулейменова Г.Ж. Административные суды в судебной системе Республики Казахстан: проблемы организации и правового регулирования // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33842955; Мами К.А. Некоторые итоги реформирования административного судопроизводства в Казахстане и перспективы развития // Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития: Материалы конференции. Астана, 2005. С.18–19; Баймолдина З.Х. Административная юстиция в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы реформирования: Материалы конференции // Вопросы теории и практики применения административной юстиции в европейских странах и странах Центральной Азии. 2013. С. 13; Жетписбаев Б.А. Конституционно-правовые основы административной юстиции в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. 2015. № 3 (15). С. 8–13; Бочарников Ю.В. Конституционно-правовой статус органов административной юстиции Италии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

¹¹ См.: Баранова О.В. Множественность факторов воздействия на развитие права // Научный дебют. 2011. № 5. С. 89.

¹² См.: Боброва В.К., Митюков М.А., Подвалов А.А. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов. М., 1998.

литического и правового характера, а также различным пониманием смысловой и юридической природы данного понятия.

Появление идей административной юстиции было бы невозможным вне политико-правовых факторов и противоречий, происходивших в государствах – членах ЕАЭС после провозглашения государственной независимости.

Принятие деклараций о государственном суверенитете, конституционные преобразования, восприятие идей верховенства права и др., выдвинули на первый план идеи правового государства и ограничения власти. Формирующиеся новые внутригосударственные запросы, связанные с необходимостью создания более качественного законодательства, отвечающего вызовам времени, стали одной из причин появления идей административной юстиции.

Конституции государств – членов ЕАЭС закрепили «равенство всех перед законом и судом», в качестве важнейшего элемента взаимоотношений гражданина и государства¹³, предусмотрели «гарантии судебной защиты прав и свобод человека», нормы о человеке как высшей ценности¹⁴.

Нормативной предпосылкой формирования независимой административной юстиции стали также нормы конституций указанных стран, содержащие принципы равноправия и недискриминации, неотчуждаемости и гарантированности прав и свобод граждан, а также нормы, закрепляющие правовой статус судебной власти и принципы осуществления правосудия – независимость судей, осуществление правосудия только судом, участие граждан в отправлении правосудия и др.), которые в совокупности имели огромное значение для формирования эффективной судебной власти и обеспечения прав и свобод личности в рамках специальной юрисдикции.

Безусловно, что закрепление в конституционном законодательстве основных прав и свобод человека и гражданина, а также возможность функци-

¹³ См.: Конституция Республики Беларусь от 14 марта 1994 года // <http://www.pravo.by>.

¹⁴ См.: Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>.

онирования специализированных судов, направленных на ограничение публичной власти стали важнейшей задачей современных демократических государств, которые определили принципиально новые векторы правового развития.

Идеи разделения власти, независимости судов, приоритета прав и свобод человека, ответственности власти и др. были тесно связаны с процессами становления и развития демократического, правового государства и формированием новой системы взаимоотношений между личностью и государством.

Динамичность правовой системы и её восприимчивость к ценностям правовой государственности позволили обеспечить дальнейшее поступательное развитие политико-правовых процессов, заложили условия для качественного совершенствования правовых институтов, призванных обеспечить соблюдение прав человека и ответственность органов власти.

Распространение идей конституционализма в государствах - членах ЕАЭС стало важным фактором пересмотра прежних идеологических установок. Вслед за учреждением органов конституционного контроля, Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребёнка в Республике Казахстан, суда присяжных и др., пришло время и для институционализации административной юстиции.

Необходимость защиты конституционных прав и свобод личности от злоупотреблений со стороны представителей публичной администрации, внедрение идей правового государства в правовую систему обусловили не только возникновение данного института, но и дальнейшее его изучение.

Среди учёных существуют различные взгляды по этому вопросу, которые свидетельствуют, что развитие правовых институтов тесно связано с развитием права в целом, и зависит от исторических (социальных) факторов, под воздействием которых происходит их трансформация либо в формальные, либо в реальные состояния.

Безусловно, что восприятие идей верховенства права привело к обновлению конституционных характеристик государств, придало позитивную динамику правовым системам государств – членом ЕАЭС, а идеям конституционализма нормативный смысл.

О.Е. Кутафин отмечал, что «Правовое государство в связи с этим представляет собой важнейшую составную часть конституционного строя, систему взаимосвязанных и взаимодействующих конституционных принципов, направленных на ограничение публичной власти рамками законов»¹⁵.

Вместе с тем реализация таких принципов правового государства, как господство закона, взаимная ответственность государства и личности и др., позволили выделить судебную власть в качестве институционального средства, обеспечивающего режим конституционной законности и ограничения злоупотреблений чиновников.

В этом отношении идеи правового государства выступают в качестве предпосылки формирования административной юстиции и позволяют упорядочить правовое регулирование в сфере взаимоотношений между личностью и государством.

А.М. Осавелюк отмечает, что «При таком подходе правовой фундамент гражданского общества приобретает регулируемый правовой характер, что в свою очередь является важнейшим условием реализации принципа верховенства права как фундаментальной основы современного государства»¹⁶.

В этом аспекте независимость судебной власти является одним из основополагающих условий реализации гражданами конституционного права на судебную защиту, эффективности правового механизма, обеспечивающего подчинение органов власти Конституции и законам страны.

¹⁵ См. подробнее: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008; Кутафин О.Е. Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации. М., 2000.

¹⁶ См.: Осавелюк А.М. Правовое государство как конституционная основа // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 47-55.

«Осуществление правосудия в сфере государственного управления, отмечают учёные, должно оцениваться с точки зрения обеспечения законности, посредством административной юстиции, как превентивного средства защиты прав и свобод человека»¹⁷.

В этом отношении институт судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти позволяет упорядочить правовое регулирование в этой сфере, является одним из важнейших элементов конституционализма и обеспечения господства права. Суд, таким образом, разрешая споры, выполняет двуединую задачу, одновременно защищая интересы государства и интересы личности.

В качестве предпосылки возникновения административной юстиции значительную роль играют и интеграционные процессы, «развитие которых в рамках ЕАЭС создает многоуровневую систему правового регулирования. В условиях сближения правовых систем законодательство становится более динамичным, развиваясь не только в системе конституционно-правовых, но и международно-правовых координат».

В процессе межгосударственной интеграции решаются различные задачи дальнейшего углубления и систематизации отраслей законодательства, принимаются новые концепции, направленные на формирование общего рынка труда, формируются правовые инструменты правовой интеграции в рамках ЕАЭС¹⁸. Одновременно с этим получает своё развитие и правовая система государства. Наблюдается позитивная тенденция в направлении уменьшения количества модельных правовых решений и увеличения более чётких и унифицированных норм правового регулирования.

Таким образом, интеграционные процессы в рамках государств – членов ЕАЭС способствуют формированию новых общественных отношений не только между государствами, но и в сфере взаимоотношений между личностью и госу-

¹⁷ См.: Пекка Халлберг. Административное правосудие как основа функционирования правового государства // ACADEMPRESS. 2013. С. 3-4.

¹⁸ См.: Примаков Е.М. Россия. Надежды и тревоги. М., 2015.

дарством, которые, в свою очередь, могут вызывать определенные разногласия и нуждаться в правовом регулировании.

Необходимо также отметить, что препятствиями скорейшего внедрения административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС можно выделить и усложнение социально-экономических отношений, которые были вызваны необходимостью кардинального осмысления социальной роли государства, особенно по вопросам защиты прав граждан.

Социально-экономические и политические преобразования, охватившие государства – члены ЕАЭС, привели к утверждению новых конституционных ценностей, обозначив принципиально новые контуры дальнейшего развития судебной системы на принципах права и справедливости. Конституционное признание прав человека в качестве высшей ценности заложило предпосылки изучения позитивного опыта зарубежных стран в вопросах заимствования новых конституционных положений и их внедрения в национальное законодательство.

Совершенствование судебной власти, закрепление в конституциях государств – членов ЕАЭС норм о верховенстве Конституции, разделении власти и самостоятельности ветвей власти стали основными факторами, оказавшими влияние на формирование административной юстиции в государствах ЕАЭС, деятельность которой позволяет не только гарантировать принцип справедливости и законности, но и создает необходимые предпосылки ограничения власти в сфере государственного управления правовыми средствами¹⁹.

Появление административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС также связано с теорией разделения власти и идеями построения гражданского общества. «Основной принцип правового или конституционного государства, отмечал Б.А. Кистяковский, состоит в том, что государственная власть в

¹⁹ См.: Михалева Н.А. Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. М., 1997.

нем ограничена, осуществляется в определенных пределах, которые они не должны преступать»²⁰.

Каждая власть имеет свое функциональное предназначение. Распределение функций в то же время не препятствуют конструктивному их взаимодействию на конституционной основе. Используются различные механизмы сдерживания, особенно при принятии важных для страны решений, возникновении спорных ситуаций конституционно-правового характера. Обеспечить в государстве конструктивный диалог ветвей власти возможно только при соблюдении определенных правил, наличии политической культуры и развитой системы государственных институтов.

Полагаем, что появлению института административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС способствовали и научные разработки теории конституционно-правового разделения власти. Так, в работах учёных принцип разделения власти рассматривается в качестве важнейшего условия построения сильного правового государства, условием ограничения публичной власти, защиты прав и свобод граждан²¹.

Формирование эффективной судебной власти тесно связано с конституционализацией принципа разделения власти в качестве фундаментальной основы функционирования органов государственной власти.

Принципы разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов всегда служили надёжной конституционной осно-

²⁰ См.: Ащеулов А.Т. Вопросы теории конституционного права Республики Казахстан. М., 2000.

²¹ См. подробнее: Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие и применение. М., 1988; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995; Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации. М., 1998; Матюшин М.Н. Разделение властей как фактор построения правового государства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2000; Копабаяев О.К. Конституционно-правовые основы организации и функционирования государственной власти Республики Казахстан (проблемы теории и практики). М., 1999; Кубеев Е.К. Основы конституционного строя Республики Казахстан: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998; Джангириян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. М., 2003.

вой построения эффективного государства. Судебная власть в этой системе стоит на страже конституционных ценностей, гарантирует права человека и принципы справедливости, разрешает правовые конфликты и споры различного характера. По сути, судебная защита конституционных прав и свобод человека и гражданина предопределяется наличием эффективного правового механизма их обеспечения, а также обязанностью соответствующих органов государства соблюдать предписания Конституции в части недопущения неправомерных действий должностных лиц.

По сути, в условиях разделения власти судебная власть приобретает универсальный характер, становится сердцевиной правового государства и основной гарантией защиты прав человека.

Как известно, большинство европейских стран уже учредили данный институт в механизме судебной власти и наработали богатую практику административного судопроизводства. В других - сложились и функционируют квазисудебные органы государственного контроля, организационно и функционально являющиеся частью исполнительных органов, третьи – находятся на стадии поиска выбора модели и перехода к нормативному оформлению института административной юстиции.

Схожие тенденции характерны и для государств – членов ЕАЭС, правовые системы которых находятся в поиске более совершенных форм взаимоотношений личности и государства.

На наш взгляд, существенное воздействие на ход правовых преобразований оказывают и политические факторы. В государствах – членах ЕАЭС, за исключением Армении и Кыргызстана, сложились сильные президентские формы правления, в которых основными инициаторами преобразований выступают главы государств. Как показывает практика, в монархических государствах становление институтов демократии сдерживается, лишая представительные и исполнительные органы власти какой-либо инициативности и самостоятельности в определении векторов правового развития.

В этих условиях процесс институционализации правовых институтов может определяться не только реальными общественными запросами, но и попасть в зависимость от субъективных факторов, связанных с восприимчивостью должностными лицами государства ценностей конституционализма. В истории каждого государства существуют также периоды политической неуверенности, которые способны оказывать влияние на динамику правовых преобразований.

Среди причин становления административной юстиции в Казахстане Р.А. Подопригора указывает и на «изменение характера отношений между государством и гражданином, которые всё больше переходят в электронный формат, лишая последних возможности представлять свои объяснения, участвовать в процедурах и т.д. Эти и некоторые другие причины сказываются и на качестве государственного управления, которое страдает из-за ненадлежащего уровня законности актов и действий органов государственной администрации»²².

Несомненно, что электронное правосудие в рамках дальнейшего процесса цифровизации, получив интенсивное развитие во многих странах мира, вместе с тем актуализирует ряд вопросов, связанных с защитой прав человека в сфере информационной безопасности.

В правовой науке обозначенные проблемы стали обсуждаться в контексте трансформации роли государства в механизме взаимодействия ветвей власти и личности²³.

Применение цифровых технологий представляется актуальным и для совершенствования судебной власти. В настоящее время уже некоторые страны применяют искусственный интеллект, при помощи которого повышается открытость и эффективность судебной деятельности.

²² См.: Подопригора Р.А. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы // Право и государство. 2014. № 4 (65). С. 46–47.

²³ См.: Тихонова С.В. Ветви власти в электронном государстве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №. 3 (92). С 11-16.

Так, например, по мнению А.В. Малько и М.А. Костенко, в Бразилии разработана и применяется компьютерная программа «электронный судья», представляющая собой экспертную систему, в которой собраны и проанализированы показания свидетелей и вещественные доказательства, касающиеся административных правонарушений²⁴. Компьютерные технологии широко используются и в Китайской Народной Республике в уголовном судопроизводстве²⁵.

Проникновение цифровых технологий в судебную систему закладывает правовую основу и способствуют совершенствованию правозащитных институтов. Так, по мнению учёных, «перевод отправления правосудия по административным, гражданским, уголовным и другим делам на цифровые рельсы делает невозможным фальсифицировать что либо». Процесс цифровизации наблюдается и в Казахстане, где учёные предлагают создать электронные суды, в том числе и по административным спорам.

Особенно остро данная проблема проявилась в условиях чрезвычайной ситуации. Пандемия Covid-19, охватившая все страны мира, стала катализатором глобальных изменений в системе государственного управления, и особенно в сфере взаимоотношений между личностью и государством, в том числе в системе правосудия.

Так, Верховный Суд Республики Казахстан, с учётом введения в стране режима чрезвычайного положения, рекомендовал судам, в производстве которых находятся различные дела, перенести сроки их рассмотрения на более поздний период, а при невозможности - проводить заседания дистанционно, с обязательной фиксацией онлайн-процессов в электронном протоколе²⁶.

²⁴ См.: Суд по-бразильски: приговор выносит искусственный интеллект // <https://lenta.ru/news/2001/09/03/brain>.

²⁵ См.: Малько А.В., Костенко М.А. Цифровые технологии в судебной системе: проблемы внедрения // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 52-54; Шереметьев И.И. Использование цифровых технологий при рассмотрении уголовных дел в суде: реальность и перспективы // Lex Russica. 2017. № 5 (150). С. 117-131.

²⁶ См.: Верховный суд рекомендовал проводить процессы онлайн // <https://informburo.kz/novosti/verhovnyy-sud-rekomendoval-provodit-processy-onlayn.html>.

Такое взаимодействие гражданина и государства в электронном формате неизбежно приведёт к модернизации судебных (административных) процедур, снимет бюрократические барьеры и обеспечит доступность судебной власти для граждан. Вместе с тем необходимо проведение анализа влияния цифровых технологий в судебной системе, направленного на выявление преимуществ и недостатков такого процесса.

В числе факторов, способствующих становлению административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, можно назвать и рост социальных противоречий. Конфликты в публично-правовой сфере, которые неизбежны по определению из-за разности интересов, по своей природе являются разновидностью социально-политических конфликтов, которые также нуждаются в разрешении правовыми средствами.

Отсутствие эффективного общественного контроля нередко является причиной превышения органами власти должностных полномочий. Институт административной юстиции в этом случае призван «оценивать» законность и целесообразность административного акта, а также «дисциплинировать» поведение должностных лиц государства.

Институт административной юстиции тесно связан с правовым статусом личности и судебной властью, обеспечивающей правовую защиту граждан от злоупотреблений со стороны органов публичной власти или должностных лиц. Наличие в государстве специализированной судебной защиты служит важнейшей конституционной гарантией обеспечения прав и свобод человека и гражданина в различных областях жизнедеятельности общества.

По мнению Ю.Ф. Бочарникова, «в большинстве зарубежных стран конституционная задача по защите прав и свобод личности от неправомерных действий должностных лиц государства и обеспечение надлежащего контроля за административными актами и действиями возложена на органы ад-

министративной юстиции, статус которых закреплен на конституционном уровне»²⁷.

Мировой опыт показывает, что административная юстиция, являясь важнейшим элементом механизма защиты прав физических и юридических лиц, позволяет обеспечить судебный контроль за законностью управленческой деятельности должностных лиц органов исполнительной власти. И в этом плане основные цели административной юстиции соответствуют конституционным целям судебной ветви власти, таким как защита прав и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения конституции и законов и др.²⁸.

Решения административных судов при разрешении публично-правовых споров направлены не только на защиту интересов личности от злоупотреблений со стороны субъектов публичного управления, но и выражают принцип справедливости и ответственности во взаимоотношениях индивида с государством.

Участие специализированных судов в защите конституционных прав и свобод оказывает также позитивное воздействие на создание сбалансированного правового механизма, позволяющего учитывать не только публичные, но и частные интересы.

Между тем в государствах – членах ЕАЭС, в силу доминирования судебных механизмов рассмотрения споров между человеком и государством, институт административной юстиции длительное время не находил законодательного оформления. На то были как объективные, так и субъективные причины.

Прежде всего, был иной характер взаимоотношений государства и личности, определяющий содержание правоотношений в обществе. На первоначальном этапе становления государственности в государствах – членах

²⁷ См.: Бочарников Ю.Ф. Конституционно-правовой статус органов административной юстиции Италии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

²⁸ См.: Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // [http: adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_).

ЕАЭС большое внимание уделялось политическим институтам власти, их устойчивости и эффективности, а также созданию условий для формирования и развития рыночных отношений. Личность, его права и свободы имели декларативный (формальный) характер. В силу определенных особенностей государство было невосприимчиво к идеям административной юстиции.

Значительную роль в развитии теории и практики административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС сыграли нормы национальных конституций, предусматривающие различные виды судопроизводства. Так, наряду с судами общей юрисдикции, в государствах – членах ЕАЭС предусматривается специализация судов по различным направлениям деятельности, подробный анализ которой дан в юридической литературе²⁹.

Вместе с тем эффективность административной юстиции напрямую связана с функциональностью демократических институтов, а также законодательным обеспечением конституционных прав и свобод граждан. В связи с этим процесс реализации конституционных норм во многом определяется урегулированностью правового статуса судебной власти, четким определением её функциональных характеристик в механизме государства как средства защиты прав человека.

Так, согласно Конституции РФ, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства³⁰. Несмотря на множественность форм правосудия, каждая из них подчиняясь общим принципам, вместе с тем, характеризуется рядом особенностей, в том числе и административное судопроизводство.

Взаимосвязь административной юстиции прослеживается и с институтом конституционной ответственности, которая может выступать в роли средства, при помощи которого применяются санкции в отношении долж-

²⁹ См.: Кубийда Р.А. Обзор законодательства об административной юстиции в странах бывшего СССР. М., 2010.

³⁰ См.: Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>.

ностных лиц государства за принятие неправовых актов. «Особенно важным, в этом отношении, пишет С.А. Авакьян, является положение Конституции о высшей юридической силе и прямом действии. Конституция, в этом смысле, должна полагаться не только на арсенал всех отраслей права, но и на собственные средства обеспечения конституционных норм, а также предусматривать меры конституционной ответственности в отношении высших должностных лиц государства»³¹.

Примечательно, что в современной науке достаточно много работ в этой области, анализ которых дан в научных публикациях как российских, так и казахстанских учёных, в работах которых реализация конституционной ответственности рассматривается в качестве важнейшего условия защиты интересов гражданского общества³².

Так, анализируя взаимосвязь судебной власти и ответственности власти, казахстанские учёные рассматривают институт конституционной ответственности в качестве средства обеспечения конституционной безопасности и защиты общественных интересов от злоупотреблений со стороны субъектов публичного управления. К примеру, нарушение Конституции, по мнению А.А. Караева, может проявляться в форме несоблюдения органами власти и

³¹ См.: Авакьян С.А. Конституционно–правовая ответственность: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2001.

³² См. подробнее: Ежи Дж. Виатр. Конституционная ответственность в Польше // Восточно–европейское обозрение. 1996. № 2 (15). С. 12–15; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000; Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж.Ч. Проблемы конституционной ответственности. М., 2001; Айтхожин К.К. Теоретические вопросы Конституции Республики Казахстан: автореф. дисс... докт. юрид. наук. Алматы, 2008; Статкявичус М. Перспективы развития института импичмента в современном государстве // Правоведение. 2004. № 5. С. 46–49; Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко–теоретические акценты // Правоведение. 2004. № 5. С. 64–67; Гаджиев Г.А. К вопросу о разграничении конституционно–правовой и гражданско–правовой ответственности. М., 2001; Витрук Н.В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2001; Василевич Г.А. Конституционно–правовая ответственность – особый вид юридической ответственности // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. 2001. № 1. С. 104–111; Жакаева Л.С. Конституционно–правовая ответственность в законодательстве Республики Казахстан. М., 2008; Амандыкова С.К. Конституционно–правовые санкции и ответственность в конституционном праве Республики Казахстан // в сб.: Конституционно–правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. 2001.

государственными служащими текста присяги, нарушении принципа разделения власти, принятии решений, повлекших за собой экономический или политический кризис, неисполнении своих конституционных обязанностей, принятии неконституционных актов, ратификации ущербных для страны международных договоров и прочее³³.

Предпосылкой формирования административной юстиции также является международное сотрудничество и ратификация государствами – членами ЕАЭС основополагающих документов в области прав человека, что в свою очередь стало причиной совершенствования внутригосударственных механизмов защиты прав человека, повышение имиджа страны на международной арене, а также принятие новых Конвенций в этой области³⁴.

Так, Международный пакт о гражданских и политических правах закрепляет «право всех лиц на равную защиту закона, на равенство перед судами и трибуналами и гарантия независимости суда при отправлении уголовного и гражданского правосудия»³⁵.

Принципиальные положения были также обозначены и в Итоговом документе Московского совещания по человеческому измерению ОБСЕ (1991), в котором было записано, что «каждый человек должен обладать эффективными средствами правовой защиты от административных решений, с тем, чтобы соблюдалось и гарантировалось уважение основных прав и свобод личности, обеспечивались интересы правовой системы».

Важнейшим документом, в котором упоминается необходимость эффективной защиты прав и свобод человека судом, является Европейская кон-

³³ См.: Караев А.А. Конституционная ответственность – составная часть механизма конституционной безопасности и защиты общественных интересов // <http://www.cu.edu.kz>.

³⁴ См.: Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 26 мая 1995 года // <http://cis.minsk.by/page/11326>.

³⁵ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах // <https://sud.gov.kz/rus/content/mezhdunarodnyy-pakt-o-grazhdanskih-i-politicheskikh-pravah>.

венция о защите прав человека и основных свобод, ратифицированная Российской Федерацией и Республикой Армения³⁶.

Таким образом, политико-правовое развитие государств – членов ЕАЭС, признание приоритета норм международного права и верховенства права и др., заложили прочную теоретическую основу для восприятия административной юстиции, как основополагающего института правового государства. Такой подход был предопределен как объективными внутригосударственными процессами, происходящими в государствах – членах ЕАЭС, так и воздействием международных факторов.

Среди прочего ратификация международных документов отражает стремление государств предпринять эффективные меры по совершенствованию правовых механизмов защиты прав человека, способствующие реализации взятых на себя обязательств.

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что необходимость данного института связана не только с внутренними политико-правовыми запросами, но и значительным влиянием норм международного права, способствующим совершенствованию внутригосударственного права и его институтов.

Не менее важной предпосылкой формирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС является конституционное признание института частной собственности и свободы предпринимательства в качестве фундаментальных основ свободной, рыночной экономики и «экономической конституции». Эти ценности также нуждаются в особой защите со стороны государства. Конституции государств – членов ЕАЭС закрепляют нормы об

³⁶ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 года № 54–ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». Принят Государственной Думой 20 февраля 1998 года одобрен Советом Федерации 13 марта 1998 года // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102076913&backlink=1&&nd=102052320>; Национальное собрание РА ратифицировало Европейскую конвенцию «О защите прав человека и основных свобод» // <https://armenpress.am/rus/news/529303.html>.

охране и защите права собственности, свободе предпринимательства, ограничению монополистической деятельности и др.³⁷

В большинстве государств – членов ЕАЭС защита права собственности реализуется в гражданском процессе в рамках обычного судебного разбирательства. Однако рассмотрение споров экономического характера, в которых сторонами являются гражданин и государство, административная юстиция позволяет более компетентно и оперативно защищать законные интересы граждан и юридических лиц.

В содержательном смысле идеи административной юстиции связаны также с идеями формирования сильного правового государства. Конституционное развитие ряда европейских государств (Германия, Франция, Испания и др.) свидетельствует, что административная юстиция, как инструмент эффективной судебной защиты прав человека, является составной частью именно эффективного, сильного государства, в котором судебная власть обладает значительным властным потенциалом.

А.Д. Керимов отмечает, что в пользу такого государства выказывались многие величайшие мыслители и политические деятели прошлого. Так, Ж.-Ж. Руссо отмечал, что «лишь сильное государство способно гарантировать свободу своим гражданам»³⁸.

Большинство современных учёных, при анализе характеристик сильного государства в качестве основных элементов такого государства называют принцип разделения власти, эффективную защиту прав и свобод личности и независимость судебной власти³⁹.

Таким образом, появление института административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС было связано с наличием объективных факто-

³⁷ См.: Михалева Н.А. Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып. 2. М., 1997.

³⁸ См.: Керимов А.Д. Некоторые проблемы теории сильного государства // Социодинамика. 2013. № 3. С. 1 - 45.

³⁹ См.: Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и порядок в 21 веке. М., 2006; Кареев А.А. Президент Республики Казахстан в механизме формирования сильного государства и обеспечения конституционной безопасности // <https://www.zakon.kz/4818242-prezident-respubliki-kazahstan-v.html>.

ров. Её генезис и современное состояние тесно связаны с закономерностями политико-правового и социально-экономического развития государств – членов ЕАЭС, а также воздействием внешних факторов, определивших векторы его дальнейшего развития.

Слдует отметить два периода в становлении административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС - теоретико-правовой и практико-ориентированный.

Первый - этап теоретико-правовой направленности (1991-2000 годы) - характеризовался ростом научных публикаций, процессом формирования правовых предпосылок конституционализации административной юстиции, выделением и формированием объектов конституционного регулирования и конституционно-правовых предпосылок учреждения административных судов.

На данном этапе конституционное оформление принципов осуществления правосудия в государствах – членах ЕАЭС заложило правовые основы для обеспечения качественного судебного контроля над деятельностью исполнительной власти.

Второй - этап практико-ориентированной направленности (2001 год и по настоящее время) - охватил процессы институционализации административной юстиции в принятии национальных законодательных актов, расширяющих судебные механизмы защиты прав человека от злоупотреблений со стороны органов публичной власти и их должностных лиц.

Вместе с тем проведённый анализ институционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС показывает неравномерность данного процесса.

Дальнейшее изучение государствами не только правовых, но и социально-культурных предпосылок возникновения и развития институтов права позволит государствам – членам ЕАЭС минимизировать правовые риски в этой сфере, сформировать более совершенные судебные механизмы защиты конституционных прав и свобод человека.

Важнейшей предпосылкой становления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС стали также прогрессивные демократические процессы, которые отражали объективный процесс трансформации правовой системы и его институтов.

На основе этого были заложены теоретико-правовые предпосылки обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также формирования эффективного судебного контроля в публично-правовой сфере.

Таким образом, признание идей правовой государственности, принципа разделения власти и верховенства закона, подчинение органов власти Конституции и праву, деэтангизация политического курса, направленного на ограничение вмешательства государства во все сферы жизнедеятельности общества, методов государственного управления предопределили становление административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

§ 2. Роль доктрины административной юстиции в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности

Идеи конституционализма имеют важнейшее значение для формирования гражданского общества и правового государства, целью которого является ограничение власти, защита прав и свобод человека правовыми средствами, а также реализации потенциала Конституции. Установление разумного баланса интересов между властью и свободой личности является важнейшей задачей современной конституционной науки.

Примечательно, что на современном этапе правового развития государств – членов ЕАЭС наблюдается рост научных дискуссий к проблеме расширения судебных механизмов защиты прав и свобод человека посредством административной юстиции. Этот интерес главным образом вызван широким распространением данного института в мире, в том числе и в государствах – членах ЕАЭС, тесные социально-экономические связи которых

направлены на повышение качества жизни и гармонизацию национальных законодательств.

Так, один из величайших теоретиков права XX века Г. Радбрух видел в этом институте именно тот «завершающий элемент, который придаёт основанию правового государства необходимую полноту и целостность»⁴⁰.

Процесс формирования института административной юстиции в этом отношении необходимо начать с научного анализа понятийного аппарата, раскрытие которого позволит рассмотреть наиболее существенные составные части исследуемого объекта.

В этой связи в юридической науке подчеркивается, что понятийный аппарат, в том числе и административной юстиции, как «точное определение правовых категорий и понятий, необходимо не только для строгости теоретических построений, но и для правовой практики – как нормотворческой, так и правоприменительной»⁴¹.

Так, в работах учёных, посвященных институту административной юстиции, особое внимание обращается на «необходимость применения мер ответственности в отношении должностных лиц за принимаемые решения»⁴², на «распространение судебного контроля на всю нормотворческую деятельность государства», а также «выделения административной юстиции в отдельную и самостоятельную форму судопроизводства»⁴³.

К примеру, Н.И. Мамонтов полагает, что административная юстиция представляет собой специализированный вид правосудия, целью которого является осуществление судебного контроля в сфере управления⁴⁴.

⁴⁰ См.: Зеленцов А.Б. Конституция Российской Федерации 1993 года и проблемы становления административной юстиции // Вестник РУДН. 2004. № 1. С. 5-25.

⁴¹ См.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

⁴² См.: Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. М., 2000; Административная ответственность в Республике Казахстан. М., 2005.

⁴³ См.: Мамаи К.А. Некоторые итоги реформирования административного судопроизводства в Казахстане и перспективы развития // Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития: Материалы конференции. Астана, 2005. С. 18–19.

⁴⁴ См.: Мамонтов Н.И. Некоторые аспекты института административной юстиции и правовое государство // Административное право: сравнительно–правовые подходы. Ежегодник публичного права. М., 2014.

В государствах – членах ЕАЭС существует проблема определения конституционно-правовой природы и сущности административной юстиции и учёным до сих пор не удалось прийти к единому мнению.

В правовой доктрине также проводят разграничение понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство». Так, Ю.А. Тихомиров отмечает, «что до сих пор нет ясности в самой концепции административного правосудия, в его связи с конституционной концепцией «административного судопроизводства» и с традиционно используемой концепцией «административной юстиции»⁴⁵.

Д.Н. Бахрах, являясь основным оппонентом теории отождествления административного процесса, административного судопроизводства и административной юстиции, приводит ряд аргументов, опровергающих возможность считать понятия административного судопроизводства, административного процесса и административной юстиции идентичными⁴⁶.

Под административной юстицией обычно понимается рассмотрение и разрешение в суде споров между физическими и юридическими лицами с субъектами публичной власти (административными органами) относительно их властной деятельности. Иначе можно сказать: административная юстиция – это рассмотрение судами жалоб физических и юридических лиц на властные действия органов публичной власти⁴⁷.

Таким образом, Д.Н. Бахрах считал, что, во-первых, основное различие между административной юстицией и административным судопроизводством заключается в том, что первая может быть и гражданским (арбитражным) и административным судопроизводством. Во-вторых, разница между административной юстицией и административным судопроизводством заключается в том, что последнее включает споры между субъектами публич-

⁴⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35–37.

⁴⁶ См.: Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 38–41.

⁴⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19–25.

ной власти, например, между прокуратурой и областной думой, региональным правительством и главой муниципалитета, двумя исполнительными органами⁴⁸.

А.В. Пошивайлова считает, что предметом административной юстиции являются не все административные споры. Предмет административной юстиции включает только споры, возникающие по инициативе властей проверяющей стороны. Следовательно, административные, управленческие, публично-правовые споры являются предметом административно-юрисдикционной деятельности в целом. И только некоторые из них составляют субъект административной юстиции - это административно-юстиционные споры, инициированные подвластной стороной и переданные в суд, против публичного акта власти и контроля, который нарушает субъективное право или охраняемый законом интерес в порядке признать незаконными и их должностных лиц публичные действия или совершенные ими действия (бездействие)⁴⁹.

Такой подход свидетельствует о том, что научная концепция «административной юстиции» и юридическая концепция «административного судопроизводства» не идентичны.

По мнению И.В. Пановой, административное судопроизводство также отличается от административной юстиции юридической процедурой, которая должна быть административной и иметь свою специфику в этом отношении. Судьи в порядке, установленном нормами административного права, налагают на органы преследования, меры административного принуждения и т.д., а не защищают⁵⁰.

Административная юстиция, по своей сути, является судебной защитой прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений от противо-

⁴⁸ См.: там же. С. 22.

⁴⁹ См.: Пошивайлова А. В. Особенности административно-юстиционного спора // Закон и право. 2004. № 1. С. 36-40.

⁵⁰ См.: Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации: М., 2001.

правных действий и решений органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

Характерно также, что нередко институт административной юстиции рассматривается «применительно к осуществлению судом судебного контроля над деятельностью органов государственного управления». Вместе с тем, данный подход справедливо подвергался критике еще советскими учёными, полагавшими, что «между управлением и правосудием существуют различия, которые проявляются как в содержании деятельности, так и во внешних формах ее проявления»⁵¹.

К примеру, одни учёные рассматривают административную юстицию как инструмент «разрешения административно-правовых споров в суде общей юрисдикции», другие - в качестве «идеального типа организации административного правосудия, направленного на разрешение административных судебных дел и формирование специальной системы административных судов»⁵², третьи - как «необходимый элемент правового государства»⁵³.

С.Ж. Соловых полагает, что институт административной юстиции рассматривается в широком смысле, например, «в качестве способа организации административно-правовой защиты, имеющего двойственное значение, суть которого состоит в урегулировании социальных процессов в обществе, посредством выполнения функций, возложенных на органы, образующие ее систему»⁵⁴.

Н.Г. Салищева, например, определяет это понятие с точки зрения её контролирующего потенциала, «как систему внешнего контроля над действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к

⁵¹ См.: Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. М., 1973.

⁵² См.: Коркунов Н.М. Очерк теорий административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. Кн. 1. С. 1-48.

⁵³ См.: Джаналиев Н.К. Исторические предпосылки развития административной юстиции в Кыргызской Республике // <http://ksla.kg>.

⁵⁴ См.: Соловых С.Ж. Понятие административной юстиции // Вестник Тамбовского университета. 2016. № 1 (5). С. 48-53.

гражданам»⁵⁵. Такой подход более полно отражает именно целевое назначение института административной юстиции, как составной части механизма обеспечения прав и свобод граждан.

Н.Ю. Хаманева, определяя административную юстицию в качестве системы специальных органов, осуществляющих функции контроля в сфере управления, считает необходимым «создание целостной системы судов, обособленных от общего судопроизводства необходимым»⁵⁶.

Особый интерес представляют научные труды Н.И. Мамонтова, которые посвящены формированию новой ветви власти. Так, высказываются предложения о необходимости выделения в системе судебной власти специализированной её ветви, обусловленность которой объясняется социальными потребностями современной экономики, необходимостью усиления судебного контроля за деятельностью исполнительных органов, законностью принимаемых ими решений, касающихся прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц⁵⁷.

По мнению Ю.А. Тихомирова, «административную юстицию характеризуют как отдельную ветвь правосудия. Наличие в ней трёх административных элементов (кадры, акты, процедуры) придает органам административной юстиции характер квазисудебных органов в отличие от классического судебного процесса и гражданских судов. Но здесь участником является властный субъект, а объект правонарушения носит публичный характер»⁵⁸.

О самостоятельной ветви судопроизводства утверждает Ю.Н. Старилов, по мнению которого, «она должна заниматься рассмотрением правовых споров, возникающих в сфере управления и быть направленной на обеспечение субъективных публичных прав и свобод граждан. Только при таком под-

⁵⁵ См.: Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. 1994. № 14. С.84–86.

⁵⁶ См.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997.

⁵⁷ См.: Мамонтов Н.И. Становление и концептуальные подходы развития административной юстиции в Республике Казахстан // <http://www.zakon.kz>.

⁵⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.

ходе этот правовой институт с юридической процедурной точки зрения можно назвать административным процессом»⁵⁹.

Кроме того, административная юстиция создаёт предпосылки формирования новой отрасли современного права - административного процесса, который приходит на замену так называемой «квазиюстиции». «В связи с этим, - отмечают учёные, - возникает конкуренция «административного судопроизводства» и «административной юстиции». Одни учёные не видят различий и считают эти понятия тождественными, другие полагают, что понятие «административная юстиция» уходит в прошлое», на смену которого должно прийти административное судопроизводство, как основа развития административного процесса»⁶⁰.

Приведенные подходы являются достаточно распространенными для характеристики рассматриваемого института. Однако, несмотря на различные подходы, появление в системе судебной власти специализированной её ветви может нарушить принцип единства государственной власти и систему сдержек и противовесов, закреплённые в конституционном законодательстве государств – членов ЕАЭС. Какое-либо дробление судебной ветви может иметь негативные последствия и снизить её авторитет и доверие граждан.

Вместе с тем из существующих способов обеспечения прав и свобод личности наиболее действенными по-прежнему остаются судебные механизмы, которые практически осуществляют не только меры правовой защиты, но и, в случае необходимости, и процессуальное принуждение.

В.М. Лебедев, рассуждая о судебном контроле, обращает внимание на «неравенство правового положения сторон административного дела. Граждане и организации, в отличие от органов публичной власти и должностных лиц, обладают меньшими возможностями по защите и доказыванию своей

⁵⁹ См.: Стариков Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю.Н. Стариков. М., 2013.

⁶⁰ См.: Гамидова Е.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. 2017. № 17 (2). С. 230-237.

позиции. В связи с этим административному истцу, в отличие от истца по гражданскому делу, должны быть предоставлены дополнительные процессуальные возможности и гарантии»⁶¹.

Однако в любом случае, судебный контроль необходимо рассматривать важнейшим достижением человечества и гарантией принципа разделения власти. Осуществляемый в форме административной юстиции судебный контроль обеспечивает законность правовых актов органов исполнительной власти и их соответствие Конституции страны.

Таким образом, рассмотрение института административной юстиции во взаимосвязи с идеями конституционализма позволяет нам понять его юридическую природу, предопределяя, таким образом, необходимость дальнейшего научного поиска и выявления новых подходов к анализу правовых категорий.

Институт административной юстиции тесно связан и с принципом разделения власти, установленным конституционным законодательством государств – членов ЕАЭС. Являясь хранителем конституционных ценностей, органы административной юстиции устанавливают пределы осуществления политической власти в системе разделения власти, обеспечивают верховенство права при осуществлении функции правосудия, разрешают социальные противоречия, стоят на страже конституционных прав и свобод личности, и в определенной мере выступают посредниками между органами государственного управления и обществом.

Примечательно, что идеи конституционализма имеют универсальное значение, но наиболее полно они используются в юридической науке при анализе именно правовых институтов, одним из которых является административная юстиция.

Конституционализм базируется на таких приоритетах, как права человека и народовластие, независимость суда и ответственность власти, парламентаризм и верховенство закона и др. Эти ценности находят отражение в

⁶¹ См.: Лебедев В.М. Становление и развитие административного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С.57.

конституциях современных стран в качестве важнейших принципов демократического развития.

Административная юстиция, как элемент конституционализма, направлен, прежде всего, на ограничение публичной власти. К сожалению, в большинстве работ, посвящённых данной тематике, не прослеживается такая взаимосвязь, не рассматривается конституционализм в качестве фундаментальной основы становления независимой судебной системы и административного судопроизводства.

Практика показывает, что ценностные характеристики Конституции наиболее полно реализуются в деятельности судебной власти, решения которой должны быть направлены на защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц. Эта тенденция характерна не только для развитых стран, но и государств, находящихся на этапе перехода к поликратической форме государства.

Эффективная деятельность судов, их автономность и независимость позволяют раскрыть гуманистический смысл Конституции, отражают основные ценности конституционализма, провозглашающего личность, ее права и свободы высшей ценностью.

Идеи конституционализма оказывают непосредственное влияние и на публичные органы власти, определяя ключевые направления функционирования органов государственного управления.

«Усилия государственных институтов должны быть сконцентрированы на претворении в жизнь созидательного потенциала Основного закона страны. В процессе совершенствования законодательства необходимо неуклонно следовать принципам верховенства Конституции. Нужны системные меры, обеспечивающие как режим законности в стране и стабильность правовой системы, так и поэтапное совершенствование политической системы в рамках действующей Конституции»⁶².

⁶² См.: Концепция правовой политики на период с 2010 до 2020 года // http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_

Вместе с тем в современной юридической литературе складываются различные подходы к определению понятия «конституционализм», исследуются его исторические, правовые и аксиологические аспекты, а также соотношение с другими институтами, призванными защищать права человека⁶³.

Такой интерес, прежде всего, вызван глобализацией теории и практики современного конституционализма. Свою «аксиоматическую ценность конституционализм приобретает для стран молодой демократии, в которых недостаточно развиты идеи ограничения власти». В этом смысле «конституционализм представляется важной инструментальной и процедурной гарантией становления, развития и функционирования институтов правового государства»⁶⁴, одновременно выступает и как условие реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Рассмотрение конституционализма через призму происходящих в государстве и обществе политико-правовых процессов приводит к необходимости поиска новых инструментов защиты прав человека и принципов организации и функционирования публичной государственной власти.

Поэтому изучение понятия «конституционализм» в контексте становления новых правозащитных институтов представляется важным направлением современной юридической науки, в которой ведётся широкая полемика вокруг данного понятия, высказываются различные подходы к реализации его идей.

Так, Н.С. Бондарь рассматривает конституционализм «в единстве государственно-властных, нравственно-этических и социокультурных характери-

⁶³ См.: Шайо А. Самоограничение власти, краткий курс конституционализма. М., 2001; Арутюнян Г.Г. Конституционализм в контексте правовой культуры нового тысячелетия // <http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/moscow2013.pdf>; Юрковский А.В. Конституционализм: системный подход к формированию универсальной политико-правовой категории // Сибирский юридический вестник. 2013. № 3. С. 20-28.

⁶⁴ См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. М., 2010.

стик, осмысление которого имеет не только фундаментальное научно-методологическое, но и огромное прикладное значение»⁶⁵.

По мнению А.А. Чернякова, «конституционализм представляет собой постоянно развивающееся правовое состояние конституционной законности и правопорядка в системе общественных отношений, где признаются и обеспечиваются приоритет подлинных прав и свобод человека, верховенство демократической конституции в отношении публичной власти, должностных лиц и всех субъектов права согласно их правовому статусу»⁶⁶.

Анализируя соотношение понятий «конституционализм и публичная власть», С.А. Авакьян отмечает, что «конституционализм представляет собой одно из сложнейших фундаментальных понятий юридической науки, которое по своей природе и назначению касается глубинных пластов общественного сознания, правовой идеологии, нормативно-правовой системы и практики государственно-правовой жизни»⁶⁷.

Стоит согласиться, что в современном понимании конституционализм своим содержанием охватывает кроме теоретических проблем преследует ясную практическую цель: защитить права человека, повысить его правосознание и правовую культуру.

Г.Г. Арутюнян в своих исследованиях обращает внимание на необходимость выявления аксиологических основ современного конституционализма. Изучая это понятие, он выдвигает концепцию, согласно которой «конституционализм необходимо воспринимать не как один из основных принципов конституционного права, а как фундаментальный принцип современного права в целом».

На основе такого подхода он констатирует, что «современный конституционализм характеризуется рядом установленных общественным согласи-

⁶⁵ См.: Бондарь Н.С. Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления // Право и государство. 2014. № 4. С. 27–28.

⁶⁶ См.: Черняков А.А. Конституционное право: эволюция отраслевого содержания. М., 2007.

⁶⁷ См.: Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27–30.

ем фундаментальных правил правового, демократического поведения. Эти правила должны существовать как объективная реальность, проявляться в гражданском поведении, а также в процессе осуществления государственно-властных полномочий»⁶⁸.

Безусловно, научные подходы представляют значительный интерес в контексте изучения идей конституционализма и их влияния на процессы институционального развития административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС. Среди прочего, они позволяют сформулировать чёткую правовую связь административной юстиции с идеями правового государства. В этом отношении идеи конституционализма направлены на ограничение власти правовыми средствами, что должно способствовать формированию объективных предпосылок, позволяющих совершенствовать законодательство и гарантировать права человека. Являясь важнейшим атрибутом демократического государства, независимые административные суды служат институциональной гарантией справедливого разрешения спора, возникающего между властью и гражданином, позволяют «управлять публично-правовыми конфликтами и спорами».

Таким образом, судебная защита прав и свобод граждан от злоупотреблений со стороны акторов публичного управления придает идеям конституционализма реальную практическую направленность, выступая гарантом соблюдения принципов правового государства и обеспечения социальной справедливости, принципов равенства и недискриминации, провозглашенные в конституционном законодательстве государств – членов ЕАЭС.

Отметим также, что судебный контроль придаёт процессу государственного управления конституционно-правовой характер, позволяет выявить законность и целесообразность их актов. Воздействуя на управленческие органы, административная юстиция обеспечивает верховенство закона в

⁶⁸ См.: Арутюнян Г.Г. Конституционализм: уроки, вызовы, гарантии. М., 2011; Арутюнян Г.Г. Аксиологическая природа конституционализма в контексте исторической эволюции конституционной культуры // В сборнике: Философия права Пятикнижия / под. ред. А.А. Гусейнова и Е.Б. Рашковского. 2012. С. 70–82.

сфере управления. Именно в этом проявляется взаимосвязь конституционализма и административной юстиции.

Опыт развитых стран показывает, что эффективность судебных механизмов во многом определяется наличием в законодательстве оценочных критериев, позволяющих оценить её качество.

Значительную роль в процессе выявления эффективности отводится институтам гражданского общества. А.А. Югов в связи с этим отмечает, что «гармоничное и сбалансированное взаимодействие государства и гражданского общества немыслимо без высокой политической активности граждан и реального функционирования других общественных объединений»⁶⁹. В отличие от государственных органов, именно институты гражданского общества ближе всего к населению, а потому больше ориентированы на защиту прав человека от злоупотреблений со стороны субъектов публичного управления.

В связи с этим дееспособность института административной юстиции необходимо рассматривать в контексте эффективности механизмов взаимодействия гражданского общества, личности и государства. Такой подход позволит выявить не только общие интересы, но и сформировать более эффективный механизм согласования частных и публичных интересов.

Рассматривая внутреннюю логику их взаимосвязи, мы приходим к пониманию, что идея правового диалога между государством и личностью представляется важнейшим условием правового государства, без разрешения которого сложно гарантировать независимость и беспристрастность правосудия.

В этом отношении поиск новой парадигмы взаимоотношений между личностью и государством позволит создать более эффективную модель административного судопроизводства, основанного на поддержании баланса частных и государственных интересов. Институты гражданского общества могут выступать также и проводниками правовой политики государства, со-

⁶⁹ См.: Югов А.А. Система действия Конституции Российской Федерации. М., 2017.

гласования возможных противоречий и восполнения законодательных пробелов.

Вместе с тем практическая реализация идей административной юстиции требует от учёных и практиков основательной теоретической проработки возможных рисков, а также проведения глубокого научного анализа различных её моделей. «Цель судебной реформы должна заключаться в построении такой судебной системы, которая действовала бы в интересах человека, удовлетворяла публичные интересы и подавляла произвол публичной службы»⁷⁰.

Реформы в судебной системе не могут быть успешными и без комплексного подхода в реформировании административных судов. Так, имеются проблемные вопросы по исполнению решений судов, профессиональной квалификации судей, обеспечения их независимости и беспристрастности.

Определенный интерес в этом направлении может представлять анализ существующих рисков в сфере административной юстиции, который позволит выявить не только накопленные достижения, но и обозначить проблемные зоны, нуждающиеся в дополнительном анализе. Недостаточная разработанность теории рисков в сфере административной юстиции и отсутствие значительного практического опыта могут стать причинами неэффективности административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

Таким образом, по результатам рассмотрения доктринальных подходов к определению административной юстиции сформулированы некоторые выводы и следующие существующие подходы.

Первый подход сводится к тому, что некоторые учёные рассматривают административную юстицию как совокупность учреждений, которые обеспечивают деятельность органов государственного управления в установленных пределах, или как совокупность определенных гарантий и средств, использу-

⁷⁰ См.: Габбасов А.Б. Позитивная административная процедура: поиск новой парадигмы отношений между человеком и чиновником // Журнал российского права. 2011. № 8 (176). С. 65-82.

емых для защиты прав граждан от злоупотреблений публичной администрацией.

Второй подход подразумевает, что административная юстиция относится к определенной процедуре разрешения споров в судебно-процессуальной форме, которые могут возникнуть в сфере управления между физическими лицами (гражданами), юридическими лицами (хозяйствующими субъектами) с государственными и иными административными органами.

И третий подход основывается на существовании точки зрения, что административная юстиция связана с деятельностью специальных административных судов, квазисудебных органов государств, которые наделены соответствующими полномочиями по разрешению правовых конфликтов с участием органов государственного управления.

В связи с этим такое толкование административной юстиции позволяет сделать вывод, что её сущность не может быть ограничена только деятельностью судов по рассмотрению административных и правовых споров. Причем это подтверждается существующими моделями административной юстиции некоторых зарубежных стран. К примеру, во Франции административная юстиция представлена в виде квазисудебных учреждений, возглавляемых Государственным Советом, не входящих в систему судов общей юрисдикции.

Таким образом, в государствах – членах ЕАЭС правовая доктрина, как элемент правовой системы, проявляет себя в качестве важнейшего фактора развития конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с функционированием административной юстиции.

Аксиологическая ценность правовой доктрины состоит в том, что она лежит в основе формирования предпосылок институционализации и конституционализации феномена административной юстиции, выполняя практико-преобразующую функцию в правовом процессе.

§ 3. Становление административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС

Важнейшими принципами организации и функционирования демократического государства являются верховенство закона, эффективная судебная защита прав и свобод личности и ограничение власти правовыми средствами.

Формирование и установление в государствах – членах ЕАЭС прочного демократического правового порядка невозможно без соблюдения верховенства Конституции, режима конституционной законности и эффективной судебной системы.

Особая роль в процессе утверждения принципов правового государства и реализации идей конституционализма отводится институту административной юстиции.

Прежде всего, отметим, что становление независимой административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС происходит на основе конституционного законодательства, в которых судебной власти посвящены самостоятельные разделы, определяющие принципы организации и деятельности судов, их сущность и роль в механизме государства, а также в разрешении споров⁷¹.

Получив конституционное закрепление, принципы правосудия продолжают свое законодательное развитие в нормах действующего права, определяя векторы совершенствования конституционных начал судебной власти.

Конституционные принципы правосудия, закрепленные в конституциях указанных стран⁷², являются конституционно-правовой основой эффек-

⁷¹ См.: Анишина В.И. Конституционные принципы как основа совершенствования организации и деятельности судебной власти // Вестник КГУ. 2006. № 5. С. 23-27.

⁷² См.: Конституция Российской Федерации 1993 г. Раздел 7. Судебная власть и прокуратура // <http://www.constitution.ru>; Конституция Армении 1995 г. Глава 6. Судебная власть // https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf; Конституция Республики Беларусь 1994 г. Глава 6. Суд // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>; Конституция Кыргызской Республики 2010 г. Раздел 6 Судебная власть // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>; Конституция

тивного функционирования и деятельности не только судов общей юрисдикции, но и основой дальнейшей ее специализации.

Армения. Среди рассматриваемых стран наибольший интерес представляет опыт Республики Армения, которая одна из первых учредила систему специализированных административных судов и наработала в этом направлении определенную судебную практику.

В результате реформирования судебной системы и судебной власти государством был использован позитивный опыт европейских стран, особенно стран Балтии, направленный на формирование сбалансированной и эффективной административной юстиции⁷³.

Переплетаясь с конституционным судебным процессом, в рамках которого происходило рассмотрение жалоб конституционного характера, административная юстиция преследовала цель - дополнить и расширить контрольные функции государства за деятельностью должностных лиц.

Подобные взаимосвязи характерны и для большинства стран постсоветского пространства. Именно поэтому реформирование системы государственной власти началось с учреждения Конституционного суда, деятельность которого была нормативно оформлена в 1995 году⁷⁴. Дальнейшее развитие правовой системы и реформирование государственного управления актуализировали проблемы административного судопроизводства.

В Армении научный интерес к административному судопроизводству замечен еще в начале 2000 годов. Учёными опубликованы первые научные исследования, посвященные различным моделям административного судопроизводства. Важнейшим результатом таких исследований стало принятие еще в 2007 году Административно-процессуального кодекса, который уста-

Республики Казахстан 1995 г. Раздел 7 Суды и правосудие // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_.

⁷³ См.: Арутюнян Д.А. Для проведения судебно-правовых реформ в Армении избрана литовская модель // <http://www.regnum.ru/news/648698.html>.

⁷⁴ См.: Конституционный закон Республики Армения «О Конституционном суде» от 20 ноября 1995 года // <http://www.concourt.am>

навливал процессуальный порядок судебной защиты физических и юридических лиц в административном суде.

В соответствии с Судебным кодексом⁷⁵, начиная с 2008 года и по настоящее время, в стране действуют суды общей юрисдикции, специализированные суды по различным направлениям, Административный, Апелляционный и Кассационный суды. В юрисдикцию созданного административного суда отнесены дела, связанные с нарушением не только прав и свобод физических, но и юридических лиц, в том числе и в отношении действий и бездействия органов государственного управления и самоуправления и их должностных лиц⁷⁶.

Административные суды имели статус специализированных судов первой инстанции по административным делам. Высшим судом по отношению к Административному суду был Кассационный суд, который являлся высшим судом по всем типам дел⁷⁷.

Примечательно также, что нормативным постановлением Конституционного суда, глава 3 АПК признана «противоречащей Конституции в той мере, в какой она исключает решение в рамках одного дела гражданско-правового спора, производного от административно-правовых отношений». Таким образом, юрисдикция административного суда была значительно расширена⁷⁸.

По мнению Г.Б. Даниеляна, в Республике Армения на основании научных критериев не разрешен вопрос о разделении конституционной юстиции от административной. Так, в Административно-процессуальном кодексе,

⁷⁵ См.: Судебный Кодекс Республики Армения от 7 апреля 2007 года № ЗР-135 // <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=78893>

⁷⁶ См.: Даниелян Г. Законодательство и практика судов Республики Армения по административным делам // <http://sud.gov.kz/rus>.

⁷⁷ См.: Административно-процессуальный кодекс Республики Армения от 28 ноября 2007 года // <http://www.parliament.am>.

⁷⁸ См.: Постановления Конституционного суда Республики Армения от 3 февраля 2009 года, по делу об определении вопроса соответствия ч. 1 ст. 8 административно-процессуального кодекса Республики Армения Конституции Республики Армения // <http://www.concourt.am>.

принятом 28 ноября 2007 г., при содействии экспертов из Германии было предусмотрено, что Административный суд в отношении некоторых правовых актов осуществляет конституционное правосудие (статья 135). Это при том, что Конституция РА однозначно закрепила, что в стране конституционное правосудие осуществляет Конституционный суд. Потребовалось более 5 лет, чтобы эта неконституционная норма была выведена из Кодекса. Что интересно, и представители судебной системы, и немецкие эксперты разными аргументами пробовали обосновать, что осуществление конституционного правосудия Административным судом не имеет никаких противоречий с Конституцией и что аналогичная норма успешно действует в Германии⁷⁹.

Немногим позже, в 2013 году, принят новый Кодекс, который уточнил некоторые процедурные моменты административного судопроизводства⁸⁰. Кроме того, в Армении принят Закон «Об урегулировании административной деятельности в административном судопроизводстве», который используется судами для оценки деятельности администрации.

Таким образом, судебная система Армении, в отличие от большинства государств – членов ЕАЭС, предусматривает деятельность административных судов в качестве самостоятельных судебных инстанций, которые должны обеспечить равенство граждан и государственных органов перед судом, а также сбалансировать публичные и частные интересы.

Российская Федерация. В Российской Федерации институт административной юстиции имеет серьезные правовые предпосылки и научные разработки.

Одним из первых шагов в становлении административной юстиции в России стало принятие 27 апреля 1993 года Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в котором

⁷⁹ См.: Даниелян Г.Б. Законодательство и практика судов Республики Армения по административным делам // sud.gov.kz/rus/content/zakonodatelstvo-i-praktika-sudov-respubliki.

⁸⁰ См.: Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 декабря 2013 года № 139 // <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docid=98896>.

сняты установленные ранее процессуальные ограничения для граждан в процессе подачи жалобы⁸¹.

В соответствии с вышеуказанным законом, каждый гражданин наделялся правом обращения с жалобой в суд на неправомерные действия публичных органов власти, если считал, что его права и свободы нарушены.

Следующим этапом развития административной юстиции необходимо назвать проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который 22 ноября 2000 года принят в первом чтении и предусматривал четырехзвенную систему административных судов⁸².

Данный законопроект из-за нерешенности ряда вопросов подвергнут серьезной критике со стороны некоторых учёных. Так, Ж.И. Овсепян обратила внимание на тот факт, что «юрисдикция административных судов по законопроекту частично дублирует компетенцию Конституционного Суда РФ»⁸³.

Немногим позже, в 2013 году, разработан и внесён в Государственную Думу проект самостоятельного Кодекса административного судопроизводства, который также стал подвергаться серьезной критике со стороны учёных и практиков из-за наличия существенных противоречий⁸⁴.

Несмотря на недостатки, в целом данный проект рассматривался в качестве важнейшего института, направленного на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, в современной России «административное судопроизводство своим содержанием охватывает юрисдикцию общих, арбитражных и

⁸¹ См.: Закон РФ от 27 апреля 1993 года № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102023069&intelsearch=%EE%F2+27.04.1993+%B9+4866-1>.

⁸² См.: Проект Федерального конституционного закона № 7886–3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» <https://www.roi.ru/tmp/attachment>.

⁸³ См.: Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. М., 2001.

⁸⁴ См.: Грось Л.А. О Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 9 С. 97-101.

военных судов по административным делам, а также административную юрисдикцию квазисудебных органов».

Проведённый анализ Кодекса позволяет сделать вывод, что его действие касается практически всех категорий административных дел. Распространяясь на суды общей юрисдикции, он также предусматривает и последующие инстанции - апелляционную, кассационную и надзорную.

Поскольку административные дела отличаются большим разнообразием, Кодекс допускает рассмотрение дел по аналогии закона и права. Вместе с тем, регулируя взаимоотношения в сфере административного судопроизводства, Кодекс направлен на обеспечение доступности и прозрачности судебных процессов, более эффективной защиты нарушенных прав и профилактики правонарушений.

Современная модель судебного-административного процесса построена на принципиально новых основах:

1) административное судопроизводство в Кодексе получает свое определение как судебное разбирательство в полном смысле этого слова, а административный спор - как объект судебной деятельности;

2) административный иск приобретает правовой статус средства защиты нарушенного публичного права, точно так же, как гражданский иск в частном праве;

3) споры о праве на административное разбирательство рассматриваются в состязательном судебном процессе, цель которого состоит в том, чтобы полностью восстановить нарушенное субъективное право и всеми доступными для этого процессуальными средствами. Конституционный принцип конкуренции реализуется с учетом специфики спора, возникающего из административно-правовых отношений;

4) Кодекс административного судопроизводства, в отличие от Гражданского процессуального кодекса, чётко определил статус сторон судебного-административного процесса как административного истца и административного ответчика и предоставил им возможность использовать весь арсенал

средств судебного разбирательства, в том числе для совершения административных действий (отклонение иска, изменение или признание иска, заключение соглашения о примирении сторон и т.д.);

5) административное судопроизводство в общем суде, как это предусмотрено частями 2 и 3 статьи 1 КАС, проявляется в двух видах в связи с делами о защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от незаконных административных актов публичного характера. В статье 3 КАС приоритет отдаётся защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов граждан и организаций в области административных и иных общественных отношений по сравнению с защитой объективного права.

По мнению А.Б. Зеленцова, теория административного судопроизводства в России руководствуется двумя основными принципами современной модели административного правосудия: 1) эффективная судебная защита прав, свобод и законных интересов; 2) полноценный судебно-административный процесс по иску с участием равных сторон⁸⁵.

Важным моментом институционализации административной юстиции в России для развития альтернативных способов разрешения споров, в том числе и по административным делам, стала законодательная инициатива Верховного Суда от 21 марта 2018 года.

Данная инициатива направлена на реализацию положений, изложенных в Рекомендациях Совета Европы от 5 сентября 2001 года «Об альтернативных способах разрешения споров между административными органами и частными лицами», в которой дана позитивная оценка применению в административном судопроизводстве процедур медиации, урегулирования спора путем переговоров, третейского разбирательства и др.⁸⁶.

⁸⁵ См.: Зеленцов А.Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина, 2015. № 8 (12). С. 38–52.

⁸⁶ См.: текст Рекомендаций на официальном интернет-ресурсе Совета Европы // https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59.

Полагаем, что сложившийся подход будет способствовать дальнейшей унификации административно-судебной практики и укреплению общих начал института административной юстиции.

Таким образом, по мнению Е.В. Смирновой в современной России действует модель судов общей юрисдикции, а административное производство своим содержанием охватывает довольно широкую область публично-правовых отношений, которое осуществляется в рамках особой административно-процессуальной процедуры⁸⁷.

Беларусь. В Конституции Республики Беларусь судебной власти посвящена отдельная глава, в которой закреплены особенности судебной системы.

Истоки становления административных судов заложены ещё в 1992 году в Концепции судебно-правовой реформы, которая предусматривала, что «в вышестоящих судах общей юрисдикции возможно создание специализированных коллегий, а впоследствии, при появлении соответствующих условий, - преобразование их в специализированные суды (по делам несовершеннолетних, семейные, административные, налоговые, патентно-лицензионные, финансовые и другие)»⁸⁸.

Более подробная детализация принципов судоустройства дается в Законе от 13 января 1995 года «О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь». Судебная власть, согласно Закону, осуществляется судами общей юрисдикции, хозяйственными и иными судами, предусмотренными законами Республики Беларусь.

В системе общих и хозяйственных судов допускается образование специализированных коллегий, а в случаях, предусмотренных законом, - специ-

⁸⁷ См.: Смирнова Е.В. Становление и развитие административной юстиции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁸⁸ См.: Дубровин Е.В. Понятие административной юстиции и перспективы ее развития в Республике Беларусь // <http://elib.bsu.by/bitstream>.

ализированных судов: по делам несовершеннолетних, по семейным делам, судов административных, земельных, налоговых и иных⁸⁹.

Таким образом, такой подход стал очередным шагом в развитии административной юстиции в Республике Беларусь в рамках судебной системы.

Между тем, несмотря на наличие правовых основ специализации судов, вопросы, связанные с созданием и функционированием самостоятельной административной юстиции, недостаточно исследованы.

Административные споры, как и прежде, регулируются в рамках Гражданского процессуального кодекса от 11 января 1999 года (глава 29 - Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений), а в хозяйственных судах – Хозяйственным процессуальным кодексом от 15 декабря 1998 года (глава 25 – Производство по делам о проверке законности ненормативных правовых актов, действий, бездействия государственных органов, органов местного правления и самоуправления, должностных лиц)⁹⁰.

Согласно действующим правовым актам, возникающие споры административно-правового характера рассматриваются в общих или хозяйственных судах в зависимости от характера спора и его субъектного состава. Административные споры рассматриваются по правилам гражданского (хозяйственного) судопроизводства с соблюдением всех основных принципов процесса (устность, гласность, состязательность и др.) и с учетом особенностей, установленных законодательными актами.

Таким образом, в Республике Беларусь на сегодняшний день отсутствует специальная судебная юрисдикция по административным спорам, что значительно снижает уровень судебной защиты граждан. По нашему мнению, их образование означало бы реализацию нормы Кодекса о судоустройстве и статусе судей, в котором говорится о рассмотрении в перспективе вопроса о создании специализированных судов.

⁸⁹ См.: Закон Республики Беларусь от 13 января 1995 года № 3514-ХІІ «О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь» // <https://belzakon.net>.

⁹⁰ См.: Кубийда Р.А. Обзор законодательства «об административной юстиции» в странах бывшего СССР. Центр исследования правовой политики. М., 2010.

Республика Казахстан. Реформа судебной системы, начавшаяся в начале 2000-х годов, и дальнейшее утверждение принципов конституционализма привели к необходимости изучения опыта развитых стран и формирования более эффективных инструментов судебной защиты прав и свобод гражданина.

По мнению Э.Б. Аблаева, административная юстиция рассматривается «важным элементом судебной реформы в Республике Казахстан, назначение которой позволит обеспечить политические, избирательные, социальные и иные права и свободы человека и гражданина, а также юридических лиц»⁹¹. С точки зрения Р.А. Подопригора, задачи, связанные с контролем за деятельностью государственной администрации и обеспечению законности, должны быть подчинены этой основной задаче⁹².

На пути к институционализации административной юстиции первоначально в Казахстане созданы специализированные административные суды, но они не рассматривали споры публично-правового характера.

Позитивное влияние на судебную систему, обеспечение прав человека и качество отправления правосудия оказало и введение института присяжных заседателей. Как показала дальнейшая практика, правозащитная функция данного института способствовала обеспечению прозрачности судебной системы и повышению имиджа судебной власти⁹³.

В Казахстане деятельность административных судов отличается от аналогичных судов, действующих в других странах.

К примеру, публично-правовые споры, в порядке Гражданско-процессуального кодекса РК, вытекают из публичных правоотношений и

⁹¹ См.: Аблаева Э.Б. Административная юстиция как элемент административной реформы в Республике Казахстан: его становление и развитие // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 201-207.

⁹² См.: Подопригора Р.А. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы // Право и государство. 2014. № 4 (65). С. 52.

⁹³ См.: Закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284-І «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1010769.

рассматриваются в порядке «особого искового производства», что не отражает публично-правовой характер таких дел⁹⁴.

Так, разрешение публично-правовых споров в Казахстане регламентируется нормами Гражданского процессуального кодекса в порядке «специального судебного разбирательства».

В соответствующих подразделах вышеуказанного кодекса раскрыты особенности производства по делам: о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме, об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан участвовать в уголовном процессе в качестве присяжного заседателя, об оспаривании решений, действий или бездействия органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих, разбирательствах по оспариванию законности нормативного правового акта⁹⁵.

Следует отметить, что одной из важнейших отличительных особенностей административного процесса от гражданского является активная роль суда. Если в гражданском процессе сбором и представлением доказательств занимаются стороны, то в административном процессе роль суда иная, и связана с инициативным сбором доказательств.

Существуют различия и в правовом статусе сторон. Если в гражданском процессе они находятся в равном положении, то в административном процессе противостоящими субъектами являются граждане и представители власти.

Между тем «учреждение административных судов, по мнению Г.Ж. Сулейменовой, имело важное значение в обеспечении не только прав граждан от произвола чиновников, но и способствовало созданию стабильности,

⁹⁴ См.: Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>.

⁹⁵ См.: Там же.

законности и обоснованности решений и действий государственных и иных органов и их должностных лиц»⁹⁶.

Создание административных судов вызвало необходимость совершенствования действующего законодательства в области административного процесса, составной частью которого должно стать административное судопроизводство.

Следующим шагом в становлении административной юстиции стала Концепция правовой политики Республики Казахстан, в которой развитие административно-процессуального права и принятие нового Административного процессуального кодекса рассматривалось в качестве «важнейшего направления на пути к правовому государству». При этом перед законодателем ставилась задача чёткого определения предмета регулирования, возникающего на основе публично-правовых отношений и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера⁹⁷.

Формирование административной юстиции предусмотрено и «Планом нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ». В числе приоритетных направлений реформирования системы государственного управления предусмотрены меры по обеспечению верховенства закона и формированию транспарентного и подотчетного государства, основой которого должна стать реформа судебной системы, как института, обеспечивающего защиту прав и свобод личности⁹⁸.

На основе этого произошло существенное обновление законодательства. В частности, были внесены существенные изменения не только в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях⁹⁹, но и

⁹⁶ См.: Сулейменова Г.Ж. Административные суды в судебной системе Республики Казахстан»: проблемы организации и правового регулирования // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33842955#pos=5;-251.

⁹⁷ См.: Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949_.

⁹⁸ См.: План нации – 100 конкретных шагов Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>.

⁹⁹ См.: Кодекс РК от 5 июля 2014 года № 235 –V «Об административных правонарушениях» // <http://adilet.zan.kz>; Закон Республики Казахстан «Об административных процеду-

разработан новый Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI, который в соответствии с частью первой статьи 175, вводится в действие с 1 июля 2021 года, (далее - АППК РК) и в соответствии с частью первой статьи 3 АППК РК, направлен на регулирование отношений, связанных с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядком административного судопроизводства¹⁰⁰.

В рамках АППК РК предусматривается учреждение административных судов, по образцу немецкой модели административного судопроизводства, определяются не только основные понятия, но и классифицируются общие и специальные принципы административного процесса. Полагаем, что принятие данного кодекса, несомненно, будет способствовать более ответственному подходу государственных служащих и уполномоченных государственных органов к исполнению своих полномочий.

Кыргызстан. В Кыргызской Республике, согласно Конституции, «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства». Также предусмотрено, что «законом могут учреждаться специализированные суды»¹⁰¹.

Административная юстиция и административное судопроизводство основано также и на положениях Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, который устанавливает порядок судопроизводства по спорам, вытекающим из административно-правовых (публично-правовых)

рах» от 27 ноября 2000 года № 1 // http://kodeksy-kz.com/ka/ob_administrativnyh_protseurah.htm.

¹⁰⁰ См.: Концепция проекта Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан // <http://sud.gov.kz/rus/content/administrativnyu-procedurno-processualnyu-kodeks-respubliki-kazahstan>.

¹⁰¹ См.: Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года // <https://mil.gov.kg/konstitutsiya-kyrgyzskoj-respubliki/>.

отношений, процессуальные принципы и правила рассмотрения и разрешения данных споров в суде¹⁰².

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», Верховный суд и местные суды составляют единую систему судов, осуществляющих правосудие по гражданским, уголовным, административным, экономическим и иным предусмотренным законами делам¹⁰³.

Важным направлением реформирования судебной системы и дальнейшей специализации судов стало принятие в Кыргызстане Государственной программы развития судебной системы на 2013-2017 годы.

На основании этой Программы разработана Концепция развития административного права, основой которой стал Административно-процессуальный кодекс, принятый Парламентом Кыргызской Республики¹⁰⁴.

В Кыргызстане существует объективная потребность в создании системы административных судов и дальнейшем укреплении правового механизма обеспечения прав и свобод как физических, так и юридических лиц в рамках административного судопроизводства.

Таким образом, к правовым основам административной юстиции названных стран относятся и другие нормативные акты, в которых содержатся общие и конкретные правила, определяющие порядок административно-процессуальной деятельности.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся правовые условия учреждения полноценной системы административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, в большинстве из них (кроме Армении), административное судопро-

¹⁰² См.: Административно–процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>.

¹⁰³ См.: Закон Кыргызской Республики от 18 июля 2003 года № 153 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1279?cl=ru-ru>.

¹⁰⁴ См.: Административно–процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>.

изводство, по-прежнему, осуществляется в рамках гражданского судопроизводства¹⁰⁵.

Административная юстиция, имея конституционные основы, в основном регулируется по правилам гражданского (Казахстан, Беларусь), либо административного судопроизводства (Армения, Киргизия, Россия); оно осуществляется, в зависимости от модели – либо судами общей юрисдикции, либо специализированными административными судами; предусматривает возможность обжалования актов и действий должностных лиц, государственных органов и органов местного самоуправления.

Несмотря на некоторые различия в деталях, в целом, можно утверждать, что административно-процессуальные нормы большинства государств – членов ЕАЭС весьма разрознены.

Существуют, например, проблемы, связанные с формированием законодательной базы, которая бы обеспечивала эффективные судебные средства правовой защиты в рамках административной юстиции.

На данную особенность обращают внимание современные ученые, которые отмечают, что «несмотря на значимость и принципиальную важность института административной юстиции в национальном законодательстве по сей день отсутствует такой механизм»¹⁰⁶.

Имея общее прошлое, государства – члены ЕАЭС сталкиваются с общими проблемами при формировании новых институтов власти. Отсутствие большого практического опыта и, в известной степени, слабое понимание обществом ценностей конституционализма тормозит институционализацию административной юстиции в качестве важнейшего механизма защиты прав человека.

¹⁰⁵ См.: Кубийда Р.А. Обзор законодательства «об административной юстиции» в странах бывшего СССР. Центр исследования правовой политики. М., 2010.

¹⁰⁶ См.: Аблаева Э.Б. Административная юстиция как элемент административной реформы в Республике Казахстан // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 201-207.

В контексте становления независимой административной юстиции последнее обстоятельство представляется весьма важным для всех государств – членов ЕАЭС, в которых суды, нередко, при рассмотрении публично–правовых споров отдают предпочтение интересам государства, а не личности.

Существуют также завышенные общественные ожидания, возлагаемые на административную юстицию как средство восстановления социальной справедливости и обеспечения судебного контроля над публичной администрацией. Связано это с рядом причин:

Во-первых, становление административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, в отличие от развитых стран, формируется сверху по инициативе органов власти;

во-вторых, в ней присутствует не только правовой, но и политический аспект;

в-третьих, идеи обеспечения судебного контроля в сфере управления не всегда отражают уровень политического и правового сознания общества;

и, в-четвертых, учреждение специализированных судов требует значительных финансовых затрат, связанных с формированием кадров, их отбором и подготовкой.

Для большинства государств – членов ЕАЭС актуальными, по-прежнему, остаются проблемы обеспечения конституционной законности в сфере управления, строгого и неукоснительного соблюдения законов, как важнейшего условия деятельности государства и построения конституционного государства.

Вместе с тем среди учёных есть понимание, что решение проблемы ответственности и подконтрольности публичной власти позволит создать предпосылки правового диалога различных субъектов правоотношений, обеспечивая, таким образом, не только баланс различных интересов, но и высокий уровень доверия граждан к государственным органам.

Примечательно также, что в государствах – членах ЕАЭС радикально изменились подходы, связанные с дальнейшей специализацией судов, созданы правовые условия для совершенствования судебной системы, направленные на эффективное и справедливое разрешение споров. Образование в государствах – членах ЕАЭС специализированных судов стало одним из главных направлений судебно-правовой реформы.

В связи с этим появилась возможность повысить качество правосудия, создать условия для формирования судебной практики по административным делам, обеспечить более широкий доступ граждан к правосудию.

Создание административных судов в государствах – членах ЕАЭС заложило также основы обеспечения судебного контроля над деятельностью исполнительной власти, который рассматривается в качестве элемента системы сдержек и противовесов в отношениях между судебной и исполнительной ветвями государственной власти.

При этом эффективность функционирования самой судебной системы во многом зависит от компетентности судей, объективности и справедливости их решений, доверия общества к суду и насколько сами судьи и должностные лица готовы уважать и претворять в жизнь нормы о правах человека.

Таким образом, при формировании полноценной системы административной юстиции государствам – членам ЕАЭС необходимо учесть международный опыт, а также обратить внимание на ряд существенных проблем, с которыми сталкиваются страны, в которых функционирует данный институт.

Прежде всего, это касается формирования законодательной базы, которая бы отвечала критериям эффективности. В этой части, возможно, предстоит провести мониторинг не только законодательства, но и судебных процессов в странах, где функционирует административная юстиция. Например, опыт Армении может быть полезным с точки зрения выявления позитивных и негативных аспектов функционирования административного суда.

Анализ такого опыта может быть важным инструментом, который позволит определиться с выбором модели административной юстиции, а также в

реформировании судебной системы в соответствии с национальными и международными гарантиями, обеспечивающими эффективное и справедливое судебное разбирательство.

Не менее важными представляются проблемы, связанные с определением объема компетенции судебных органов, пределов судебного усмотрения, полномочиями по пересмотру тех решений, которые могут противоречить судебному акту, сроками рассмотрения жалобы, обеспечением баланса частных и публичных интересов, исполнением судебных решений административных судов и др.

Мониторинг мог бы охватить вопросы эффективности обеспечения равенства граждан при рассмотрении различных социальных проблем (домашнее насилие; вопросы защиты собственности, опеки и попечительства и др.)

Необходимо также четко обозначить критерии справедливого судебного разбирательства в административной юстиции (открытость, доступность, эффективность, беспристрастность, равенство сторон и т.п.).

Учёт вышеназванных факторов может быть важным средством минимизации рисков, обмена опытом, обеспечения интересов различных социальных групп и повышения эффективности правовых механизмов защиты прав и свобод граждан.

По мнению исследователей, под «эффективными средствами правовой защиты» подразумевается, прежде всего, дееспособный правовой (судебный) механизм, в рамках которого рассматриваются жалобы о нарушениях и принимаются решения¹⁰⁷.

Существуют также проблемы правового характера, которые тормозят процесс институционализации административной юстиции.

Прежде всего, это касается отсутствия в законодательстве чёткого различия между судебным и административным способами защиты прав человека. Так, по мнению учёных, «в этой ситуации суд находится в постоянном

¹⁰⁷ См.: Руководство по мониторингу административной юстиции // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31560322#pos=3;-99.

поиске соблюдения баланса интересов интересами государственной администрации и интересами личности»¹⁰⁸.

В такой ситуации суды не могут полноценно контролировать сферу управленческих отношений, связанных с принятием различных актов по обжалованию действий (бездействия) должностных лиц органов государственного управления.

Очевидно также, что дальнейшее развитие административной юстиции обеспечит правовую конкурентоспособность государств – членов ЕАЭС, укрепит их авторитет на международной арене и сформирует правовые предпосылки реализации юридической ответственности государства, как составной части обеспечения гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, становление административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС опирается на нормы национальных конституций, в которых закреплены конституционные принципы правосудия, направленные на формирование полноценной и эффективной судебной системы. Имея конституционное регулирование, цели административной юстиции соответствуют идеям современного конституционализма, поскольку призваны обеспечить верховенство закона в сфере публично-правовых отношений.

Процесс становления административной юстиции тесно связан и с особенностями национального права, политико-правовыми факторами, а также процессами дальнейшей конституционализации принципов правосудия как правообразующего фактора.

¹⁰⁸ См. подробнее: Керимов М.К. Рассмотрение дел об административных правонарушениях: проблемы теории и практики правового регулирования: автореферат на дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношения граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Глава II. Конституционно–правовые основы административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС

§ 1. Место и роль административной юстиции в механизме обеспечения защиты прав человека

Гуманистическая концепция признания естественных прав человека в качестве важнейшей ценности предопределила формирование правового механизма их обеспечения, а также заложила теоретические основы становления института административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

Кроме того, проявляется непосредственная взаимосвязь института административной юстиции с институтом прав и свобод личности, выражающаяся в поиске новых способов их обеспечения.

В современный период в юридической литературе идет активная дискуссия относительно содержания механизма обеспечения и защиты прав человека, ее элементов, а также соотношения со смежными институтами¹⁰⁹. В частности, в литературе нередко используются такие понятия, как «механизм обеспечения прав и свобод человека», «механизм реализации прав и свобод человека», «механизм защиты прав и свобод человека», «система защиты прав человека», «охрана прав человека» и т.д., рассматриваются как в узком, так и в широком аспекте¹¹⁰.

¹⁰⁹См. подробнее: Балаян Э.Ю. Конституционно–правовые аспекты защиты прав человека в контексте функций современного государства // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 2 (62). С. 111–118; Анохин Ю.В. Об отдельных аспектах совершенствования механизма обеспечения прав человека в России: теория концепции правовой технологии // Философия права. 2017. № 1 (80). С. 133–138; Киричок Е.В. Организационно–правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина: проблемы и перспективы модернизации в современной России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 4. С. 10–20; Герасименко Ю.В. Организационно–правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: обзор диссертационного исследования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 3. С. 200–204; Коноплянникова М.В. Конституционная концепция обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ: актуальность изучения и воплощения // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 151–155.

¹¹⁰См. подробнее: Ягудин Р.А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис ... канд. юрид. наук.

Так, по мнению Н.В. Витрука, механизм обеспечения прав и свобод человека представляет собой сложный процедурно-правовой порядок реализации прав, свобод и обязанностей, при котором закон устанавливает известную алгоритмичность порядка реализации, его процедуру, последовательность действий самого носителя прав и свобод и обязанных субъектов права, а также содержание этих действий, выполнение которых и направлено на наиболее полное и точное использование права или свободы¹¹¹.

Р.В. Ягудин исходит из более широкой трактовки данного понятия, рассматривая его как многоуровневую и разнородную систему элементов, «синтезирующих в себе правоотношения в сфере защиты конституционных прав и свобод граждан, деятельность по правовому регулированию, организации и осуществлению этих прав и свобод и совершенствованию их гарантий»¹¹².

С точки зрения Ю.В. Анохина, «под механизмом государственно-правового обеспечения прав и свобод личности следует понимать комплексную процедуру (процесс) воплощения правовых предписаний в сфере прав человека в реальную действительность»¹¹³.

Развернутое определение организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина дал Е.В. Киричок: это сложная, целостная, многосторонняя и многоуровневая система «организационно-правовых средств, с помощью которых осуществляется целенаправленное, результативное воздействие на общественные отношения в сфере реализации, охраны и защиты конституционных прав и свобод челове-

СПб. 2004; Крылатова И.Ю. Механизм реализации и защиты прав человека в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, формы // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2014. № 3. С. 210–223.

¹¹¹ См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008.

¹¹² См.: Ягудин Р.А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс....канд.юрид.наук. СПб. 2004.

¹¹³ См.: Анохин Ю.В. Об отдельных аспектах совершенствования механизма обеспечения прав человека в России: теория концепции правовой технологии. Философия права. 2017. № 1 (80). С. 133-138.

ка и гражданина посредством взаимообусловленного, сбалансированного функционирования, в том числе взаимодействия всех структурных элементов, каждый из которых имеет свое функциональное предназначение, с целью создания оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами (эффективного обеспечения прав и свобод)»¹¹⁴.

В государствах – членах ЕАЭС, находящихся на пути трансформации от тоталитарного к демократическому обществу, наиболее полная реализация прав и свобод личности зависит не только от собственных усилий человека, но и в большей степени от комплекса организационных и правовых мероприятий, которые предпринимает государство в целях их обеспечения. Качество защиты прав человека также зависит от эффективности действующих механизмов, в том числе и в сфере управленческих отношений.

Ряд авторов акцентируют внимание именно на правозащитном элементе механизма обеспечения прав человека.

Так, В.А. Лебедев рассматривает проблему с точки зрения системы защиты прав человека как целостной совокупности её элементов: формы (самозащита, государственная и общественная защита); способов (способы, применяемые соответствующими субъектами для защиты прав и свобод) и средств (в зависимости от правомочий субъектов различных форм) защиты прав и свобод человека и гражданина¹¹⁵.

А.В. Стремоухов также относит к системе защиты прав человека право на защиту; формы правовой защиты; правовые принудительные средства защиты (меры защиты и меры ответственности)¹¹⁶.

¹¹⁴ См.: Киричок Е.В. Организационно–правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина: проблемы и перспективы модернизации в современной России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 4 (26). С. 10-20.

¹¹⁵ См.: Лебедев В.А. Конституционно–правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России: (Теория и практика современности). М., 2005.

¹¹⁶ См.: Стремоухов А.В. Правовая защита человека. М., 2007.

По мнению В.М. Капицына, «гуманитарный правозащитный механизм» состоит из норм права, юридических фактов, правоотношений, форм и актов реализации субъективных прав и юридических обязанностей, актов применения права, элементов правосознания и правовой культуры, интегрируемых в организации и действиях индивидов, корпораций, объединений, органов государственной власти и местного самоуправления¹¹⁷.

Полагаем, что нет необходимости вдаваться в дискуссию о соотношении понятий «механизм» или «система», так как, по нашему мнению, они могут рассматриваться как тождественные.

Нам близка позиция Ю.В. Анохина, который понятие «обеспечение прав и свобод личности» считает «основной категорией, входящей в институт прав человека, так как без обеспечительных мероприятий невозможны ни реализация, ни охрана, ни защита прав и свобод личности», включающей «широкий комплекс мер законодательного, исполнительного и судебного характера» и рассматривающей реализацию, охрану и защиту «не иначе, как формы выражения обеспечения прав и свобод личности». В этой связи понятие «обеспечение прав и свобод личности» он предлагает рассматривать в трех аспектах: во-первых, как создание предварительных условий, выражающихся в нормативном закреплении прав и свобод личности; во-вторых, как процесс охраны и защиты прав и свобод граждан; в-третьих, как итог, результат деятельности личности, государства и всего общества, выражающийся в фактической реализации прав и свобод личности¹¹⁸.

На наш взгляд, понятие «механизм обеспечения прав и свобод человека» представляет собой достаточно широкую категорию, включающую в себя нормативную, организационно-функциональную, идеологическую и материально-финансовую стороны.

¹¹⁷ См.: Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты. М., 2003.

¹¹⁸ См.: Анохин Ю.В. Обеспечение прав человека. М., 2016.

Нормативная сторона представлена системой нормативных правовых актов, закрепляющих права и свободы человека, гарантии их обеспечения, а также организационные и процедурные средства их охраны и защиты.

Организационно-функциональная сторона механизма обеспечения прав и свобод человека включает в себя систему и деятельность правозащитных органов, причем не только государственных, но и общественных.

Идеологическая сторона выражается в программных установках политико-правовых документов, нацеленных на создание политических, экономических, социальных и юридических условий и средств по обеспечению прав человека, информационно-разъяснительной и правовоспитательной работе среди населения.

Материально-финансовая сторона представляет собой материально-техническое и финансовое обеспечение реализации прав человека и деятельности правозащитных учреждений.

Таким образом, механизм обеспечения прав человека складывается из двух важных составляющих: с одной стороны, это его субъективные действия человека по реализации прав и свобод, а с другой - это меры политического, экономического, социального, нормативно-правового, организационно-процедурного характера, призванные осуществлять эти права. Практика показывает, что институт прав человека находится в подвижном состоянии, и появление новых форм защиты будут способствовать дальнейшему правовому прогрессу и обогащению судебной практики.

Большой потенциал для совершенствования правового механизма обеспечения прав человека и, в первую очередь, их защиты, содержится в нормах конституций государств – членов ЕАЭС, закрепляющих «право на судебную защиту своих прав и свобод», «право на признание правосубъектности и право защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону», «право на получение квалифицированной юридической помощи» и др.

В этом плане государство для реализации конституционных прав и свобод человека обеспечивает развитие внесудебных и досудебных форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Несмотря на то, что в большинстве демократических стран Европы, Азии, Америки наиболее эффективной формой защиты нарушенных прав от незаконных действий публичных органов является судебный порядок, в том числе в административных судах, все же не исключаются и внесудебные способы защиты прав личности, которые применяются в комплексе с судебным порядком.

В данном направлении идут и страны постсоветского пространства, включая государства – члены ЕАЭС, что позволяет государственным органам этих стран искать пути для предупреждения возможных нарушений прав и свобод граждан и организаций со стороны чиновников путем нормативно-правового регулирования. К примеру, речь может идти о сокращении дискреционных полномочий должностных лиц, усилении ответственности, принятие соответствующих организационных мер и др.

Вместе с тем, важной составляющей процесса влияния идей конституционализма на институционализацию административной юстиции является проблема способов взаимодействия личности с органами государственной власти. Так, на практике сложились следующие формы:

1) административный способ предусматривает проверку вышестоящим органом власти законности, обоснованности и целесообразности принятия и исполнения административных актов (Франция, Италия и др.);

2) «общесудебный» способ рассмотрения и разрешения споров и жалоб в рамках гражданского процесса (применялся в России, Казахстане и др.);

3) «квазисудебный» способ, предполагающий образование системы контролируемых судами общей юрисдикции специальных органов (трибуналы по рассмотрению административных споров), не входящих в судебную систему (США, Великобритания и т.д.);

4) «административно-судебный» способ, выражающийся системой специальных судов для разрешения споров в сфере публичного управления (Германия и др.)¹¹⁹.

Одним из таких способов, занимающих важное место в механизме обеспечения и защиты конституционных прав человека и гражданина, который позволяет устранять нарушения со стороны административных органов, является институт досудебного урегулирования споров, вытекающих из публичных правоотношений. Данный институт существует во всех государствах – членах ЕАЭС.

Он представляет собой процедуру, предусматривающую до обращения физических и юридических лиц с жалобой в суд стадию обращения с этой жалобой в органы государственной власти. При этом в некоторых государствах стадия обжалования актов, решений, действий и бездействия должностных лиц государственных органов является обязательной, без прохождения которой у гражданина, без наличия отказа в удовлетворении жалобы нет права на судебное обжалование (Венгрия, Латвия, Австрия)¹²⁰.

В Республике Казахстан предусмотрена возможность альтернативного подхода к подаче жалобы в вышестоящие органы (вышестоящему должностному лицу) либо в суд. Право подачи жалобы базируется на конституционном праве гражданина направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (пункт 1 статьи 33), а также праве каждого на судебную защиту своих прав и свобод самоуправления (пункт 2 статьи 13 Конституции Республики Казахстан). Следует подчеркнуть, что указанные права выступают составными элементами механизма обеспечения и защиты конституционных прав и свобод, которые проявляются в активных действиях самого человека.

¹¹⁹ См.: Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. 1996. № 34. С. 77-81.

¹²⁰ См.: Сунгуров А.Ю. Институт обжалования административных решений: на пути к административной юстиции // В сборнике: Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и судебной системы. 2009. С. 58-69.

Порядок и сроки рассмотрения обращений в административном порядке регулируются Законом Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 года¹²¹.

Таким образом, право физических и юридических лиц на судебную защиту не отрицает их возможности обращаться в вышестоящий государственный орган для обжалования решений, актов, действий (бездействия) государственных органов (должностных лиц).

По результатам рассмотрения жалобы выносится мотивированное решение, которое будет окончательным только в том случае, если физическое или юридическое лицо самостоятельно откажется от обжалования его в судебном порядке, гарантированном гражданским процессуальным законодательством.

В то же время отметим, что внесудебный порядок обжалования административных актов регулируется двумя законами общего действия («О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» и «Об административных процедурах»), а также целым рядом законодательных актов, регулирующих порядок и сроки обжалования в отдельных сферах общественной жизни.

Наблюдается ненужное дублирование отдельных норм, а иногда и противоречия. К примеру, Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» предусматривает обращения не только в письменной, но и в форме электронного документа, видеообращения, видеоконференции, тогда как Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» - только письменную форму жалобы, которая является одним из видов обращений.

Среди правозащитных институтов заметное место занимает и национальный омбудсмен, к которому вправе обратиться физические и юридические лица. Данный институт учрежден во всех государствах ЕАЭС, основной

¹²¹ См.: Закон РК от 12 января 2007 года № 212 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Ведомости Парламента РК. 2007. № 2. С.17.

функцией которого является рассмотрение и разрешение жалоб (обращений) по поводу восстановления нарушенных прав.

С 2017 года в результате конституционной реформы статус Уполномоченного по правам человека в РК изменился: если ранее он назначался Президентом и был ему подотчётен, то теперь стал назначаться Сенатом Парламента по представлению Президента. В этой связи возникает вопрос о регулировании его деятельности отдельным законом, которому, на наш взгляд, учитывая важную роль данного института в системе защиты прав человека, необходимо придать уровень конституционного закона.

В Российской Федерации пост Уполномоченного по правам человека учрежден ещё в 1993 году. Он назначается и освобождается от должности Государственной Думой. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Уполномоченный призван содействовать восстановлению нарушенных прав; совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; развитию международного сотрудничества в области прав человека; юридическому образованию по правам и свободам человека¹²².

Данный институт дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, но не отменяет и не влечет за собой пересмотр полномочий государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации независим и не подотчетен никаким государственным органам и государственным чиновникам. Он не имеет права заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или другого общественного объединения, преследующего политические цели.

¹²² См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102045861>.

В отличие от казахстанского омбудсмана статус российского Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации регулируется федеральным конституционным законом. Если в Казахстане он избирается Сенатом по представлению Президента на безальтернативной основе, то в России помимо Президента, кандидатуры могут предлагать Совет Федерации, депутаты и депутатские объединения Государственной Думы.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обладает неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Иммунитет распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы. Аналогичные органы функционируют также в Кыргызской Республике¹²³ и в Армении¹²⁴.

Таким образом, данный институт в государствах – членах ЕАЭС имеет конституционную природу, период практического функционирования которого происходит в условиях совершенствования правозащитных механизмов и их адаптации к внутренним политико-правовым реалиям.

Одной из форм вневедомственного обжалования тех или иных действий органов государственной власти и их должностных лиц является институт обращения граждан к депутатам Парламента, которые вправе направить депутатский запрос или обращение в соответствующие государственные органы или органы местного самоуправления.

Хотя такие обращения и запросы депутатов не влекут за собой обязательное принятие государственным органом или должностным лицом отмены незаконного решения либо принятия необходимых мер для устранения нарушений, но соответствующие органы должны прореагировать на обращение депутата и дать обоснованный ответ.

¹²³ См.: Закон КР от 31 июля 2002 год № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093>.

¹²⁴ См.: Закон РА от 19 ноября 2003 года № ЗР-23 «О Защитнике прав человека» // <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=114852>.

¹²⁴ См.: Указ Президента РК от 19 марта 2003 года № 1042 «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» // САПП РК. 2003. № 11. С. 125.

Ещё один вневедомственный орган, куда могут жаловаться граждане в связи с нарушением их прав органами публичной власти - это Комиссия по правам человека, которая является консультативно-совещательным органом при Президенте Республики Казахстан. Её статус определен Положением, утвержденным Указом Президента РК от 19 марта 2003 года № 1042¹²⁵.

Основными задачами Комиссии являются: создание условий для реализации Президентом Республики Казахстан его конституционного статуса гаранта прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан; содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина и др. В ее полномочия входит рассмотрение адресованных Главе государства и непосредственно Комиссии обращений граждан РК, иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций о фактах нарушений прав и свобод человека и гражданина. Она также должна готовить доклады о состоянии прав человека, которые могут быть опубликованы в печати.

Схожие по своей природе органы созданы в других государствах – членах ЕАЭС. Так, при Президенте Российской Федерации учрежден Совет по развитию гражданского общества и правам человека. Правовой основой его деятельности является Указ Президента РФ от 1 февраля 2011 № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека».

В соответствии с этим нормативным правовым актом, Совет оказывает помощь главе государства в осуществлении его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования его о состоянии дел в этой области, содействие развитию

¹²⁵ См.: Указ Президента РК от 19 марта 2003 г. № 1042 «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» // САПП РК. 2003. № 11. С. 125.

институтов гражданского общества, подготовка предложений для глав государств по вопросам, входящим в компетенцию Совета¹²⁶.

Конституции Российской Федерации, Кыргызской Республики, и Республики Армения предусматривают право каждого гражданина обращаться за защитой своих прав в международные органы. Это право возможно реализовать, если все доступные внутренние средства правовой защиты были уже исчерпаны.

В отличие от вышеназванных стран, в Конституции Республики Казахстан отсутствуют подобные нормы, несмотря на то, что государство подписало и ратифицировало Международный Пакт о гражданских и политических правах, Факультативный протокол к нему, закрепляющий компетенцию и процедуру деятельности Комитета по правам человека. Признание основных международных документов в области прав человека априори дает право гражданам страны право обращаться в Комитет по вопросам нарушения гражданских и политических прав, закрепленных Пактом.

Деятельность международных правозащитных механизмов обеспечения и защиты прав человека, с одной стороны, направлена на соблюдение национальных законов в деятельности органов государственного управления и, с другой стороны, нацелена на защиту человека от неправомерных действий и решений должностных лиц государства. Частые нарушения прав человека и недостаточная эффективность судов общей юрисдикции подталкивают государства к созданию специального института в виде административной юстиции, который должен стать составной частью механизма обеспечения и защиты прав человека.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Сегодня важную роль в механизме реализации и защиты прав и интересов физических и юридических лиц имеет административный (внесудеб-

¹²⁶ См.: Указ Президента РФ от 1 февраля 2011 № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201910210023?rangeSize=1>.

ный) и судебный порядок обжалования ими незаконных решений и действий публичной администрации. Право жалобы выступает, с одной стороны, как право-гарантия реализации любого из принадлежащих ему конституционных прав, с другой, как форма участия гражданина в управлении делами общества и государства – в случаях обжалования незаконных решений публичных властей в интересах большой группы людей или общества в целом.

Досудебный порядок обжалования может осуществляться в двух формах. Во-первых, в рамках внутриведомственных процедур путем обращения в вышестоящий государственный орган или к вышестоящему должностному лицу. В настоящее время он регулируется двумя законами общего действия («О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» и «Об административных процедурах»), а также рядом законодательных актов в отдельных сферах общественной жизни. Вместе с тем между ними наблюдаются дублирование отдельных норм и имеются противоречия (к примеру, по закреплению форм обращения).

В этой связи полагаем, что все нормы, связанные с процедурами рассмотрения обращений физических и юридических лиц, необходимо закрепить в едином законодательном акте - Административном процедурно-процессуальном кодексе, а оба закона поставить на утрату, тем самым предусмотреть устную, письменную, электронную (электронный документ) формы обращений физических и юридических лиц, в форме аудио- и видеобращений, видеоконференций; в специальном законодательстве исключить все нормы общего характера, определив лишь особенности административных процедур рассмотрения обращений граждан в соответствующих сферах, не совпадающие с общим порядком.

Досудебный порядок обжалования может осуществляться и за пределами того или иного ведомства через подачу жалобы во внешние структуры власти. Наибольшими властными полномочиями по рассмотрению обращений граждан на незаконные акты административных органов наделены органы прокуратуры и Уполномоченный по правам человека.

Учитывая новый, конституционный статус Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, возникает вопрос об урегулировании его правового положения отдельным конституционным законом, а также о придании ему дополнительных полномочий, направленных на повышение эффективности его правозащитной функции.

Вневедомственный порядок обжалования может осуществляться путем подачи обращений к депутатам Парламента и органам местной власти. Депутаты по результатам их рассмотрения могут вносить депутатские запросы и обращения к должностным лицам государственных органов. Хотя такие обращения и запросы не влекут за собой обязанности государственного органа или должностного лица отменить незаконное решение либо принять необходимые меры для устранения нарушений, соответствующие органы должны прореагировать на обращение депутата и дать обоснованный ответ.

Полномочиями по рассмотрению обращений граждан и принятию мер к защите нарушенных прав наделены также Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике и другие консультативно-совещательные органы при Президенте. Поскольку деятельность их членов осуществляется на общественных началах и сводится, главным образом, к подготовке рекомендаций для Президента, правозащитный потенциал этих органов имеет перспективы расширения.

Также Указом Президента Республики Казахстан от 17 июля 2019 года создан Национальный совет общественного доверия при Президенте Республики Казахстан, одной из задач которой является обеспечение конструктивного диалога между представителями общественности, политических партий, неправительственного сектора и государственных органов.

В целях усиления гарантий соблюдения прав человека, необходимо право каждого гражданина обращаться за защитой своих нарушенных прав в международные органы закрепить и в Конституции Республики Казахстан.

Среди правозащитных институтов в государствах – членах ЕАЭС особое место занимают органы конституционной юстиции, деятельность которых направлена на обеспечение верховенства Конституции и поддержание режима конституционной законности.

В настоящее время конституционная юстиция, действующая в форме конституционных судов (Россия, Армения, Беларусь), Конституционного Совета (Казахстан) и Конституционной палаты Верховного суда (Кыргызстан) является одним из неотъемлемых элементов современного конституционализма. Конституционный контроль играет важную роль в механизме защиты прав человека, в формировании правовых основ демократизации общественной жизни и построении сильного правового государства.

Таким образом, в современном конституционно-правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина наблюдается тенденция расширения правозащитных институтов, которые получают отражение в законодательстве государств – членов ЕАЭС.

В этом отношении административная юстиция, являясь самостоятельным институтом защиты прав человека, строится на конституционном признании естественных прав, а также взаимной ответственности личности и государства. Расширение правозащитных механизмов будет способствовать лучшей защите прав человека, позволит снизить нагрузку на суды, облегчит доступ населения к правосудию и станет дополнительной мерой защиты прав и интересов физических и юридических лиц¹²⁷.

В практике административной юстиции накопилось немало примеров эффективности данного способа разрешения споров публично-правового характера. Так, в Германии, Верховный административный суд земли Северный Рейн-Вестфалия, в одном из своих решений признал права поздних переселенцев «о признании их в качестве таковых» и обязал выдать им реше-

¹²⁷ См.: Сарпекоев Р.К. Досудебное урегулирование споров, вытекающих из публичных правоотношений: проблемы и перспективы совершенствования. М., 2018.

ние об их приёме в качестве позднего переселенца, с последующей выдачей специального удостоверения¹²⁸.

В другом решении Административный Суд признал незаконным действия полиции, которая приняла решение об отказе во въезде двум гражданам России, и обязал миграционную службу разрешить въезд в страну по визе, выданной в Италии¹²⁹.

Практика показывает, что органы административной юстиции нередко рассматривают проблемы, связанные с экстрадицией лиц, совершивших преступление. Так, Высшая административная инстанция Французской Республики - Государственный Совет - в одном из своих решений отклонил решение суда об экстрадиции в Российскую Федерацию гражданина Республики Казахстан, который подозревается в совершении экономических и уголовных правонарушений. В другом решении было отклонено требование политических партий о запрете на использование правоохранительными органами резиновых пуль, применяемых во время проведения массовых мероприятий.

Существуют также примеры участия административных судов в решении вопросов, связанных с защитой политических прав и свобод. Так, административный суд Киева, рассматривая жалобу гражданина С., отклонил его просьбу предоставить ему статус лица, нуждающегося в дополнительной защите, полагая, что принцип равенства не может устанавливать каких-либо привилегий.

Интересен также опыт стран Балтии, в которых институт административной юстиции весьма активен. Так, Главный административный суд Литвы, в интересах обеспечения интересов национальной безопасности, прав и свобод граждан, запретил строительство дата-центра близ Вильнюса¹³⁰.

¹²⁸ См.: Энгельман Й. Поздние переселенцы // <https://yvision.kz/post/603083>.

¹²⁹ См.: Суд Германии отменил решение «Об отказе во въезде ночным волкам» // <https://www.business-gazeta.ru/article/131851/6>.

¹³⁰ См.: В Литве отказали компании в строительстве дата-центра // <https://www.interfax.ru/world/619574>.

Среди государств – членов ЕАЭС заметна активность административных судов Республики Армения, в практике которых встречаются самые различные споры. Так, в одном из своих решений суд удовлетворил иск предпринимателей к государственной инспекции по охране природы и недр и разрешил им продолжить работы по освоению золотоносного рудника¹³¹.

Таким образом, дополняя механизмы защиты прав человека, вместе с тем, административная юстиция, в отличие от иных правозащитных институтов, безусловно, имеет свои преимущества:

во-первых, затрагивает частные и публичные интересы;

во-вторых, дает возможность проведения судебной проверки различных актов, в том числе принимаемых в дискреционном порядке;

в-третьих, ограничивает усмотрение органа управления или должностного лица;

в-четвертых, повышает процессуальные гарантии участников процесса, поскольку вправе самостоятельно отменять неправомерный акт;

и, в-пятых, специализация судей позволяет обеспечить более высокий уровень рассмотрения споров и их разрешение.

§ 2. Конституционно-правовые и специальные принципы судебной власти как условие обеспечения гарантий защиты прав и свобод человека в органах административной юстиции

Правосудие в государствах – членах ЕАЭС осуществляется только судом и в точном соответствии с законом. Конституции предусматривают право граждан на судебную защиту; закрепляют равенство граждан перед судом и законом независимо от происхождения, пола, расы и других различий. Важнейшими гарантиями судебной защиты выступают презумпция невинности, судебный надзор и др.

¹³¹ См.: Административный Суд разрешил Lydian Armenia работы на Амулсараском руднике // armenianreport.com.

Так, конституции государств – членов ЕАЭС предусматривают положения, согласно которым право на судебную защиту является важнейшим конституционным правом личности и гарантией их обеспечения.

К примеру, в Российской Федерации эта гарантия закреплена в статье 46 Конституции, которая устанавливает, что «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Каждый вправе, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты¹³².

Конституция Армении также гарантирует каждому право на эффективные средства правовой защиты своих прав и свобод в судебных, а также иных государственных органах. Закреплено также право на публичное рассмотрение споров в разумные сроки независимым и беспристрастным судом¹³³.

Схожие гарантии защиты прав человека в судебном порядке регламентированы в конституционном законодательстве других государств – членов ЕАЭС, в которых судебная власть рассматривается в качестве самостоятельной ветви государственной власти, обладающей властными ресурсами и способностью при помощи правовых инструментов воздействовать на поведение субъектов правоотношений.

Важнейшей гарантией защиты прав граждан выступает институт обжалования незаконных решений и действий (бездействия) публичной администрации. Суды, в этом смысле являются наиболее эффективным способом

¹³² См.: Конституция Российской Федерации 1993 года ст. 46 // <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>.

¹³³ См.: Конституция Республики Армения 1995 года // https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf

обжалования незаконных актов и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц.

Вместе с тем эффективность защиты прав и свобод граждан во многом определяется законодательными нормами, в которых четко должны быть определены основные принципиальные положения, которыми должны руководствоваться суды, рассматривающие споры, вытекающие из публичных правоотношений.

Чёткость и лаконичность принципов судостройства имеет огромное значение не только для практикующих юристов, но и граждан и организаций, столкнувшихся в своей деятельности с административными делами. Поэтому точное конституционное и законодательное определение системы принципов судостройства имеет важное значение для самой судебной власти, поскольку гарантирует справедливое разрешение споров.

Согласно конституционному законодательству государств – членов ЕАЭС, судебная власть является самостоятельной ветвью государственной власти, которая формируется на профессиональной основе, функционирует на принципах независимости и автономности, как важнейших условий обеспечения беспристрастности и справедливости судебных решений.

Принципы судостройства тесно связаны и с другими конституционными принципами, закрепленными в конституционном законодательстве и направленными на защиту прав и свобод личности.

Конституционное законодательство государств – членов ЕАЭС закрепляет общие конституционные принципы, гарантирующие защиту и обеспечение прав и свобод человека и гражданина в самых различных областях общественных отношений, устанавливает нормы о необходимости их соблюдения всеми субъектами правоотношений, в том числе законодательными, исполнительными и судебными органами государства.

В государствах – членах ЕАЭС система принципов организации и деятельности суда строится на принципах равенства граждан перед законом и судом; единства судебной системы; права каждого на судебную защиту; за-

конности, осуществления правосудия только судом; независимости судей и подчинения их только закону и др.¹³⁴.

Установленные конституционным законодательством, названные принципы должны применяться всеми органами государственной власти, в том числе судами, органами конституционного контроля и надзора и другими органами, которые в своей деятельности связаны с интересами личности. При таком подходе конституционные принципы будут оказывать свое регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений.

На данную особенность обращают внимание российские и казахстанские правоведы, которые в своих трудах дают основательную их характеристику¹³⁵.

Таким образом, конституционно-правовые принципы судостроительства определяют не только правовой статус, сущность и характер судебной ветви власти, но и устанавливают основные начала реализации судами полномочий по защите прав и свобод личности, а также служат правовой основой дальнейшего совершенствования организационных и функциональных основ судебной системы, в том числе и в направлении дальнейшей специализации.

Конституционные принципы присутствуют и в процессуальных кодексах и носят межотраслевой характер, так как действуют в различных сферах гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, в том числе и административного судопроизводства.

Они служат основным ориентиром дальнейшего совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности, от чёткости закреп-

¹³⁴ См. подробнее: Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всеобщим голосованием) 27 июня 2010 года (в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218) // <https://mil.gov.kg/konstitutsiya-kyrgyzskoj-respubliki/>; Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года в редакции 2015 года // <https://www.president.am/ru/constitution-2015>; Конституция Республики Беларусь 15 марта 1994 года // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/>.

¹³⁵ См.: Комментарий законодательства о судебной власти в Российской Федерации / Отв. ред. В.П. Кашепов. М., 2000; Халиков К.Х. Проблемы судебной власти в Республике Казахстан (теоретические и уголовно-процессуальные исследования): дисс....докт. юрид. наук. Алматы. 1998.

ления которых зависит качество, стабильность и эффективность судебной системы.

Нельзя не согласиться с мнением С.В. Майоровой, которая склоняется к позитивистскому подходу понимания принципов права, в том числе судебного административного права, в рамках которого принципами права являются только те руководящие начала, которые прямо закреплены в нормативных правовых актах и обращены к правоприменителю и другим субъектам права¹³⁶.

Вместе с тем конституционные принципы могут полностью реализоваться, только образуя в своей совокупности единую систему. Системность, при этом предполагает наличие взаимосвязи соответствующих принципов, которые являются необходимыми и достаточными для регулирования процесса судопроизводства и определяют в деятельности судов главные, исходные моменты, из которых, в свою очередь, следуют положения более частного характера, отраженные в различных нормах процессуального права¹³⁷.

Принципы судоустройства тесно связаны с принципами судопроизводства, целью которых является утверждение верховенства закона при рассмотрении публично-правовых споров, восстановление справедливости и законности, защита нарушенных прав и свобод участников административно-правовых отношений посредством, при соблюдении принципов административного судопроизводства.

Это, прежде всего, принцип независимости и равенства, законности и справедливости, осуществление судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов в разумный срок, принципы состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства, гласности и открытости судебного разбирательства и др.¹³⁸.

¹³⁶ См.: Майорова С.В. Принципы административного судопроизводства // Вестник нижегородской академии МВД России. 2016. № (33). С. 136-138.

¹³⁷ См.: там же. С. 137.

¹³⁸ См.: Андриянов В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель // Известия БГУ. 2015. № 3. С. 519-525.

Более точная и полная классификация принципов, по нашему мнению, разработана российскими учеными А.Б. Зеленцовым и О.А. Ястребовым, которые проводят классификацию по трём основаниям:

- 1) закрепленные в международных правовых актах, ратифицированные государствами;
- 2) закрепленные в конституционном законодательстве и определяющие принципы организации и деятельности судебной системы;
- 3) закрепленные в специальных нормативных правовых актах об административном судопроизводстве или административном судопроизводстве¹³⁹.

К первой группе, безусловно, относятся принципы доступности судебной защиты, а также справедливости, публичности, беспристрастности суда, закрепленные в статье 14 Международного пакта о политических и гражданских правах. В соответствии с данным Пактом, каждому гарантируется право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона¹⁴⁰.

Обязательства в этой сфере содержатся и в статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ратифицированной двумя государствами ЕАЭС - Российской Федерацией и Республикой Армения.

Вторая группа принципов административного судопроизводства изложена в конституционном законодательстве, важнейшим из которых является принцип осуществления правосудия только судом, целью которого является не только реализация принципа разделения власти, но и недопущение присвоения функций правосудия иными органами власти. Данный принцип обеспечивает максимальные гарантии защиты прав человека в административном производстве.

¹³⁹ См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. М., 2017.

¹⁴⁰ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91–III, вступил в силу для РК 24 апреля 2006 года // <https://sud.gov.kz/rus/content/mezhdunarodnyy-pakt-o-grazhdanskih-i-politicheskikh-pravah>.

Суды, опираясь на принципы компетентности, объективности, независимости, беспристрастности и полноту рассмотрения дела, выносят законное и справедливое решение по спору о праве.

Третья группа принципов административного судопроизводства осуществляется по содержанию и по объекту правового регулирования, которая включает судоустройственные, или так называемые организационные, принципы, устанавливающие правовое положение судей, их функции и гарантии, а также организацию судебной системы в целом; и судопроизводственные, определяющие основные требования к самой процедуре осуществления судопроизводства и реализацию основных функций при рассмотрении и разрешении административного дела, т.е. принципы административного судопроизводства.

Несмотря на важность разграничения специальных принципов административного судопроизводства от специальных принципов других видов судопроизводства, не во всех государствах – членах ЕАЭС приняты отдельные законы, регламентирующие административное судопроизводство.

Так, на сегодняшний день в Казахстане и Республике Беларусь споры, возникающие из публично-правовых отношений, регулируются нормами Гражданского процессуального кодекса¹⁴¹.

Поэтому не все принципы, которыми должен руководствоваться судья при разрешении административных споров, будут обеспечивать справедливое судебное разбирательство, в частности, принцип состязательности и равноправия сторон, так как стороны административного судопроизводства априори не находятся в равном положении.

Другим основанием, по которому указанные авторы предлагают классифицировать принципы административного судопроизводства, является их юридическое значение и сфера действия.

¹⁴¹Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 года № 238–З // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30415065; Гражданский процессуальный кодекс РК // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34329053.

По этому основанию их можно разделить на общеправовые (принцип законности, равенства всех перед законом и судом), межотраслевые, присущие нескольким родственным отраслям права (язык судопроизводства, гласность, непосредственность судебного разбирательства, обязательность судебных актов) и специальные отраслевые принципы (активная роль суда, разумный срок административного судопроизводства и пр.).

Административное правосудие, как и любая другая форма судопроизводства, базируется на общих принципах, закрепленных в конституционном законодательстве государств – членов ЕАЭС, а также в самостоятельных законах. При этом они касаются и организации судебной системы, и порядка осуществления ими своей деятельности, и самих участников судебного процесса, в первую очередь, человека и гражданина.

К конституционным принципам административного судопроизводства государств – членов ЕАЭС можно отнести следующие:

– доступность и гарантированность судебной защиты. Данный принцип неизбежно вытекает из права каждого на судебную защиту своих прав и свобод. То есть любое лицо, независимо от своего статуса по обладанию гражданством или его отсутствию, возраста, состояния здоровья, занимаемой должности, имущественного положения, в случае нарушения его прав и законных интересов вправе обратиться в суд и получить там защиту;

– принцип равенства всех перед законом и судом, или так называемый принцип «юридического равенства», означает, что все лица, попавшие в орбиту судебного процесса, пользуются равными правами и обязанностями, будь то истец или ответчик, правонарушитель, свидетель или потерпевший. Им обеспечивается и равная судебная защита их прав;

– принцип законности, будучи фундаментальным принципом правового государства и означающий безусловное подчинение всех требованиям закона, в деятельности любого суда проявляется в назначении суда – осуществлять защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечивать исполнение Конституции, законов, иных нормативных

правовых актов, международных договоров; его подчинении только Конституции и закону; установлении судебной системы только на уровне конституционного законодательства; запрете на учреждение специальных и чрезвычайных судов; регулировании статуса и его деятельности нормами закона;

– единство судебной системы и независимость суда - выражается в том, что судья при отправлении правосудия не вправе руководствоваться какими-либо политическими соображениями, должностными инструкциями, родственными или дружескими связями и т.д., а должен подчиняться только нормам Конституции и законов, что является логическим продолжением принципа законности.

Данный принцип проявляется также в запрете на какое-либо вмешательство в деятельность судьи при отправлении правосудия, неподотчётности его по конкретным делам, несменяемости судьи, его неприкосновенности, несовместимости его должности с другой деятельностью, в том числе политической, финансовой, материальном и социальном обеспечении судов и судей;

– сочетание выборности и назначаемости. Обязательность решений суда означает, что все решения, приговоры и иные постановления судов имеют обязательную юридическую силу на всей территории Республики.

Кроме того, в конституционном законодательстве указанных стран четко сформулированы принципы, которыми должен руководствоваться судья при применении закона, среди которых важнейшими являются презумпция невиновности, запрет на повторное уголовное или административное преследование, право каждого быть выслушанным в суде и др.¹⁴²

Некоторые из указанных принципов в конституционной формулировке относятся только к уголовному правосудию (презумпция невиновности), они

¹⁴² См.: Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года // <https://mil.gov.kg/konstitutsiya-kyrgyzskoj-respubliki/>; Конституция Республики Армения от 05 июля 1995 года в редакции 2015 года // <https://www.president.am/ru/constitution-2015/>; Конституция Республики Беларусь 15 марта 1994 года // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/>.

применяются и в административном процессе в случае привлечения лица к административной ответственности за административные правонарушения.

Данная группа принципов направлена на защиту участников судебного процесса, в первую очередь, обвиняемых в совершении правонарушения, но они имеют значение и в административных спорах частного лица с государственным или иным административным органом. Например, если решение государственного органа налагает новые обязанности на гражданина, не предусмотренные законом или ухудшает его положение, то он не будет иметь обратной силы.

Все перечисленные выше принципы нашли отражение и развитие в самостоятельных законах, регулирующих основы организации и деятельности судебной системы в государствах – членах ЕАЭС, а также в процессуальном законодательстве¹⁴³.

Законодательство подробно регулирует принципы единства судебной системы, которые обеспечиваются: 1) общими и едиными для всех судов и судей принципами правосудия, процессуальными и иными законами; 2) осуществлением судебной власти в единых для всех судов формах судопроизводства, установленных законами; 3) применением всеми судами действующего права; 4) законодательным закреплением единого статуса судей и др. Законы указанных стран закрепили и другие принципы, общие для всех судов: беспристрастности судов, компетентности и профессионализма судей.

Таким образом, специальные принципы административного судопроизводства, в основу которых положены конституционные принципы, оказывают влияние и отражают особенности рассмотрения административных дел,

¹⁴³ См.: Конституционный закон от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» // Вестник Парламента РК, 2018. № 23. С.410; Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 N 1–ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102145239&page=1&rdk=6&link_id=0#I0; Кодекс Республики Беларусь «О Судеустройстве и Статусе Судей» 139–З от 29.06.2006 года // https://kodeksy-by.com/kodeks_rb_o_sudoustrojstve.htm; Закон Республики Армения от 18 июля 1998 года № ЗР–233 «О судеустройстве» // <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docid=61115>.

а также устанавливают основные начала, которыми должен руководствоваться суд при их рассмотрении.

В связи с тем, что АППК РК¹⁴⁴ вступит в действие с 1 июля 2021 года, рассмотрение споров, вытекающих из публично-правовых правоотношений в Республике Казахстан, до вышеуказанной даты будет осуществляться по правилам ГПК РК¹⁴⁵, не все принципы которого отвечают правовой природе публично-правовых споров.

Например, принцип состязательности и равноправия сторон, который наделяет участников гражданского процесса равными возможностями отстаивать свою позицию (статья 15), не применим в административном процессе, хотя его участники наделяются соответствующими процессуальными правами по аналогии с гражданским законодательством, но изначально они находятся в неравном положении, т.к. одним из них является орган власти. Кроме того, исходя из этого принципа, закон освобождает суд от сбора доказательств по собственной инициативе в целях установления фактических обстоятельств дела, содействие в получении необходимых материалов он оказывает лишь по мотивированному ходатайству стороны.

В этой связи остановимся на принципах административного судопроизводства, закрепленных в главе 2 АППК РК. Следует отметить, что здесь закреплены все принципы, относящиеся только к административным процедурам, либо только к судебному разбирательству, но некоторые из них применимы и в том и в другом случаях.

Кроме того, закон устанавливает взаимосвязь принципов осуществления административных процедур и административного судопроизводства, осуществление их во взаимодействии с иными принципами осуществления административных процедур и административного судопроизводства, их неисчерпаемость и возможность применения других принципов права, а так-

¹⁴⁴ См.: Административный процедурно–процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.

¹⁴⁵ См.: Гражданский процессуальный кодекс РК от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК // Ведомости Парламента РК. 2018. № 20VI. С.114.

же последствия нарушения данных принципов в зависимости от их характера и существенности в виде признания решений, действий (бездействия) незаконными (статья 7).

К ним отнесены: принцип законности и справедливости (статья 8); право на обращение в суд за защитой (статья 9); активная роль суда (статья 10); соблюдение разумного срока (статья 11); независимость судей (статья 12); равенство всех перед законом и судом (статья 13); гласность судебного разбирательства (статья 14); обязательность судебных актов (статья 15); свобода обжалования судебных актов (статья 16); принцип языка судопроизводства (статья 24).

Из них принципы законности и справедливости, права на обращение в суд за защитой, независимости судей, равенства всех перед законом и судом, обязательности судебных актов, свободы обжалования судебных актов, языка судопроизводства являются общими для всех судов и применяются и в уголовном, и в гражданском, и в административном процессе.

Что касается гласности судебного разбирательства, то он также присущ другим формам судебного разбирательства, но закреплен только в процессуальном законодательстве (КоАП, УПК, ГПК). Применительно к административному процессу он также предполагает открытое разбирательство административных дел во всех судебных инстанциях, публичное провозглашение судебных актов. Законом установлены и ограничения данного принципа.

На наш взгляд, принцип гласности судебного разбирательства должен быть закреплен в Конституции и Конституционном законе, учитывая его особую роль в судопроизводстве, а также в обеспечении справедливости и демократичности правосудия.

Данный принцип, например, установлен в Конституции Кыргызской Республики (пункт 1 статьи 99)¹⁴⁶, а также Конституции Российской Федерации (пункт 1 статьи 123)¹⁴⁷.

¹⁴⁶ См.: Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года // <https://mil.gov.kg/konstitutsiya-kyrgyzskoj-respubliki/>.

Основным для административного судопроизводства и общим для всех отраслей права выступает принцип законности, направленный на реализацию прав и обязанностей в соответствии со строгим соблюдением нормативных правовых актов, и является незаменимым компонентом деятельности всех властных структур правового государства¹⁴⁸.

В силу своей многогранности в юридической науке существуют различные подходы и мнения ученых к пониманию законности. Самое обычное и одновременно простое понимание законности заключается в надлежащем соблюдении и исполнении субъектами правоотношений (государственными органами, организациями, гражданами) норм действующих законов (всего законодательства), то есть строгость (обязательность), неуклонность (прямота), точность - обязательные и выразительные характеристики процедуры соблюдения и исполнения законности¹⁴⁹.

Так, согласно части второй статьи 7 АППК РК, принцип законности определяется через точное соблюдение судом при рассмотрении и разрешении административных дел требований Конституции, конституционных законов, норм АППК РК, других нормативных правовых актов, подлежащих применению международных договоров.

Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 декабря 2013 года специальной нормы, провозглашающей принцип законности, не содержит. Он лишь косвенно отражен в статье 7 Гражданского процессуального кодекса Республики Армения от 27 февраля 2018 года, регламентирующей требования к законности судебного акта¹⁵⁰.

¹⁴⁷ См.: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993.

¹⁴⁸ См.: Тулинова Б. Законность в системе принципов административного судопроизводства // Современное право. 2009. № 11. С. 11-16; Сидорова С.А. К вопросу о принципе законности в административном процессе // Юридическая наука. 2016. № 5167–170 (168). С. 56-60.

¹⁴⁹ См.: Лисюткин А.Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 1997.

¹⁵⁰ См.: Гражданский процессуальный кодекс Республики Армения от 27 февраля 2018 года № ЗР-110 // <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=82537>.

В соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года (далее - КАС РФ), принцип законности закрепляется одновременно со «справедливостью» что, по мнению некоторых российских ученых-юристов, «создает» препятствие для раскрытия содержания данных принципов отдельно¹⁵¹.

Бесспорно, законность всегда связана с «реализацией права». Так, некоторые российские ученые, рассматривая законность через призму «справедливого» закона, как своего рода ядра законности, указывают на необходимость его контроля¹⁵².

Именно поэтому законность и справедливость административного правосудия в АППК РК закреплены как его единый принцип. Иными словами, законное рассмотрение дела предполагает справедливое рассмотрение, соблюдение справедливости означает законное рассмотрение и разрешение дела. Данный принцип восходит к принципу верховенства права. Недаром слово «справедливость» имеет своим корнем слово «право».

Важным условием соблюдения принципа законности и справедливости является требование, согласно которому суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по административному делу и обратиться в Конституционный Совет Республики Казахстан с представлением о признании этого акта неконституционным. Схожие гарантии обеспечения принципа законности предусмотрены и в конституционном законодательстве государств – членов ЕАЭС. Так, Конституция Российской Федерации (пункт 4 статьи 125) предусматривает норму, согласно которой по запросу суда, если речь идёт о нарушении кон-

¹⁵¹ См.: Колюка Н.Н. Принцип законности в административном судопроизводстве: теоретико-правовой аспект // *Matters of Russian and International Law*. 2017. № 7. С. 91–96.

¹⁵² См.: Тихомиров Ю.А., Сухарев А.Я., Демидов И.Ф. Законность в российской федерации. М., 1998.

ституционных прав и свобод граждан, Конституционный суд проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле.

Реализация принципа законности и справедливости проявляется также в запрете на исполнение решений судов, уполномоченных рассматривать административные дела, признанных неконституционными, а также применения аналогии права и аналогии закона в случае отсутствия норм права, регулирующих спорное правоотношение (пункты 4, 5 статьи 8).

В части второй статьи 8 АППК РК регламентировано, что если законом Республики Казахстан или соглашением сторон спора предусматривается разрешение соответствующих вопросов судом, суд обязан разрешать эти вопросы исходя из критериев справедливости и разумности.

Однако не совсем ясно, какие правоотношения между государством и физическими лицами регулируются вышеназванным соглашением. На наш взгляд, разрешение каких-либо споров, вытекающих из договоров либо условий договоров, подлежит в порядке гражданского судопроизводства, если только содержание данного договора не вытекает из публичных правоотношений.

В этой связи считаем необходимым включить в АППК РК понятие административного договора, сторонами которого является, с одной стороны, гражданин либо организация, а с другой - субъект властных полномочий, права и обязанности которого вытекают из его государственно-властных полномочий, дополнив подпунктом 40) часть первую статьи 4 АППК РК и изложив в следующей редакции:

«28) административный договор – соглашение, сторонами которого, с одной стороны, является физическое или юридическое лицо, а с другой стороны, субъект, наделенный властными полномочиями (административный орган или его должностное лицо), содержание которого составляют права и обязанности сторон, вытекающие из управленческих функций административного органа или его должностного лица».

Принцип права на защиту, как основной международно-правовой принцип, гарантирован статьей 13 Конституции Республики Казахстан, которая гласит: «Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону».

Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод, которое нашло своё отражение в части первой статьи 9 АППК РК.

Закрепление права на обращение в суд за защитой в АППК РК отдельной нормой обусловлено его значением в рамках институционализации административного судопроизводства. Так, любое лицо вправе обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Анализируя содержание статьи 9 АППК РК, необходимо отметить, что в статье раскрывается лишь право на обращение в суд, в то время как само понятие права на защиту является намного шире и предусматривает право субъекта административно-процессуальных правоотношений не только на подачу обращения в суд, но и право на справедливое правосудие путем применения административным судом необходимых процессуальных возможностей для эффективного рассмотрения дела.

Часть третья статьи 9 предполагает ограничение данного права проведением досудебного порядка урегулирования спора, если такой порядок предусмотрен законом Республики Казахстан.

Так, например, в соответствии со статьей 126 Экологического кодекса Республики Казахстан, заявление на решения, действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, подается в суд после их обжалования в вышестоящий государственный орган или должностному лицу¹⁵³.

¹⁵³ См.: Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года № 212 // Ведомости Парламента РК. 2018. № 1 С.1.

Несмотря на то, что порядок досудебного урегулирования споров может способствовать более быстрому и материально выгодному разрешению споров, право на судебную защиту является конституционным правом, и какое-либо его ограничение является противоречащим Конституции Республики Казахстан. Остается неясным, чем руководствовался законодатель, устанавливая обязательное досудебное урегулирование экологических споров.

В части седьмой рассматриваемой статьи регламентировано положение, в соответствии с которым отказ от права на обращение в административный орган, к должностному лицу или суд является недействительным. Кроме того, согласно пункту 6 данной статьи принуждение к отказу от права на обращение в административный орган, к должностному лицу или суд является незаконным и влечет ответственность, предусмотренную законодательством Республики Казахстан.

Таким образом, из анализа данных норм следует, что отказ от права на обращение в суд, как бы он не выражался, будет являться ничтожным и в случае принуждения к отказу от рассматриваемого права предусмотрены меры юридической ответственности. Однако в уголовном законодательстве и законодательстве об административных правонарушениях Республики Казахстан соответствующие составы не предусмотрены, поэтому необходимо эти пробелы восполнить.

Представляется, что в случае физического принуждения ответственность должна быть исключительно уголовной, нежели если это принуждение к отказу выражено психологическим давлением. Считаем, что данный вопрос требует более глубокого изучения специалистами уголовного права в рамках отдельной научной работы.

Характерной особенностью административного судопроизводства выступает специфика правового положения его сторон. Так, одной из спорящих сторон является физическое либо юридическое лицо, а другой стороной всегда выступает государственный или иной административный орган, его должностное лицо, наделенное публичной властью.

Таким образом, стороны изначально имеют неравный статус и неравные возможности, в связи с чем роль судьи, выражающаяся в его активном участии в административном судопроизводстве, имеет огромное значение для поддержания баланса между сторонами, обеспечивая им равные возможности.

Роль административного судьи не сводится к пассивному наблюдению за деятельностью сторон, а заключается в создании необходимых условий для реализации сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав, в возможности и обязанности осуществления деятельности по сбору доказательств¹⁵⁴, то есть при необходимости сглаживания процессуального преимущества, имеющегося у одной стороны (обычно у государства и его представителей)¹⁵⁵.

Такие возможности «административного» судьи предоставляются посредством закрепления нового, не свойственного другим видам судопроизводства в АППК РК принципа активной роли суда, или так называемого в юридической литературе «*инквизиционного принципа*».

Так, в соответствии с частью второй статьи 16 АППК РК, суд, осуществляя руководство судебным процессом, не ограничивается объяснениями, заявлениями, ходатайствами участников административного процесса, представленными сторонами доводами и доказательствами, на основании материалов, имеющихся в административном деле, исследует все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора.

Судья вправе при рассмотрении административного дела высказать свое предварительное правовое мнение по тем или иным правовым обоснованиям, связанное с фактическими и (или) юридическими сторонами рассматриваемого дела.

¹⁵⁴ См.: Балашов А.Н. Активная роль суда в реализации задач административного судопроизводства // <http://x7sbbaj7auwnffhk.xnp1ai/article/25380>.

¹⁵⁵ См.: Йенс Демпе. Административный судья – особенный судья? К проблемам и особенностям публично–правовых споров // Ежегодник публичного права «Административное право: сравнительно–правовые подходы». 2014.

Суд по собственной инициативе или по мотивированному ходатайству участников административного процесса собирает дополнительные сведения и доказательства для полного и объективного исследования фактических обстоятельств административного дела. Участники административного процесса обязаны оказывать суду содействие в исследовании фактических обстоятельств административного дела и сборе доказательств.

Принцип активной роли суда с общим набором полномочий судьи, выражающихся в возможности по своей инициативе истребовать доказательства и выражении своего правового мнения, закреплен и в законодательствах государств – членов ЕАЭС. Но имеются все же отдельные исключения из этих общих правил, наделяющие суд дополнительными полномочиями в рамках действия указанного принципа.

Так, в предоставленных судье полномочиях, изложенных в части первой статьи 116 АППК РК, суд не связан заявленным основанием иска, но не вправе выходить за пределы исковых требований. Согласно пункту 1 статьи 178 КАС РФ, также не допускается выход суда за пределы исковых требований, но суд может выйти за пределы заявленных требований (предмета административного искового заявления или приведенных административным истцом оснований и доводов) в случаях, предусмотренных КАС РФ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 62 КАС РФ, обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно, принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными

ми служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации¹⁵⁶.

Поскольку суд, например, не связан основаниями и доводами требований об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя, он вправе установить обстоятельства, свидетельствующие о необходимости уменьшить размер исполнительского сбора, освободить должника от его взыскания на основании исследованных в судебном заседании доказательств, даже если стороны на данные обстоятельства не ссылались¹⁵⁷.

Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года (АПК КР), усиливая роль суда, предоставляет судье, как по мотивированному ходатайству, так и по собственной инициативе, принять меры по обеспечению иска¹⁵⁸.

В соответствии с частью первой статьи 139 АПК РК, основания, меры и порядок обеспечения иска определяются правилами Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, за исключением особенностей, предусмотренных настоящей статьей.

Согласно статье 55 ГПК РК, по заявлению лиц, участвующих в деле, сторон арбитражного разбирательства суд может принять меры к обеспечению иска во всяком положении дела, если непринятие таких мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда. Таким образом, применение мер судом по обеспечению иска в административном судопроизводстве возможно только по заявлению заинтересованного лица.

Меры по обеспечению иска в любом виде судопроизводства играют важную роль, направленную на реализацию судом принципа справедливости,

¹⁵⁶ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21–ФЗ // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102380990>.

¹⁵⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // <http://www.supcourt.ru/documents/own/8459/>.

¹⁵⁸ См.: Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520?cl=ru-ru>.

а также обеспечение полной и всесторонней защиты истца. С учетом специфики дел административного производства, характера взаимоотношений сторон, их неравного положения, считаем необходимым расширить полномочия суда в рамках принципа активной роли суда и предоставить возможность судье по своей инициативе принимать меры по обеспечению иска.

Кроме того, инквизиционный принцип имеет свои пределы и ограничения, продиктованные частью второй статьи 130 АПК РК, в соответствии с которым участники административного процесса обязаны доказывать суду содействие в исследовании фактических обстоятельств административного дела и сборе доказательств.

Поэтому обязанность суда проводить исследование заканчивается тогда, когда речь идет об исследовании существенных для вынесения решения обстоятельств, которые не мог распознать суд при проявлении должной добросовестности и которые не были представлены или названы сторонами¹⁵⁹.

Дополнять основные принципы АПК РК принципом состязательности и равноправия сторон, выделив, таким образом, важность принципа активной роли суда, законодатель посчитал нецелесообразным.

Напротив, КАС РФ принцип активной роли суда рассматривается как составляющая часть принципа состязательности и равноправия сторон. При этом в разных статьях КАС РФ он именуется по-разному. Так, в статье 6 данный принцип имеет название «состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда», тогда как в статье 14, раскрывающей содержание принципа, законодатель упомянул лишь «состязательность и равноправие сторон», рассредоточив совокупность активных полномочий суда в различных нормах КАС РФ (часть 2 статьи 14, часть 3 статьи 62, часть 1 статьи 63).

¹⁵⁹ См.: Пуделька Й. Общие принципы административного производства // Ежегодник публичного права: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. 2018.

Принцип объективного расследования, закрепленный статьей 12 АПК КР, по аналогии с законодательством об административном судопроизводстве Германии, обязанность доказывания законности и обоснованности акта, действия, бездействия, обжалуемого в суде, возлагает на административный орган и его должностное лицо¹⁶⁰.

По мнению Л.В. Андриченко, принцип активной роли суда является центральным принципом административного судопроизводства, посредством которого полномочия, предоставленные суду, превращают его в мощную стабилизирующую силу, способную защищать права и свободы граждан, оберегать общество от разрушительных конфликтов¹⁶¹.

Таким образом, основным специальным принципом административного судопроизводства является принцип активной роли суда, предоставляющий суду вышеуказанные полномочия и направленный на защиту конституционных прав физических и юридических лиц от злоупотреблений органов публичной власти и их должностных лиц. Последним запрещается отказывать в реализации, ограничивать, прекращать право участника административной процедуры, а также возлагать на него обязанность с целью соблюдения требований, не установленных законодательством Республики Казахстан.

Новым для казахстанского процессуального права, как и впрочем, для стран постсоветского пространства, в том числе и государств – членов ЕАЭС, является принцип разумного срока административного судопроизводства, общее представление о котором можно встретить лишь в трудах по философии, которая первой выдвинула идею «о разуме, господствующем в мире»¹⁶².

¹⁶⁰ См.: Административно–процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 13 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520?cl=ru-ru>.

¹⁶¹ См.: Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 8.

¹⁶² См.: Мигولاتьев А. А. Философия: Учебник для студентов вузов. М., 2001.

Принцип разумного срока активно используется в законодательстве таких стран, как Великобритания, США, Германия и др.¹⁶³.

Принцип разумного срока является одним из основных начал справедливого судебного разбирательства, закрепленный в международных правовых актах. Он предполагает, что каждое лицо имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока (статья 9 Международного пакта о политических и гражданских правах от 16 декабря 1966, статья 6 Европейской конвенции прав человека от 4 ноября 1950 г.). При этом конкретные сроки, в течение которых должно быть рассмотрено гражданское дело, не установлены.

Как отмечает Е.П. Редько, данная ситуация объясняется тем, что каждое судебное дело является индивидуальным и невозможно чётко определить временные рамки (разумные сроки), в течение которых должно быть осуществлено правосудие¹⁶⁴. В отличие от АППК РК, в КАС РФ принцип разумного срока относится и к исполнительному производству по административным делам.

На сегодняшний день в Казахстане институт исполнительного производства по административным делам находится на стадии своего становления, и перед законодателем стоит еще много различных вопросов, связанных с оптимизацией процедуры исполнительного производства. Однако с целью увеличения качества исполнения судебных актов, считаем, что по аналогии со статьей 10 КАС РФ в АППК РК, принцип разумного срока целесообразно распространить и на исполнительное производство.

В связи с этим предлагаем изменить название статьи 17 АППК РК и изложить её в следующей редакции: *«Соблюдение разумного срока административного судопроизводства и исполнения судебных актов по админи-*

¹⁶³ См.: Носенко Л.И. Осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок» как новый принцип судопроизводства // Вестник Омского университета. 2014. № 3 (40). С. 147–149.

¹⁶⁴ См.: Редько Е. П. Компенсация морального вреда как способ защиты права на судебное разбирательство в разумный срок // Российский судья. 2009. № 2. С. 9-12.

стративным делам», дополнив данную часть первую вторым абзацем и изложить в следующей редакции: «исполнение судебных актов по административным делам осуществляется в разумный срок».

Статья 17 АППК РК устанавливает общие условия применения разумного срока рассмотрения административного дела: правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников административного процесса, выражающееся в степени использования процессуальных прав и выполнения процессуальных обязанностей, процессуальная достаточность и эффективность действий суда, осуществляемые в целях оперативного рассмотрения административного дела.

Для обеспечения действенности принципа разумного срока, главой 26 КАС РФ установлен специальный способ защиты данного права, который предусматривает присуждение компенсации в случае нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебных актов в разумный срок.

АППК РК содержит ограничение в сроках рассмотрения административного дела, включая производство отдельных процессуальных действий до 6 месяцев, исчисление которого начинается с момента предъявления иска.

Не менее важным принципом административного судопроизводства, имеющим конституционный статус и являющимся гарантией защиты прав, свобод и интересов физических, юридических лиц и государственных органов, является принцип обязательности судебных актов. Ситуация по длительному неисполнению судебных актов в Республике Казахстан весьма наболевшая, и от того, насколько будет эффективно исполнительное производство по административным делам, зависит успех административной юстиции (судопроизводства) в целом.

Так, в соответствии с частью второй статьи 18 АППК РК, вступившие в законную силу судебные акты, а также распоряжения, требования, поручения, вызовы, запросы и другие обращения судов и судей при отправлении правосудия обязательны для всех государственных органов, органов местно-

го самоуправления, юридических лиц, должностных лиц, физических лиц и подлежат исполнению на всей территории Республики Казахстан¹⁶⁵.

Обязательность судебных актов означает, что вступившие в законную силу судебные акты могут быть изменены либо отменены только вышестоящим судом и в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Республики Казахстан.

Указанные в рассматриваемой статье лица, не вправе в своих действиях исходить из того, что вступившие в законную силу судебные решения являются неверными, и обязаны совершить все необходимые действия по вынесенным судом распоряжениям, запросам и т.д.

За неисполнение судебных актов, а равно требований суда, по аналогии с УПК РК, согласно которому предусматривается денежное взыскание за невыполнение процессуальных обязанностей и нарушение порядка в судебном заседании, АППК РК также установлены меры денежного взыскания. В частности, за неисполнение решения суда, определения суда об утверждении соглашения сторон о примирении или медиации суд налагает денежное взыскание в размере пятидесяти месячных расчетных показателей с указанием в определении срока, не превышающего одного месяца, в течение которого решение суда подлежит исполнению (часть пятая статьи 127 АППК РК).

На практике для принудительного исполнения административного акта используются предписания государственных органов, за неисполнение которых предусмотрена административная ответственность в Кодексе Республики Казахстан «Об административных правонарушениях».

В АППК РК также закреплена возможность денежного взыскания за неисполнение судебного решения, причем с конкретной санкцией, что ведет к дублированию норм. Полагаем, что более приемлемым и логичным будет сохранение в АППК РК нормы о праве суда налагать денежное взыскание за неисполнение судебного акта с отсылкой о порядке его применения на Ко-

¹⁶⁵ См.: Административный процедурно–процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.

декс об административных правонарушениях, где закрепить состав конкретного правонарушения с соответствующей санкцией.

Таким образом, рассмотрение конституционно-правовых и специальных принципов административного судопроизводства позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Конституционно-правовые и специальные принципы судебной власти представляют собой объективные основополагающие начала, на которых строится вся судебная система. Данные принципы по своему содержанию отражают юридическую природу судебной ветви власти, идейные основы ее организации и деятельности, прямо закрепленные в конституционных или нормативных актах, или вытекающие из их содержания и правовой природы самой судебной власти.

2. Принципы административного судопроизводства подразделяются на общие, закрепленные в конституционном законодательстве государств – членов ЕАЭС, и специальные принципы, закрепленные в процессуальном законодательстве, которые в совокупности направлены на обеспечение верховенства закона, защиту прав и свобод граждан, а также реализацию функции судебной власти.

3. Принципы административного судопроизводства, имея конституционно-правовую природу, вместе с тем являются основой проведения более эффективного судебного контроля в сфере публично-правовых отношений.

4. Принципы административного судопроизводства способны выполнять функцию конституционной гарантии защиты прав и свобод личности, а также качество правосудия при рассмотрении споров публично-правового характера.

5. Основные принципы административного судопроизводства (независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел и др.), нуждаются в критическом осмыслении, основанном на необходимости их реаль-

ного обеспечения как важного фактора повышения доверия граждан к судебной власти и ее роли в механизме защиты прав человека.

6. Административные суды в механизме судебной власти являются важнейшей гарантией реализации гражданами своих конституционных прав и свобод, а также для защиты интересов граждан от злоупотреблений должностных лиц, с одной стороны, а с другой – для обеспечения стабильности, законности и обоснованности решений и действий государственных и иных административных органов и их должностных лиц.

В связи с этим судебный контроль над исполнительными органами государства необходимо рассматривать не только в качестве важнейшей гарантии, но и в качестве наиболее эффективного инструмента реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

7. В рамках государств – членов ЕАЭС существует объективная потребность в разработке общей Концепции в вопросах организации и проведения единой судебной политики, в которой необходимо отразить общие и специальные принципы судебной власти, обратить внимание на зарубежный опыт и механизмы повышения эффективности судебной защиты в рамках административной юстиции.

§ 3. Конституционно-правовой статус административного суда и судьи административного суда

Провозглашение в государствах – членах ЕАЭС суверенитета и независимости актуализировало проблему совершенствования судебной власти, закрепление основных принципов ее организации и деятельности на конституционном уровне.

В этой связи в рамках конституционной реформы, результатом которой стало принятие на республиканском референдуме 30 августа 1995 года новой Конституции Республики Казахстан, нашли своё воплощение установленные

Государственной программой правовой реформы 1994 года¹⁶⁶ наиболее принципиальные положения, в том числе и определяющие основы организации и функционирования судебной власти, принципы и формы ее осуществления¹⁶⁷.

Конституционные акты других государств – членов ЕАЭС также содержат нормы, касающиеся организации судебной власти, принципов ее осуществления, статуса судов и судей¹⁶⁸. Конституции этих стран также регулируют порядок формирования и полномочия конституционных судов.

Одним из направлений судебной реформы, проводимой в государствах – членах ЕАЭС, стала специализация судей и создание специализированных судов, разновидностью которых выступают специализированные административные суды, рассматривающие и разрешающие дела по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов публичной власти. В их компетенцию также входит рассмотрение дел об административных правонарушениях.

В нормативном постановлении Конституционного Совета РК отмечается что, «специализированные суды создаются на основе норм конституционного законодательства, должны соответствовать конституционным целям, обеспечивающим единство судебной системы. Правосудие в таких судах осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства»¹⁶⁹.

¹⁶⁶ См.: Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан (основные направления): утверждена постановлением Президента РК от 12 февраля 1994 года № 1569 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1002787.

¹⁶⁷ См.: Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 года на республиканском референдуме. С изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 7 октября 1998 года // Ведомости Парламента РК. 1998. № 4. Ст. 217; 1998. № 20. Ст. 245; 2007. № 10. Ст. 68; 2011. № 3. Ст. 29; 2017. № 5. Ст. 9; 2019. № 5-6. Ст. 28.

¹⁶⁸ См.: Конституция Кыргызской Республики 27 июня 2010 года; Конституция Республики Армения, 5 июля 1995 года; Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994; Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года.

¹⁶⁹ См.: Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 14 апреля 2006 года № 1 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 75 Конституции Республики Казахстан» // <https://www.zakon.kz/71297-postanovlenie-konstitucionnogo-soveta.html>.

Нормативный смысл правовых позиций Конституционного Совета РК означает, что специализированные суды должны входить в единую судебную систему в качестве местных судов, их место в судебной системе должно определяться исключительно конституционным законом, а подсудность должна устанавливаться законом, с обеспечением возможности пересмотра судебных решений.

Необходимо отметить, что в юридической литературе, несмотря на различные подходы к вопросу о правовой природе и сфере компетенции специализированных судов, в том числе административных, большинство авторов единодушны в том, что их создание, в условиях отсутствия процессуальных оснований вряд ли будет целесообразным.

В Республике Казахстан конституционно-правовыми основами определения статуса административных судов и судей, организации их деятельности являются нормы раздела VII Конституции Республики Казахстан «Суды и правосудие» и соответствующие им нормы Конституционного закона РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132-ІІ¹⁷⁰. Несмотря на то, что административные суды как органы, разрешающие все публично-правовые споры в Казахстане, находятся на стадии создания и будут осуществлять деятельность с 1 июля 2021 года, после вступления в действие нового АППК РК, а на практике их функции пока урезаны рассмотрением дел об административных правонарушениях, тем не менее, в будущем на них, равно как и судей этих судов, будут распространяться нормы Конституции и Конституционного закона, закрепляющие статус судов и судей, ибо все они находятся в равном положении.

Конституционный закон укрепил социальную и правовую защищенность судей, жестче сформулировал требования об обязательности исполнения на всей территории страны вступившего в законную силу судебного ре-

¹⁷⁰ См.: Конституционный Закон РК от 25 декабря 2000 года № 132–ІІ ЗРК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 2000. № 23. Ст.410.

шения, предусмотрел объединение судебных коллегий по хозяйственным и гражданским делам, упразднил военную коллегия Верховного Суда.

Тем самым достигнута определенная унификация судопроизводства, предусмотренная процессуальным законодательством. В целях обеспечения прозрачности и гласности процедуры назначения на должность судьи введены нормы, устанавливающие порядок осуществления отбора кандидатов на должности судей строго на конкурсной основе, а также прохождения ими обязательной стажировки. Получил дальнейшую реализацию принцип гарантии независимости судей¹⁷¹.

Конституционно-правовые основы статуса административных судов и судей закреплены также в конституциях и национальном законодательстве России (Закон РФ от 25 июня 1992 года «О статусе судей Российской Федерации»¹⁷². Федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года,¹⁷³ «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г.,¹⁷⁴ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации от 7 февраля 2011 года»¹⁷⁵, «О Верховном Суде Российской Федерации» от 5 февраля 2014 года¹⁷⁶), Республики Беларусь (Кодекс Республики Беларусь «О Судеустройстве и Статусе Судей» от 29 июня 2006

¹⁷¹ См.: Сарсенбаев А.В. Казахстане состоялась судебная система с оптимальными формами судопроизводства // <https://www.zakon.kz/4834877-v-kazakhstane-sostojalas-sudebnaja.html>.

¹⁷² См.: Закон РФ от 25 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102017065>.

¹⁷³ См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102045098&intelsearch=%EE+%F1%F3%E4%E5%E1%ED%EE%E9+%F1%E8%F1%F2%E5%EC%E5>.

¹⁷⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102060445>.

¹⁷⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102145239&page=1&rdk=6&link_id=0#Ю.

¹⁷⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171105&rdk=0>.

года¹⁷⁷), Армении (Судебный Кодекс Республики Армения от 7 февраля 2018 года¹⁷⁸), Кыргызской Республики (Закон КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» от 18 июля 2003 года № 153¹⁷⁹, Конституционный закон КР «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 г. № 141)¹⁸⁰.

Несмотря на то, что данные акты определяют статус судов и судей в целом, либо касаются отдельных звеньев судебной системы, они распространяются и на административные суды (в тех государствах – членах ЕАЭС, где они созданы) и судей таких судов, и на суды общей юрисдикции, осуществляющие в том числе рассмотрение административных дел. К примеру, в России военные суды осуществляют не только уголовное и гражданское, но и административное судопроизводство. Верховный Суд рассматривает по первой инстанции административные дела по ряду вопросов, а также выступает по такой категории дел в качестве суда апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

В юридической литературе правовой статус определяется как законодательная признанная совокупность основополагающих прав и обязанностей субъекта права, предопределяющая его социально-правовое положение¹⁸¹.

В юридической литературе правовой статус судей рассматривается в двух аспектах - в узком и широком. В первом значении, под правовым статусом судьи понимают правовое положение лица судебной власти, осуществ-

¹⁷⁷ См.: Кодекс Республики Беларусь «О Судеустройстве и Статусе Судей» от 29 июня 2006 года № 139–3 // https://kodeksy-by.com/kodeks_rb_o_sudoustrojstve/download.htm.

¹⁷⁸ См.: Судебный Кодекс Республики Армения. Принят Национальным Собранием Республики Армения 7 февраля 2018 г. Утвержден Конституционным законом РА от 10 февраля 2018 года № ЗР–95145 // <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=130486>.

¹⁷⁹ См.: Закон КР от 18 июля 2003 года № 153 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/preview/ru-ru/1279/140?mode=tekst>.

¹⁸⁰ См.: Конституционный закон Кыргызской Республики от 9 июля 2008 года № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» // <http://suddep.sot.kg/post/zakon-o-statuse-sudej>.

¹⁸¹ См.: Загребина Н.А., Дедюхин К.Г. Правовой статус судьи в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: Сборник статей магистрантов. 2018. С. 111-114.

ляющего правосудие¹⁸². Во втором значении, правовой статус судей характеризуется также компетенцией (совокупностью прав и обязанностей), а также преференциями – гарантиями реализации прав и обязанностей (несменяемость, неприкосновенность, независимость) и особым порядком наделения кандидатов судейскими полномочиями, требованиями к кандидатам на должности судей, процедурой приостановления и прекращения полномочий¹⁸³.

Главной и единственной задачей суда, в том числе административного, является отправление правосудия, качество которого зависит от правового статуса судьи, их независимости и компетентности.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан, судьей является лицо, назначенное или избранное в установленном законом порядке на должность судьи, работающее в соответствующем суде и исполняющее свои полномочия на профессиональной основе. Судья является, как это указано в пункте 1 статьи 23 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (далее - Конституционный закон), должностным лицом государства, наделенным в установленном Конституцией Республики Казахстан и настоящим Конституционным законом порядком полномочиями по осуществлению правосудия, выполняющим свои обязанности на постоянной основе и являющимся носителем судебной власти. Поэтому законодательством установлены особые, не присущие другим видам профессии, требования, как к лицам, претендующим на должность судьи, так и к самим судьям¹⁸⁴.

Конституционная реформа 2017 года в Казахстане исключила требования, предъявляемые к кандидатам в судьи, из Конституции, установив, что

¹⁸² См. подробнее: Якушева Н.Г., Войтович В.Ю. Организационно–правовое становление судебного нормоконтроля в России. М., 2008; Загребина Н.А., Дедюхин К.Г. Правовой статус судьи в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: Сборник статей магистрантов. 2018. С. 111-114.

¹⁸³ См.: там же. С.112.

¹⁸⁴ См.: Сулейменова Г.Ж. Судьи как особый класс государственных служащих // Формирование правовых систем России Казахстана. Международный сборник научных трудов. 2003. С. 170-177.

они определяются конституционным законом. В Конституционном законе эти требования закреплены в статье 28.

В частности, согласно статье 29 этого же Конституционного закона, судьей районного суда (а к районным судам приравнены и специализированные административные суды) может быть назначен гражданин Республики Казахстан:

- 1) достигший возраста тридцати лет;
- 2) имеющий высшее юридическое образование, высокие морально-нравственные качества, безупречную репутацию и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет;
- 3) сдавший квалификационный экзамен (лицо, окончившее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в Академии правосудия при Верховном Суде, освобождается от сдачи экзамена в течение четырех лет со дня окончания обучения);
- 4) прошедший медицинское освидетельствование и подтвердивший отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи;
- 5) успешно прошедший оплачиваемую стажировку в суде с отрывом от основного места работы и получивший положительное заключение пленарного заседания суда по итогам стажировки (лицо, окончившее обучение и сдавшее квалификационный экзамен в Академии правосудия при Верховном Суде, освобождается от прохождения стажировки в течение четырех лет со дня окончания обучения);
- 6) прошедший полиграфологическое исследование в случаях, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан».

При этом требования по стажировке и прохождению полиграфологического исследования не распространяются на кандидатов, являющихся действующими судьями.

Судьей областного суда может быть гражданин, отвечающий вышеуказанным требованиям, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет или стаж работы судьей не менее пяти лет, а также получивший заключение пленарного заседания соответствующего областного суда.

Судьей Верховного Суда может быть гражданин, отвечающий требованиям к судье районного суда, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее двадцати лет, из них не менее десяти лет стажа работы судьей, в том числе пяти лет стажа работы судьей областного суда, а также получивший заключение пленарного заседания Верховного Суда.

Несмотря на то, что административные суды создаются только на районном уровне как суды первой инстанции, апелляционной и кассационной инстанцией для них будут, соответственно, областные суды и Верховный Суд. Однако в части третьей статьи 102 АППК РК предусмотрено, что суд города Нур-Султана по правилам суда первой инстанции рассматривает иски инвесторов, указанные в части четвертой статьи 27 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, по обжалованию административных актов, административных действий (бездействия) административных органов, должностных лиц, а в соответствии с частью первой статьи 105 АППК РК, Верховный Суд Республики Казахстан по правилам суда первой инстанции рассматривает административные дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, решений и действий (бездействия) Центральной комиссии референдума¹⁸⁵.

Специализированные военные суды разрешают административные споры военнослужащих по первой инстанции и в апелляционном порядке, а кассационной инстанцией для них также выступает Верховный Суд. При

¹⁸⁵ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

этом заключение пленарного заседания для кандидатов в судьи областных судов и Верховного Суда носит рекомендательный характер.

В статье также оговаривается, что требования о наличии судейского стажа, прохождении стажировки, необходимости заключения пленарного заседания Верховного Суда не распространяются на кандидата на должность Председателя Верховного Суда.

На наш взгляд, требования для судей должны быть едиными, поскольку все судьи призваны решать общие задачи по отправлению правосудия. Кроме того, полагаем, что целесообразно вернуть в Конституцию норму о требованиях к кандидатам в судьи.

Некоторыми авторами поднимался вопрос о введении для судей специализированных (ювенальных и экономических) судов специального образования в качестве приоритета при занятии соответствующей должности. специфика работы которых требует дополнительных знаний в сфере экономики, финансов, бухгалтерии, педагогики, психологии и т.д.¹⁸⁶.

Полагаем, что факультативным условием для судьи административного суда может быть стаж работы в государственных органах или органах местного самоуправления не менее двух лет. Почему это актуально? Потому что судьи этих судов будут разрешать споры, возникающие из публично-правовых отношений, т.е., главным образом, споры «гражданин-чиновник». И здесь также для вынесения законного и справедливого решения судье могут понадобиться знания о процедурах и специфике принятия актов и осуществления действий в органах власти.

Для сравнения рассмотрим требования к судьям в других государствах – членах ЕАЭС.

Так, согласно Конституции Кыргызской Республики, судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по

¹⁸⁶ См.: Есембаева Ж., Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые основы судебной власти Казахстана. М., 2019.

юридической профессии не менее 5 лет. Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. При этом конституционным законом могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должности судей и определенные ограничения для судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов¹⁸⁷.

Как видим, требования к судьям в Кыргызской Республике не столь уж высокие по сравнению с казахстанским законодательством, но имеются ограничения по предельному возрасту. Хотя в Казахстане верхний предельный возраст прямо не установлен, т.е. не учитывается при назначении, но само пребывание в должности ограничено предельным возрастом, т.е. пенсионным¹⁸⁸.

Конституционный закон «О статусе судей Кыргызской Республики» уточняет требования к кандидатам в судьи относительно образования. Они должны иметь высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» с присвоением академической степени «магистр» при наличии академической степени «бакалавр» по соответствующему направлению¹⁸⁹.

К лицам, впервые претендующим на замещение должности судьи местного суда и не имеющим стаж судейской работы, а также к лицам, имеющим судейский стаж работы, у которых при этом срок перерыва между подачей заявления на участие в конкурсе и освобождением лица от должности судьи либо прекращением полномочий судьи превышает десять лет, устанавли-

¹⁸⁷ См.: Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года // <https://mil.gov.kg/konstitutsiya-kyrgyzskoj-respubliki/>.

¹⁸⁸ См.: В Казахстане у мужчин пенсионный возраст составляет 63 года, а для женщин он с 2018 г. поэтапно, каждый год поднимается на полгода, пока к 1 января 2028 г. также не достигнет 63 лет // <https://kursiv.kz/news/pensionnaya-sistema/2018-11/kazakhstanskim-zhenschinam-povyshat-pensionnyu-vozrast-s-1>.

¹⁸⁹ См.: Конституционный закон Кыргызской Республики от 9 июля 2008 года № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» // <http://suddep.sot.kg/post/zakon-o-statuse-sudej-kr>.

ливаются следующее дополнительное требование – наличие сертификата, выдаваемого по результатам сдачи квалификационного экзамена (далее – экзамен). Экзамен сдается по итогам очного или заочного обучения претендентов. Сертификат действителен в течение трех лет. Программа обучения, состав комиссии по приему экзамена, а также порядок его сдачи утверждаются Советом судей.

Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» с присвоением академической степени «магистр» при наличии академической степени «бакалавр» по соответствующему направлению и стаж работы по юридической профессии не менее десяти лет¹⁹⁰.

Согласно Конституции России, судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

В частности, Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» уточняет также требования по образованию: высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция».

В качестве дополнительных требований для кандидата в судьи Законом названы:

- отсутствие судимости или уголовного преследования, в отношении

¹⁹⁰ См.: Конституционный закон Кыргызской Республики от 9 июля 2008 года № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» // <http://suddep.sot.kg/post/zakon-o-statuse-sudej-kr>.

которого прекращено по реабилитирующим основаниям;

- отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

- не признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

- не состояние на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

- отсутствие иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи¹⁹¹.

По казахстанскому закону установлены те же ограничения, препятствующие для назначения судьей. По заболеваниям конкретных ограничений нет, т.к. кандидат должен пройти медицинское освидетельствование. Поэтому те препятствия, которые есть в российском законодательстве, существуют и в казахстанском законе, но они закреплены на подзаконном уровне.

Кроме того, судьей в Казахстане не может быть лицо, которое в течение трех лет перед участием в конкурсе на должность судьи привлекалось к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу, а также уволенное за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу; на которое в течение трех лет перед участием в конкурсе на должность судьи за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание; в отношении которого в течение трех лет перед участием в конкурсе на должность судьи за совершение уголовного проступка вынесен обвинительный приговор суда или которое освобождено от уголовной ответственности за совершение уголовного проступка на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-

¹⁹¹ См.: Закон РФ от 25 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102017065>.

процессуального кодекса Республики Казахстан; освобожденное от уголовной ответственности за совершение преступления на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан; уволенное по отрицательным мотивам с должности судьи, из правоохранительных органов, специальных государственных органов и судов, с воинской службы, а также в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан.

Конституции Республики Беларусь и Республики Армения требования к судьям не закрепляют, предоставив это на усмотрение текущего законодательства.

Кандидатом на должность судьи суда общей юрисдикции может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 25-летнего возраста, владеющий белорусским и русским языками, имеющий высшее юридическое образование с присвоением квалификации «Юрист» и (или) «Юрист со знанием экономики», стаж работы по специальности не менее трех лет, порядок исчисления которого устанавливается Советом Министров Республики Беларусь или уполномоченным им органом, не совершивший порочащих его поступков, сдавший квалификационный экзамен на должность судьи.

Кандидат на должность судьи областного (Минского городского) суда должен иметь стаж работы в должности судьи не менее трех лет; судьи Верховного Суда Республики Беларусь (за исключением случаев, установленных частью третьей настоящей статьи) должен иметь стаж работы в должности судьи не менее пяти лет.

Судьей судебной коллегии по делам интеллектуальной собственности Верховного Суда Республики Беларусь может быть лицо, имеющее высшее юридическое образование и стаж работы в должности судьи не менее пяти лет либо стаж работы в области патентования не менее пяти лет, а также

лицо, имеющее высшее техническое или высшее естественнонаучное образование и стаж работы в области патентования не менее пяти лет¹⁹².

В Армении требования, предъявляемые к претенденту на кандидатуру судьи, установлены статьёй 97 Судебного кодекса. В проверке квалификации для включения в список претендентов на кандидатуру судьи могут участвовать лица в возрасте от 28 до 60 лет, обладающие избирательным правом, если они:

- 1) имеют гражданство Республики Армения;
- 2) получили в Республике Армения квалификацию бакалавра юстиции и магистра юстиции или квалификационную степень дипломированного специалиста с высшим юридическим образованием либо получили соответствующую степень в иностранном государстве, признание и подтверждение равноценности которой в Республике Армения осуществлено в установленном законом порядке;
- 3) владеют армянским языком;
- 4) обладают установленным Высшим судебным советом соответствующим уровнем знания не менее чем двух языков – английского, немецкого, русского и французского языков, проверяемым стандартизированной системой тестирования;
- 5) имеют не менее пяти лет опыта профессиональной деятельности;
- 6) отсутствуют предусмотренные Кодексом ограничения для назначения судьей.

Соответственно, кандидат должен сдать квалификационный экзамен и пройти собеседование.

Кроме того, в список кандидатов в судьи могут быть включены лица, имеющие соответствующую специализацию судьи не менее чем три года в течение последних 10 лет, а также пребывавшее в должности судьи Конституционного Суда Республики Армения и международного суда, действующе-

¹⁹² См.: Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 года № 139–3 «О Судеустройстве и Статусе Судей» // https://kodeksy-by.com/kodeks_rb_o_sudoustrojstve/download.htm.

го при участии Республики Армения, члена Высшего судебного совета (бывший судья), которое удовлетворяет вышеустановленным требованиям (пункт 1 статьи 111)¹⁹³.

Как видим, наиболее жесткие требования к судьям предъявляются в Казахстане. Однако статус судей зависит не только от предъявляемых к ним требований. В первую очередь, должна быть обеспечена его реальная независимость при отправлении правосудия.

На независимость судебной системы влияет множество факторов, которые не всегда можно урегулировать на конституционном уровне¹⁹⁴. В конституциях стран романо-германской правовой семьи, к которым относятся и государства – члены ЕАЭС, обычно эти вопросы не регулируются, и дается отсылка к соответствующим законам. К таким факторам относятся правила назначения, смещения и сроки пребывания в должностях. На наш взгляд, одним из основных факторов, обеспечивающих независимость суда и определяющих его особый статус, является несменяемость судей.

В соответствии со статьей 24 Закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей», судьи избираются или назначаются на должность в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, настоящим Конституционным законом, Законом Республики Казахстан «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» и наделяются полномочиями на постоянной основе.

Конституционный статус данного положения закреплен пунктом 1 статьи 79 Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которой суды состоят из постоянных судей, независимость которых защищается Конституцией и законом. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостанов-

¹⁹³ См.: Судебный Кодекс Республики Армения принят Национальным Собранием Республики Армения 7 февраля 2018 года. Утвержден Конституционным законом РА от 10 февраля 2018 года № ЗР–95165 // <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=130486>.

¹⁹⁴ См.: Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.9. Содерж.: Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. 2018.

лены исключительно по основаниям, установленным законом¹⁹⁵. Принцип несменяемости содержит и Конституция Российской Федерации (статья 121 Конституции РФ).

В противоположность данному принципу, судьи местных судов Кыргызской Республики назначаются Президентом по представлению Совета по отбору судей в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем - до достижения предельного возраста. Аналогичную норму содержит Кодекс Республики Беларусь «О судоустройстве и статусе судей» от 29 июня 2006 года № 139-З, в соответствии с которой судьи назначаются на должность сроком на пять лет и могут быть назначены на новый срок или бессрочно, при этом с судьями контракт не заключается.

Нельзя не согласиться с выводами Ассоциации американских юристов, проводивших исследование Индекса судебной реформы для Кыргызстана. Так, в 2003 году в рамках Программы правовой инициативы для стран Центральной Европы и Евразии данная организация пришла к заключению, что пятилетний срок не представляется достаточным для обеспечения защиты судей от политического давления. Принимая во внимание, что Президент обладает правом освобождения судей от занимаемых должностей до завершения срока их полномочий, такое положение приводит к ощущению незащищенности судей и отрицательно сказывается на их независимости¹⁹⁶.

Аналогичного мнения придерживается и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), которая повышает стандарт срока полномочий судьи, предусмотренный законодательством Республики Беларусь и Республики Кыргызстан. По их мнению, испытательный период для судей представляется проблематичным с точки зрения обеспечения их

¹⁹⁵ См.: Конституция Республики Казахстан принята 30 августа 1995 года на республиканском референдуме // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_.

¹⁹⁶ См.: Индекс судебной реформы для Кыргызстана. Июнь 2003 г. Американская ассоциация юристов // https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Ceeli_jri_kyrgyzstan_ru1.pdf.

независимости, в связи с чем, судьи должны назначаться на постоянный срок до достижения пенсионного возраста¹⁹⁷.

Несмотря на то, что данные рекомендации принимались ещё в 2003 году, они продолжают сохранять актуальность и сегодня.

Следующие факторы, являющиеся неотъемлемыми показателями независимости судей, - это порядок принятия и виды дисциплинарных мер в отношении судей, критерии ответственности, возможность обжалования судьями решений судебного жюри.

Согласно поправкам в апреле 2019 года в Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», функции Судебного жюри при Верховном Суде по проведению оценки профессиональной деятельности судьи и рассмотрению вопросов о подтверждении права судьи на отставку и ее прекращение переданы Комиссии по качеству правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан.

Важной новеллой законодательства явилось основание возбуждения дисциплинарного дела Судебным жюри в отношении судей административных судов по жалобам физических и юридических лиц на их действия, подтвердившиеся по итогам проверок. В соответствии с пунктом 1 статьи 39 вышеупомянутого закона, судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за грубое нарушение законности при рассмотрении судебных дел и за совершение порочащего проступка, противоречащего судейской этике. Статья 24 Закона «О Высшем Судебном Совете» от 4 декабря 2015 года предоставляет судье право обжаловать решения Комиссии по качеству правосудия или Судебного жюри в Высшей Судебный Совет, что свидетель-

¹⁹⁷ См.: Агеева Т. Основные проблемы независимости судей в области реализации права на справедливое судебное разбирательство в Республике Беларусь // <https://bydc.info/analytics/151-problemy-v-oblasti-realizatsii-prava-na-spravedlivoe-sudebnoe-razbiratelstvo-v-respublike-belarus>.

ствуется о повышении уровня гарантий независимости судей и соблюдения их права¹⁹⁸.

Аналогичное право содержит и законодательство, регламентирующее правовой статус судей Кыргызской Республики. Так, в силу ч. 1 ст. 52 Конституционного закона КР «О статусе судей Кыргызской Республики», судья имеет право требовать опровержения или признания необоснованными любых обвинений против него о нарушении требований безупречности поведения судьи¹⁹⁹.

Немаловажную роль в обеспечении независимости судей административных и общих судов в странах ЕАЭС играют органы судейского сообщества. Они обладают широкими полномочиями по формированию судейского корпуса государства, по оценке профессиональной деятельности судьи и регулированию процедуры карьерного роста, по нормативно-правовому регулированию организации деятельности судебной системы в целом, а также по привлечению судьи к ответственности за дисциплинарные нарушения²⁰⁰.

Так, в соответствии с пунктом 7 статьи 12-1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», решение о наложении на судью, за исключением судьи Конституционного Суда Российской Федерации, дисциплинарного взыскания принимается квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий этого судьи на момент принятия решения.

Предусмотренный Федеральным Законом от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» порядок формирования состава высшей квалификационной коллегии, квалификационной коллегией судей, избрание которых происходит тайным голосованием,

¹⁹⁸ См.: Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 436-V «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000436>.

¹⁹⁹ См.: Конституционный закон Кыргызской Республики от 9 июля 2008 года № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» // <http://suddep.sot.kg/post/zakon-o-statuse-sudej-kr>.

²⁰⁰ См.: Чепкасов Р.А. Роль органов судейского сообщества в обеспечении принципа независимости судей // Гуманитарные научные исследования. 2016. № 8 // <http://human.snauka.ru/2016/08/16221>.

существенно обеспечивает независимость и беспристрастность состава коллегий (пункты 3, 6 статьи 11), что в свою очередь гарантирует независимость судей Российской Федерации.

Более сложно обстоят дела с правом суда обжаловать решения о привлечении судей административных судов Республики Армения к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с Конституционным Законом РА «Судебный кодекс Республики Армения» от 7 февраля 2018 года, постановление Высшего судебного совета по вопросу привлечения судьи к дисциплинарной ответственности вступает в силу с момента его оглашения и является окончательным²⁰¹. Обжаловать данное постановление судья вправе лишь на предмет неконституционности примененного в его отношении этим актом положения нормативного правового акта, право рассмотрения и разрешения которого принадлежит Конституционному суду (пункт 8 статьи 155).

Имеются и другие обстоятельства, способные влиять на независимость судей, в основном внутрисистемного функционального характера: практика надзора со стороны высших судебных инстанций, правила перемещения судей, распределение обязанностей и судебных дел²⁰².

По нашему мнению, в Казахстане очень остро стоит вопрос возможности неправомерного влияния на судей административных судов со стороны вышестоящих по должности работников судов и должностных лиц извне судебной системы. Одним из основных факторов, напрямую затрагивающих независимость судей, является субъективная позиция и влияние председате-

²⁰¹ См.: Конституционный Закон Республики Армения от 7 февраля 2018 года № ЗР-135 «Судебный кодекс Республики Армения» // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6166&lang=rus>.

²⁰² См.: Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.9. Содерж.: Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. 2018.

лей судов, выходящие за пределы тех полномочий, которые прописаны в Конституционном законе²⁰³.

Полагаем, для того, чтобы исключить либо снизить возможность незаконного вмешательства судебным руководством в деятельность судьи по отправлению правосудия необходимо пересмотреть нормы, регламентирующие порядок назначения и срок полномочий председателей судов Республики Казахстан.

Так, в соответствии со статьёй 31 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», председатели судов назначаются сроком на 5 лет с возможностью переизбрания до двух раз. Таким образом, общий срок пребывания на должности председателей всех судов, включая административные, в случае их переизбрания может составить 10 лет.

Между тем, мировая практика в этом вопросе идёт совсем по другому пути. К примеру, в Европейском суде по правам человека председатель Суда и его заместители избираются судьями на пленарном заседании на три года, без возможности последовательного переизбрания²⁰⁴.

По этому пути пошла Кыргызская Республика, где сами судьи (а это касается всех судов, включая Верховный Суд) из своего состава на общем собрании избирают председателей судов сроком на 3 года. То же самое касается заместителей председателей судов второй инстанции и Верховного Суда, которые по должности являются председателями судебных коллегий. При этом один и тот же судья не может быть избран председателем одного и того же суда два срока подряд (статьи 19-1, 32-2, 36-2 Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»)²⁰⁵.

²⁰³См.: О принципе независимости судей // <https://www.zakon.kz/4908249-konstitutsionnyy-zakon-i-nezavisimost.html>, <https://www.zakon.kz/4899935-o-printsipe-nezavisimosti-sudey.html>.

²⁰⁴См.: Калдыбаев А. Три шага для усиления независимости судей // <https://aca.kz/articles/view/tri-saga-dla-usilenia-nezavisimosti-sudeji18ni18n>.

²⁰⁵См.: Закон КР от 18 июля 2003 г. № 153 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/preview/ru-ru/1279/140?mode=tekst>.

В других государствах – членах ЕАЭС председатели судов и председатели судебных коллегий всех уровней, в том числе и административных, по-прежнему назначаются главой государства, хотя и с участием в той или иной мере органов судебсого самоуправления (в виде рекомендаций, представления, заключений).

В Казахстане Председатель и судьи Верховного Суда, хотя и избираются Сенатом Парламента, но по представлению Президента, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета, состав которого определяется высшим должностным лицом страны. Хотя в состав этого органа и входят представители судебсого корпуса и некоторые другие лица по должности (например, Генеральный Прокурор), учитывая, что сам порядок наделения их полномочиями опять-таки сосредоточен в руках главы государства, ни о каком проявлении самостоятельности со стороны судебсого корпуса в решении этого вопроса нет и речи.

Считаем, что имплементация европейского опыта, определяющего порядок избрания председателей судов, их заместителей, председателей судебных коллегий судов всех уровней, может способствовать решению проблемы зависимости судей от председателей районных и областных судов.

На основании вышеизложенного предлагается внести изменения в подпункты 1) статьи 55 Конституции Республики Казахстан, в пункты 3-5 статьи 31 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», в части избрания председателей судов и председателей судебных коллегий всех судов самими судьями и изменив срок их полномочий с пяти лет на 3 года.

Кроме того, абзац второй пункта 5 рассматриваемой статьи предлагаем изложить в следующей редакции: *«Председатели районных судов, председатели и председатели судебных коллегий областных судов, председатели коллегий Верховного Суда не могут быть назначены на занимаемую ими должность или равнозначную должность в приравненных к ним судах более одного раза».*

Вместе с тем, в абзац 2 пункта 5 статьи 31 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132, внесены изменения Конституционным законом РК от 21 февраля 2019 № 226-VI, согласно которым председатели районных судов, председатели и председатели судебных коллегий областных судов, председатели коллегий Верховного Суда не могут быть назначены на занимаемую ими должность или аналогичную должность в равнозначных судах более двух раз.

Для административного судопроизводства это очень важно, т.к. именно административные суды рассматривают споры граждан с государственными органами и находятся по отношению к ним в неравном положении. Вышестоящие инстанции, хотя и являются судами общей юрисдикции, но отправлять правосудие по административным делам будут в специализированных составах (областные и приравненные к ним суды) или специализированной коллегией (Верховный Суд).

Полагаем, что по этому пути должны пойти все государства – члены евразийского содружества, что будет способствовать внедрению единых демократических стандартов в систему административного правосудия.

Независимость судей административных судов во многом обеспечивается предусмотренной статьёй 79 Конституции Республики Казахстан их неприкосновенностью, в соответствии с которой судья не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента Республики Казахстан, основанного на заключении Высшего Судебного Совета Республики, либо в случае, установленном подпунктом 3) статьи 55 Конституции, без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Аналогичные нормы, устанавливающие гарантии неприкосновенности судей, содержатся и в конституциях государств – членов ЕАЭС (статья 122 Конституции Российской Федерации, части 2-5 статьи 164 Конституции Рес-

публики Армения, пункт 2 статьи 94 Конституции Кыргызской Республики), кроме Республики Беларусь. Нормы, регламентирующие содержание неприкосновенности судей, закреплены в Кодексе Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей от 29 июня 2006 года № 139-З (статья 69).

По мнению Венецианской комиссии, принцип неприкосновенности судей в том виде, как он закреплен в Конституциях и в Конституционных законах, приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом, в связи с чем Венецианская комиссия настоятельно рекомендует предоставлять судьям лишь функциональную неприкосновенность – то есть неприкосновенность в рамках исполнения своих судейских функций²⁰⁶.

Тем не менее, несмотря на особый статус административного судьи, в современных конституциях рассматриваемых стран нет единообразного подхода в регламентации основных положений, определяющих статус такого суда.

На сегодняшний день деятельность специализированных административных судов в Республике Казахстан, образованных в 2002-2004 годах, сводится только к рассмотрению дел об административных правонарушениях²⁰⁷.

Между тем административное судопроизводство, как отдельная форма судопроизводства, призванная защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц от незаконных действий публичной власти в действующем законодательстве, как говорилось выше, пока еще не закреплена, и публично-правовые споры, в отличие от большинства соседствующих стран, таких как Россия, Армения, Кыргызстан, Азербайджан,

²⁰⁶ См.: Совместное заключение Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по поводу Конституционного закона о судебной системе и статусе суде. Страсбург, Варшава, 17–18 июня 2011 года // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)012-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)012-rus).

²⁰⁷ См.: Указ Президента РК от 9 февраля 2002 года № 803 «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов в городах Алматы и Астана» // Казахстанская правда. 2002; Указ Президента РК от 9 сентября 2004 года № 1437 «Об образовании, реорганизации и упразднении некоторых районных и приравненных к ним судов Республики Казахстан» // САПП Республики Казахстан. 2004.

Литва, Латвия, Эстония, рассматриваются в рамках гражданского судопроизводства.

Идея создания административных судов в Российской Федерации и связанные с её реализацией проблемы приобрели особую актуальность после принятия 22 ноября 2000 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении инициативного законопроекта Верховного Суда Российской Федерации о федеральных административных судах в Российской Федерации²⁰⁸.

Необходимо отметить, что 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 судами общей юрисдикции. Данный порядок построения системы органов административной юстиции присущ, прежде всего, странам англосаксонской правовой семьи, чьему принципу последовали и некоторые страны постсоветского пространства, в частности, Россия, Грузия и Кыргызстан.

Так, в соответствии со статьёй 17 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года, рассмотрение и разрешение административных дел, связанных с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, относится к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, судам общей юрисдикции и мировым судьям²⁰⁹.

²⁰⁸ См.: Вяткин М.Ф. Конституционно–правовое регулирование судебной власти в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

²⁰⁹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 № 21–ФЗ // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102380990>.

Иными словами, в России административных судов, как отдельных органов, рассматривающих споры публично-правового характера, не существует. Однако этот факт не говорит о том, что административное судопроизводство, как самостоятельная форма судопроизводства, отсутствует. Просто эти функции возложены на суды общей юрисдикции.

Данной модели административной юстиции придерживается и административно-процессуальное законодательство Кыргызской Республики, с учетом своих особенностей построения системы органов административной юстиции, в соответствии с которым административные дела рассматриваются по первой инстанции межрайонными судами по месту нахождения ответчика (статья 16 КАС КР)²¹⁰.

В рамках конституционных преобразований в Республике Армения в 2015 году происходит формирование конституционно-правовых основ административной юстиции, в соответствии с которыми Административный суд, как орган, осуществляющий рассмотрение и разрешение споров между органами государственной власти и иными субъектами права, находит свое закрепление на конституционном уровне.

В соответствии со статьёй 163 Конституции Армении, с изменениями от 6 декабря 2015 года, в Республике Армения действуют Конституционный Суд, Кассационный суд, апелляционные суды, суды первой инстанции общей юрисдикции, а также Административный суд²¹¹.

Правовой статус Административного суда Республики Армения закреплен Конституционным законом РА от 10 февраля 2018 года №ЗР-95 «Судебный Кодекс Республики Армения».

Процессуальный порядок рассмотрения и разрешения споров в Административном суде Армении регламентируется Кодексом административного судопроизводства РА от 5 декабря 2013 года (КАС РА), основным предметом

²¹⁰ См.: Административно–процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>.

²¹¹ См.: Конституция Республики Армения: принята всенародным голосованием 5 июля 1995 // <http://www.president.am/ru/constitution>.

правового регулирования которого являются дела об обжаловании физическими и юридическими лицами административного акта, действия или бездействия государственного органа или органа местного самоуправления либо его должностного лица²¹².

Необходимо отметить, что сфера правовых отношений, подпадающих под действие КАС РА, в отличие от предмета правового регулирования принятых административно-процессуальных кодексов государств – членов ЕАЭС, значительно расширена.

В частности, в соответствии с пунктом 2 статьи 3 КАС РА, в Административный суд могут обращаться также административные органы или должностные лица, в том числе с требованием о привлечении физического или юридического лица к административной ответственности, а также государственные органы и органы местного самоуправления против административного органа, если сочтут, что административными актами, действиями или бездействием этого органа нарушены или могут быть непосредственно нарушены такие права государства или муниципалитета, полномочие по защите которых возложено на заявителя. В Административный суд может обращаться также фракция Ереванского муниципального совета с требованием о проверке соответствия актов Ереванского совета нормативным актам, имеющим по сравнению с ними большую юридическую силу (кроме Конституции Республики Армения).

Административное судопроизводство, как самостоятельная форма отправления правосудия, предусмотрено и законодательством Республики Беларусь. В статье 2 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей от 29 июня 2006 года № 139-З определено осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного судопроизводства и судопроизводства по экономическим делам.

²¹² См.: Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 5 декабря 2013 года // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е издание. М., 2018. 800 с.

Однако осуществление судебной власти посредством административного судопроизводства касается только дел об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 года № 194-З.

Такое положение связано с тем, что Республика Беларусь, как и большинство постсоветских стран, оставила категорию административных публичных споров в качестве предмета гражданского процессуального кодекса.

Таким образом, конституционно-правовой статус судьи административного суда представляет собой предусмотренную нормами конституционного законодательства совокупность прав, обязанностей и ответственности судей по осуществлению правосудия, а также гарантий их независимости, определяющих особое положение судьи в системе государственной власти.

Полноценная урегулированность конституционно-правового статуса административного суда и судьи административного суда имеет важнейшее значение для становления административной юстиции и повышении эффективности судебной ветви власти, направленной на обеспечение конституционных прав и свобод граждан, их законных интересов от злоупотреблений со стороны субъектов публичного управления.

Проведённый анализ законодательства государств – членов ЕАЭС показал, что правовые аспекты организации и деятельности административных судов и судей административных судов не одинаковы, а отдельные нормы носят дискуссионный характер, допуская определенные различия в понимании их смысла.

Актуальными в этом отношении по-прежнему остаются проблемы обеспечения их независимости, качества отправления правосудия, а также кадрового обеспечения административных судов. Нуждаются в критическом подходе и нормы о пожизненности судей.

Решение обозначенных проблем невозможно без совершенствования всей судебной системы, постоянного обновления судейского корпуса и по-

вышения позитивного имиджа судебной власти в государствах – членах ЕАЭС.

Глава III. Формирование стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС

§ 1. Современные тенденции развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС

Сравнительный анализ конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС даёт возможность выявить не только общие закономерности и характерные признаки его становления, но и обозначить современные тенденции дальнейшего его развития.

Значительную роль в сфере гармонизации национальных законодательств государств по вопросам административной юстиции могут сыграть также учет общих принципов, направленных на взаимное уважение и сотрудничество в самых различных сферах общественных отношений.

В этом отношении рост интеграционных процессов, охвативших государства – члены ЕАЭС, повлиял на трансформацию практически всех сторон общественной жизни, способствуя восприятию единых правовых институтов, направленных на защиту интересов личности.

Под влиянием этих факторов происходит интернационализация многих сфер общественных отношений, создаются объективные предпосылки для образования единого правового пространства.

Осмысление данных процессов государством и в рамках интеграционных процессов способствует сближению законодательного регулирования в направлении формирования единых правовых подходов, направленных на защиту интересов личности и ограничение власти государства.

На фоне названных факторов происходит трансформация роли государства, повышаются его правозащитные и охранительные инструменты, подвергаются модернизации конституционные процессы, создаются объективные предпосылки для заимствования различных правовых институтов.

В связи с этим в государствах – членах ЕАЭС складываются определенные тенденции в развитии административной юстиции, основанные на принципе разделения власти в качестве важнейшего элемента конституционного строя и повышении роли судебной власти в обеспечении и защите прав и свобод граждан.

Одним из направлений дальнейшего конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС является Договор о Евразийском экономическом союзе, подписанный в г. Астана (ныне г. Нур-Султан) 29 мая 2014 года, который заложил основы для гармонизации законодательства, регулирующего деятельность государств – членов ЕАЭС в самых различных сферах сотрудничества.

Этот процесс представляет собой деятельность, направленную на упорядочение определенной области общественных отношений посредством установления общих положений и стандартов.

Примечательно также, что в государствах – членах ЕАЭС наблюдается активная тенденция проведения научных исследований института административной юстиции для определения возможностей ее конституционно-правового регулирования в направлении дальнейшей унификации законодательства и формирования единых правовых стандартов.

Так, в Российской Федерации в результате дискуссий о необходимости законодательного регулирования административно-процессуального пространства разработан и в 2015 году принят Кодекс об административном судопроизводстве, регламентирующий порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за за-

конностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий²¹³.

В Казахстане после долгих обсуждений о необходимости принятия единого административно-процессуального кодифицированного акта, объединяющего административно-процедурный и административно-юрисдикционный процессы, принят Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (АППК РК)²¹⁴.

В этой связи особенно актуальным является необходимость в более детальном рассмотрении общих подходов и формирования стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

В настоящее время среди ученых и практиков всё больше внимания уделяется вопросам правовой интеграции. При этом государства – члены ЕАЭС в этом процессе сталкиваются с непростой задачей, связанной с отсутствием единообразного понимания в определении юридической природы и назначения административной юстиции в механизме защиты прав человека.

Существует также понимание того, что эффективная и действенная реализация идей административной юстиции возможна в случае сближения национальных норм государств – членов ЕАЭС и взаимного критического изучения позитивного опыта друг друга.

Исходя из этого, рассматривая возможности сближения подходов и формирования стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, целесообразно руководствоваться общими принципами конституционно-правового регулирования в сфере публичного права.

Так, современные конституции к их числу относят принципы: единства государственной власти и разделения ее на самостоятельные ветви;

²¹³ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21–ФЗ // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102380990>.

²¹⁴ См.: Административный процедурно–процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.

сочетания централизма и демократии в управлении; законности и ответственности власти и др.²¹⁵.

В контексте настоящего исследования, в первую очередь, это касается выбора единой модели административного судопроизводства.

Весьма важным представляется вопрос о закреплении на конституционном уровне права граждан на судебное обжалование незаконных актов органов публичной власти. Несмотря на то, что в конституциях всех государств – членов ЕАЭС имеются нормы о праве каждого на судебную защиту, лишь в Конституции Российской Федерации право на судебное обжалование незаконных актов органов власти нашло четкое закрепление. Согласно п. 2 ст. 46 «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд»²¹⁶.

В Казахстане, Республике Беларусь, Армении и Кыргызской Республике данное право отражено лишь в процессуальном законодательстве. Между тем закрепление права граждан на судебное обжалование незаконных решений и действий органов государства и местного самоуправления на конституционном уровне могло бы стать дополнительной гарантией защиты всех других прав и свобод, гарантируемых конституцией и сдерживающим барьером от злоупотреблений со стороны публичной администрации.

Вместе с тем практика показывает, что сегодня появились и активно развиваются новые способы подачи обращений граждан (посредством государственных интернет-порталов, электронных приемных, мобильных приложений и т.п.).

В этой связи в контексте дальнейшего сближения законодательного регулирования в государствах – членах ЕАЭС существует потребность в про-

²¹⁵ См.: Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: монографии. Содерж.: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. 2018.

²¹⁶ См.: Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // <http://pravo.gov.ru/konstituciya/>.

ведении научно-практического анализа института обращений граждан, как важнейшей формы взаимодействия государства и гражданского общества.

Безусловно, что принятие самостоятельных Кодексов об административном судопроизводстве в государствах – членах ЕАЭС является важным шагом в направлении дальнейшей институционализации административной юстиции, становления судебной практики и роста научных дискуссий.

Между тем практика показывает, что эффективность административной юстиции определяется организационными и процессуальными аспектами деятельности судов. В этом отношении важнейшей задачей государств – членов ЕАЭС является дальнейшее совершенствование конституционно-правовых основ судебной власти, обеспечение их независимости и самостоятельности, как важнейших условий построения сильного, правового государства.

Важнейшим условием конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС является дальнейшее повышение роли судов в механизме защиты прав и свобод граждан.

В этом отношении анализ эффективности судебной ветви власти, а также формирование условий доступности граждан к справедливому правосудию также позволяют скорректировать направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам.

Актуальными для дальнейшего становления административной юстиции представляются также вопросы о правовом статусе органов, осуществляющих публичную деятельность и наделенных соответствующими властными полномочиями.

В частности, в законодательстве ряда стран утвердилось понятие «административный орган», который трактуется как учреждение, наделенное функциями публичного управления. Публичная администрация может быть представлена не только собственно органами государственной власти и местного самоуправления, но и иными субъектами, наделенными властными

полномочиями, которые и охватываются понятием «административные органы».

К примеру, Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики определяет «административный орган», как «орган государственной исполнительной власти, исполнительный орган местного самоуправления, а также иные органы или лица, наделенные законом полномочиями постоянно или временно осуществлять административные процедуры»²¹⁷.

Закон Республики Армения «Об основах администрирования и административном производстве», напротив, исходит из узкой трактовки данного понятия, устанавливая, что к административным органам относятся «республиканские органы и органы территориального управления исполнительной власти Республики Армения, а также органы местного самоуправления» (статья 3)²¹⁸.

В АППК РК под административным органом признается «государственный орган, орган местного самоуправления, государственное юридическое лицо, а также иная организация, которые в соответствии с законами Республики Казахстан наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия)» (пункт 7 статьи 4)²¹⁹.

Поэтому необходимо отходить от прежних подходов к органам, наделенным публичными функциями в сфере государственного управления, как исключительно к государственным структурам, чьи решения и действия могут повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов физиче-

²¹⁷ См.: Административно–процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520?cl=ru-ru>.

²¹⁸ См.: Закон Республики Армения от 18 февраля 2004 года № ЗР-41 «Об основах администрирования и административном производстве» // Сборник законодательных актов по административным процедурам. 2013.

²¹⁹ См.: Административный процедурно–процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.

ских и юридических лиц. Соответственно, этот подход должен найти отражение и в конституционном законодательстве.

Кроме того, важной составляющей в формировании стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС должна быть эффективность действия правовых норм.

Советские ученые И.С. Самощенко, В.И. Никитинский под эффективностью понимали «способность средств содействовать достижению желаемой цели. Исходя из этого, понятие «эффективность права» определяется как отношение между фактически достигнутым, действительным результатом и той целью, для достижения которой приняты соответствующие правовые нормы»²²⁰.

В этом направлении, по мнению ученых, необходимо шире использовать различные юридические технологии (финансовые, организационные и т.д.) в целях формирования эффективных юридических решений²²¹.

К числу наиболее эффективных юридических технологий, позволяющих оценивать качество нормативно-правового регулирования тех или иных отношений, относится правовой мониторинг, проводимый в отношении определенной группы нормативных актов. В частности, в Казахстане данные вопросы регулируются на законодательном уровне²²². Схожие правовые акты приняты и в других государствах – членах ЕАЭС²²³.

²²⁰ См.: Самощенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. № 18. С. 3–19.

²²¹ См.: Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике право творчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы заседания Международной школы–практикума молодых ученых–юристов. М., 2008.

²²² См.: Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» // adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480.

²²³ См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102147701>; Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102147701/>; Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» //

К примеру, проведение в государствах – членах ЕАЭС правового мониторинга нормативных правовых актов в сфере правосудия позволит оценить его качество и сделать прогноз новых тенденций правового регулирования путём выявления противоречащих законодательству норм, а также выработать предложения по их совершенствованию, дальнейшей специализации судебной власти и формированию полноценной системы административной юстиции.

Правовой мониторинг правовых актов, регулирующих сферу административной юстиции, позволяет глубже отследить качество принимаемых и действующих нормативных правовых актов, оценить состояние судебной системы в целом, осуществить ее своевременную корректировку на основе данных о проблемах правоприменения, вызванных недостатками нормативного обеспечения. Оценка регулирующего воздействия призвана также выявить возможные риски и правовые последствия действия нормативных правовых актов, позволяя определять издержки и выгоды для государства и для субъектов правоотношений, и, в конечном итоге, она призвана сыграть ключевую роль в унификации права государств – членов ЕАЭС и формирования единых стандартов правового регулирования в сфере административной юстиции.

Исходя из этого, государствам – членам ЕАЭС для формирования стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции необходимо учитывать новые тенденции в сфере информатизации и цифровизации в нормотворчестве и правоприменении, которые позволят решать проблемы, связанные с согласованием интересов, сократить избыточное регулирование, минимизировать коррупционные риски и т.д.

Создание независимой административной юстиции может в существенной степени способствовать открытости государственной деятельности

<https://rg.ru/2011/08/24/metodika-dok.html>; Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361–З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // <http://www.pravo.by/document>.

за счет связанности сферы управления и контрольной функции со стороны независимых административных судов, содействовать улучшению экономического и инвестиционного климата, снижению коррупции в государствах – членах ЕАЭС.

Проявляется потребность и в расширении перечня споров с государственной администрацией. Учёные, изучающие данную проблему, предлагают значительно расширить юрисдикцию административных судов, с включением в ее состав избирательных споров; споров 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 (к примеру, о ликвидации или принудительной реорганизации юридических лиц); споры, вытекающие из административных договоров; служебные споры (возникающие в процессе государственной службы); споры государственных органов о компетенции и др.

В этом направлении возможно принятие отдельного процессуального акта, который будет посвящен исключительно вопросам рассмотрения судами споров в публично-правовой сфере, 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.²²⁴.

Конституции государств – членов ЕАЭС также заложили основы и в сфере межгосударственных отношений и равноправного международного сотрудничества. Принципы сотрудничества, взаимного уважения и суверенного

²²⁴ См.: Подопригора Р.А. Аналитическая записка «Стратегические вопросы развития административной юстиции в Казахстане» // https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=34359522&mode=p&page=2.

равенства направлены на укрепление взаимовыгодного сотрудничества молодых государств постсоветского пространства.

В перспективе сближение конституционно-правового законодательства в сфере административной юстиции позволит:

- сформировать единые конституционные стандарты в сфере административной юстиции и выработать общие векторы конституционно-правового развития;

- принять схожие законодательные акты (правовые стандарты, рекомендательные нормы и др.) в сфере административной юстиции, при помощи которых возможно единообразное правовое регулирование споров публично-правового характера.

В целях обеспечения правовых условий сближения подходов и формирования стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС предлагается рекомендовать государствам – членам ЕАЭС (см.: положение на защиту № 6):

1) введение в национальные конституции самостоятельной главы (раздела) «Административная юстиция»;

2) обеспечить организационные, правовые и материально-технические условия для сотрудничества государств – членов ЕАЭС по вопросам правовой информации посредством взаимодействия Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации (*Российская Федерация*), Института законодательства и правовой информации (*Республика Казахстан*), Национального Центра правовой информации (*Республика Беларусь*), Центра правовой информации ИРТЕК (*Республика Армения*), Централизованного банка данных правовой информации Министерства юстиции (*Республика Кыргызстан*);

3) разработать общую методику оценки эффективности административного правосудия с учётом современных достижений теории эффективности права, социологии права, юридической конфликтологии, теории рисков в

праве и доктрины правового мониторинга, а также ее институциональной основы и процедурного механизма соответствующей оценки.

Таким образом, современные тенденции развития административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС отражают действие как внутренних, так и внешних факторов, которые задают векторы и ориентиры дальнейшего конституционно-правового регулирования. Практика показывает, что направления конституционно-правового регулирования в различных подсистемах современного общества формируются под влиянием как внутренних, так и внешних факторов, в совокупности оказывающих заметное влияние на расширение правовых механизмов обеспечения и защиты прав и свобод гражданина.

Существует также объективная потребность в необходимости дальнейшего взаимодействия государств – членов ЕАЭС и расширения конституционно-правовых способов сотрудничества. Сближение правовых подходов должно содействовать развитию межгосударственных отношений государств – членов ЕАЭС и реализации идей конституционализма, направленных на защиту интересов личности.

Очевидно также, что совершенствование судебной системы в государствах – членах ЕАЭС должно идти именно в русле конституционализации права граждан на судебную защиту основных прав и свобод граждан, а также обеспечения реальной независимости и самостоятельности судебной ветви власти.

§ 2. Перспективы конституционализации административной юстиции в государствах - членах ЕАЭС

После провозглашения национального суверенитета государства – члены ЕАЭС вступили в активную фазу конституционной трансформации всех сфер общественных отношений. Это процесс продолжается и по настоящее

время, отражая и осторожно заимствуя определенные правовые ценности и достижения современного демократического государства.

Примечательно также, что в государствах – членах ЕАЭС продолжается процесс конституционализации правовых норм, регулирующих сферу взаимоотношений между личностью и государством.

В Послании Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности» обращается особое внимание на необходимость повышения уровня конституционализации законодательного массива как важнейшего условия дальнейшего утверждения Республики Казахстан в качестве правового государства»²²⁵.

По мнению И.А. Кравца, «процесс конституционализации правового порядка выступает в качестве всемирно-исторического явления, связанного с постоянно усиливающейся тенденцией юридизации всех сфер общественных отношений»²²⁶.

В этом направлении особенно активно обсуждаются проблемы конституционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, выбора модели правового регулирования, объема компетенции судов, особенно в части судебного усмотрения и принципов институциональной организации и функционирования. При этом необходимо учитывать, что они обусловлены внутренними обстоятельствами каждой страны, а также количественным ростом нарушений прав человека в публично-правовой сфере.

Между тем, автор считает, что конституции государств – членов ЕАЭС должны содержать более отчетливые нормы и принципы относительно института административной юстиции, которые выражались в конституционном праве обжалования, в том числе в судебные органы, решений и действий

²²⁵ См.: Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 июня 2019 года) // <http://ksrk.gov.kz/solutions/poslanie-konstitucionnogo-soveta-respubliki-kazakhstan-ot-5-iyunya-2019-goda-o-sostoyanii>.

²²⁶ См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, осуществления и развития // <https://iknigi.net/avtor-igor-kravec/98791-rossiyskiy-konstitucionalizm-problemy- stanovleniya-razvitiya-i-osuschestvleniya-igor-kravec/read/page-15.html>.

(бездействия) должностных лиц, совершенных с нарушением закона, а также право на возмещение ущерба, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов и иных организаций публичного сектора, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

Конституционализация административной юстиции является важнейшей предпосылкой формирования полноценной судебной системы и повышения эффективности правовых механизмов защиты прав и свобод граждан.

Фундаментальной правовой основой конституционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС являются нормы Конституции, которые заложили прочный фундамент дальнейшего правового развития и совершенствования судебных механизмов защиты прав человека.

Конституционализация прав граждан на судебную защиту является важнейшей составной частью процесса формирования правового государства, особенно в свете правовой глобализации и взаимодействия национальных правовых систем государств – членов ЕАЭС.

Предусмотренные законодательством государств – членов ЕАЭС конституционные гарантии на судебную защиту нуждаются в дальнейшем развитии. Являясь неотъемлемым элементом института прав человека, административная юстиция выступает универсальной гарантией защиты конституционного права человека и гражданина от злоупотреблений со стороны акторов публичного управления, критерием эффективности судебной системы и показателем развития институциональных механизмов защиты прав человека в демократическом обществе.

Этот процесс, в силу объективных факторов, не может протекать равномерно во всех странах. Существуют особенности, связанные с восприятием конституции в качестве нормативной ценности. Имеются проблемы обеспечения ее верховенства и прямого действия. Различаются также способы воздействия норм конституции на законодательное регулирование.

В этом отношении способы конституционного воздействия на общественные отношения выступают объективным фактором возможной конституционализации правовых институтов и должны рассматриваться во взаимосвязи конституционных процессов с социально-экономическими и политическими отношениями, а также в разрезе их динамики.

Вместе с тем придание правовой норме или идее конституционного статуса и ее дальнейшая юридизация на законодательном уровне имеет свои особенности, связаны с конституционализацией широкого круга общественных отношений, а также с эволюционным развитием правовой системы.

Огромную роль в процессе конституционализации принципов отправления правосудия играют органы конституционного контроля, правовые позиции которых направлены на реализацию конституционного потенциала, защиту прав и свобод граждан и ограничения власти. Не менее значимую роль могут выполнять и органы административной юстиции, правовые позиции которых способны и должны формировать конституционную культуру граждан и чиновников, выполнять профилактическую функцию в части недопущения незаконных актов субъектов, наделенных властными функциями.

Важность функционирования административной юстиции на конституционных принципах определяется следующими обстоятельствами:

1. В Конституциях государств – членов ЕАЭС закреплено право на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и к их должностным лицам. При этом оно может исходить только от граждан страны (Казахстан, Россия) либо от любых физических лиц (Кыргызская Республика, Беларусь, Армения) с получением мотивированного ответа. При этом сам порядок реализации конституционной нормы регламентируется текущим законодательством.

2. Конституции всех государств – членов ЕАЭС гарантируют право на судебную защиту нарушенных прав, причем в некоторых из них отдельно оговорено право на обращение в вышестоящий суд для пересмотра своего дела (Российская Федерация).

3. Конституции отдельных государств – членов ЕАЭС закрепляют право на внесудебный порядок обжалования (Кыргызская Республика), в том числе с конкретизацией адресата обжалования – омбудсмена (Армения).

4. Конституции устанавливают право на обращение в международные органы в связи с нарушением их прав после исчерпания всех средств (Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Беларусь, Армения).

5. На конституционном уровне государств провозглашается право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей (Кыргызская Республика, Беларусь, Российская Федерация, Армения), либо это право предусмотрено, но не конкретизировано применительно к органам публичной власти (Республика Беларусь).

6. Право физических и юридических лиц на судебное обжалование незаконных решений, действий (бездействия) органов публичной власти на конституционном уровне в прямой форме и в полном объеме не закреплено ни в одном из государств – членов ЕАЭС. В Конституции Российской Федерации оно предусмотрено только в отношении актов государственных органов и органов местного самоуправления, а также общественных объединений, а в Республике Беларусь - в отношении решений местных Советов депутатов, их исполнительных и распорядительных органов.

7. Конституции государств – членов ЕАЭС устанавливают судебную систему страны, в которую включены только суды общей юрисдикции и Конституционный Суд (Беларусь, Россия), предусмотрено создание специализированных судов (Армения), местных (Кыргызская Республика) или других судов, к которым отнесены специализированные административные суды, но учреждение которых регламентировано конституционным законом (Казахстан). Административные суды находятся в рамках единой судебной системы, возглавляемой Верховным Судом.

8. Возможность осуществления административного правосудия, как самостоятельного вида судопроизводства, предусмотрена в конституциях отдельных стран (Россия, Кыргызская Республика), оно закреплено в текущем законодательстве на уровне кодифицированных актов (Армения, Российская Федерация, Кыргызская Республика, Республика Казахстан), либо пока оно отсутствует (Беларусь).

В последних двух государствах споры, возникающие из публично-правовых отношений, в связи с незаконными решениями и действиями публичной администрации, нарушающих права физических и юридических лиц, рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства. В Казахстане деятельность административных судов ограничена рассмотрением дел об административных правонарушениях, но в соответствии с АППК РК от 29 июня 2020 года № 350-VI, который в соответствии с частью первой статьи 175, вводится в действие с 1 июля 2021 года, в соответствии с частью первой статьи 3 АППК РК, направлен на регулирование отношений, связанных с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядком административного судопроизводства.

9. На конституционном уровне закреплены основные принципы правосудия, которыми руководствуются все судебные органы, в том числе рассматривающие административно-правовые споры.

Таким образом, конституционное законодательство заложило основы не только формирования административной юстиции как полноценного института судебной защиты прав человека в государствах – членах ЕАЭС, но и предполагает дальнейшее совершенствование правозащитных механизмов на конституционных принципах.

В этом отношении конституционно-правовое регулирование административной юстиции выступает правовой основой дальнейшего сотрудничества в рамках единого экономического пространства государств – членов ЕАЭС.

Таким образом, становление административной юстиции протекает одновременно в нормативно-правовом, политическом, социально-экономическом аспектах и тесно связано с конституционализацией различных подсистем права в целом.

Процесс конституционализации административной юстиции также связан с повышением роли суда в правовом государстве и расширением сферы его деятельности, а также усилением взаимосвязи гражданского общества с государственными институтами власти.

В связи с этим автор предлагает предусмотреть в конституциях государств – членов ЕАЭС разделы об административной юстиции, а также конституционное право граждан и организаций обжаловать незаконные решения и действия (бездействие) государственных органов и их должностных лиц по аналогии с Конституциями Кыргызстана и Азербайджана.

Таким образом, для осуществления полноценной и эффективной административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС первостепенными являются проблемы её дальнейшей правовой конституционализации, а также обеспечение реальной независимости судебной ветви власти.

Заключение

По итогам проведённого исследования автором получены следующие результаты, имеющие значение для развития науки «Конституционное право» и конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

Анализ природы и характеристика эволюции административной юстиции на основе изучения опыта ее институционализации в правовых системах разных стран позволил выявить конституционно-правовые характеристики этого феномена, выделить этапы в его развитии, а также показать место и роль в конституционных моделях правового государства.

В частности, в работе показано, что конституционно-правовое регулирование административной юстиции имеет глубокие корни, отражает социокультурные, исторические, политические и иные особенности становления правозащитных механизмов. Этот вывод обоснован в результате изучения сложившихся в мире моделей административной юстиции (французской, германской и англосаксонской) и опыта стран, входящих в разные правовые семьи (Франции, Германии, Австрии, Италии, Португалии, Бельгии, Канады, Великобритании, США, Испании, Греции, Нидерландов, Литвы, Латвии, Эстонии, Грузии, Армении, Азербайджана и др.), связанного с их конституционализацией и институционализацией.

В диссертации охарактеризованы исторические и политико-правовые предпосылки возникновения идей создания административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, их связи с доктринами верховенства права, конституционализма, концепциями разделения государственной власти и её ограничения, идеями сильного государства, а также зарубежным опытом правовой защиты интересов граждан в их взаимоотношениях с государством и создания соответствующего элемента в конституционном механизме осуществления государственной власти и управления. В то же время установлено сохранение некоторых черт механизмов защиты прав граждан, существо-

вавших в СССР, и влияние на процесс формирования административной юстиции идей российских юристов XIX – начала XX вв.

Наряду с этим выявлены, систематизированы и раскрыты факторы (социально-экономические, политические, правовые) становления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, в числе которых отмечены смена парадигмы общественного, государственно-правового и конституционного развития, утверждение не только идей, но и практики конституционализма, динамика и направленность интеграционных процессов, международное сотрудничество и некоторые другие.

На основе применения исторического и логического подходов в исследовании процесса становления административной юстиции и ее конституционно-правового регулирования в государствах – членах ЕАЭС, в диссертации предложено разделить его на два этапа, условно именуемых как «теоретический» и «практический» (см.: положение на защиту № 3). При этом констатирована неравномерность протекания процесса конституционно-правового оформления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

В диссертации показаны причины движения этих государств в сторону развития административной юстиции и использования потенциала конституционного права для юридического оформления общественных отношений, связанных с организацией и функционированием данного института.

Особое внимание в работе уделено роли доктрины административной юстиции в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности. Автором проведена систематизация и осуществлено критическое осмысление накопленного научного знания о феномене административной юстиции, закономерностях развития и функционирования этого явления, практических аспектах применения этого института с целью разрешения социальных и правовых конфликтов.

Проведенное исследование подтвердило актуальность, а также научную и практическую состоятельность утверждения Г.Л. Радбруха о том, что

институт административной юстиции является «тем завершающим элементом, который придает основанию правового государства необходимую полноту и целостность»²²⁷. Он является одной из тех правовых гарантий, «которые созданы самой историей в целях обеспечения гражданских прав и свобод»²²⁸. Эти базовые послы отражают фундаментальную связь доктрины административной юстиции с теорией и практикой конституционализма. Авторские выводы о правовой природе административной юстиции, её инструментальных свойствах (см.: положение на защиту № 1) конкретизируют эту связь, тем самым обогащают соответствующую область научного знания (доктрину административной юстиции).

В государствах – членах ЕАЭС правовая доктрина проявляет себя в качестве важнейшего фактора развития конституционализма, совершенствования конституционно-правовых механизмов социально-правового контроля за деятельностью органов публичной власти, защиты прав человека и гражданина. Она, наполняя теорию конституционализма, направляет соответствующую практику, выполняя практико-преобразующую функцию, наряду с другими инструментами, выводит идеи конституционализма в русло практической реализации. Данный вывод подтвержден результатами эмпирических исследований условий и предпосылок становления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, проведенных диссертантом (см.: положение на защиту № 2).

В диссертации дана характеристика особенностей становления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС. В их числе автор выделил:

– избранный государством подход к формированию административной юстиции – функциональный или институционально-функциональный (первый предполагает включение соответствующих полномочий в компетенцию

²²⁷ См.: Радбрух Г. Введение в науку права. М., 1915.

²²⁸ См.: Кубийда Р.А. Административная юстиция: мировой опыт и становление в Украине // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан: Материалы круглого стола. 2010.

судов общей юрисдикции, второй предусматривает создание специализированных судов) и, соответственно, его ориентацию на различные модели организационной (институциональной) основы административной юстиции;

- место и роль специализированных административных судов (в тех государствах, в которых они созданы) в механизме государства;

- акцент(ы) в целеполагании создания административной юстиции (расширение контрольных функций государства за поведением должностных лиц; развитие системы судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти; обеспечение баланса публичных и частных интересов, ответственность и подконтрольность публичной власти; защита прав и интересов граждан);

- уровень регулирования отношений, связанных с организацией и функционированием административной юстиции, отраслевая принадлежность и степень систематизации юридических норм, образующих ее правовую основу;

- способ регулирования процесса судебного рассмотрения соответствующей категории дел (споров, вытекающих из административно-правовых (публично-правовых) отношений) и вид судопроизводства, в рамках которого они разрешаются;

- этапы становления этого института.

Общим для всех государств – членов ЕАЭС является то, что становление административной юстиции в пределах их юрисдикций происходит на основе конституционного законодательства, охватывает обширную область публично-правовых отношений. В государствах – членах ЕАЭС за время их существования в качестве суверенных, существенно изменились подходы, связанные с дальнейшей специализацией судов, созданы правовые условия для совершенствования судебной системы, направленные на эффективное и справедливое разрешение споров. Нацеленность на создание в государствах – членах ЕАЭС административной юстиции обозначила одно из заметных направлений проводимых в них судебных реформ. В связи с этим появилась

возможность повысить качество правосудия, создать условия для формирования судебной практики по административным делам, обеспечить более широкий доступ граждан к правосудию, заложить основы обеспечения судебного контроля над деятельностью исполнительной власти, который рассматривается в качестве элемента системы сдержек и противовесов в отношениях между судебной и исполнительной ветвями государственной власти.

Имея общее прошлое, государства – члены ЕАЭС сталкиваются с общими проблемами при формировании новых институтов власти. В их числе: слабое понимание обществом ценностей конституционализма, что в свою очередь тормозит институционализацию административной юстиции в качестве одного из механизмов защиты прав человека (данное обстоятельство объясняется отсутствием необходимого опыта в создании и использовании соответствующих правовых механизмов). В то же время существуют завышенные общественные ожидания, возлагаемые на административную юстицию как средство восстановления социальной справедливости и обеспечения судебного контроля над публичной администрацией. Изучение судебной практики государств – членов ЕАЭС показало, что суды при рассмотрении публично-правовых споров нередко отдают предпочтение интересам государства, а не личности.

В настоящее время процесс создания полноценной административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС характеризуется поиском наиболее оптимальной ее модели. Позитивная динамика этого процесса является одним из факторов обеспечения конкурентоспособности правопорядков государств – членов ЕАЭС, укрепления их авторитета на международной арене и формирования правовой основы юридической ответственности государства, как одной из гарантий прав и свобод человека и гражданина.

В диссертации представлены результаты проверки научной гипотезы о формировании в государствах – членах ЕАЭС собственных моделей конституционно-правового регулирования административной юстиции. С этой целью в работе проанализированы конституционно-правовые основы ее орга-

низации и функционирования, сформированные в государствах – членах ЕАЭС, по следующим позициям: концептуальные подходы к конституционно-правовому оформлению административной юстиции; ее место и роль в механизме обеспечения и защиты прав и свобод человека; конституционно-правовые принципы функционирования этого института; конституционно-правовой статус административного суда и судьи административного суда (в тех правовых системах, где они есть); конституционно-правовые гарантии защиты прав и свобод человека в органах административной юстиции (или органах, осуществляющих ее функции).

В этом контексте в диссертации дана характеристика состояния конституционно-правового оформления места и роли административной юстиции в механизме обеспечения и защиты прав человека в государствах – членах ЕАЭС, который, как показало исследование, имеет сложную многоуровневую структуру.

В связи с продолжающейся в науке дискуссией по вопросу понятия и содержания данного механизма, были обобщены и критически осмыслены существующие в доктрине на этот счет точки зрения, соотнесены такие понятия, как «механизм обеспечения прав и свобод человека», «механизм реализации прав и свобод человека», «механизм защиты прав и свобод человека», «система защиты прав человека», «охрана прав человека», дана характеристика узкого и широкого подходов к их категорированию в теории права и науке конституционного права. Автор использовал широкий подход в качестве базового в своем исследовании.

В работе рассмотрены различные формы и способы защиты конституционных прав и свобод человека, а также их различные «комбинации», существующие в правовых системах государств – членов ЕАЭС (в том числе внесудебные, досудебные, судебные), на фоне анализа опыта ряда стран Западной Европы и США. В результате сделан вывод, что в конституционном законодательстве государств – членов ЕАЭС нашла отражение общемировая

тенденция умножения правозащитных институтов и расширения правозащитных механизмов.

Конституционно-правовое регулирование административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС развивается с учётом и в русле этой тенденции. Оно обеспечивает эволюцию данного института в качестве не только элемента конституционализма, но и инструмента, дополняющего и, в определенной мере, интегрирующего упомянутые формы и способы защиты прав и свобод человека и гражданина. Исходя из этой особенности роли административной юстиции и показанных в диссертации ее преимуществ по сравнению с другими элементами рассматриваемого механизма, автором предложен актуальный способ нормативного упорядочения отношений, возникающих в связи с обжалованием действий (бездействия) и решений государственных органов, затрагивающих права и свободы граждан, распределения нормативного регулирования по «этажам» и элементам системы законодательства с выделением предмета конституционного регулирования.

Автором уделено внимание конституционно-правовым и специальным (отраслевым) принципам судебной власти. В диссертации они рассмотрены в качестве условия обеспечения гарантий защиты прав и свобод человека органами административной юстиции.

Принципы организации и функционирования судебной власти в работе охарактеризованы как сложный системный объект, включающий основополагающие начала и руководящие идеи, зафиксированные в юридических нормах, имеющих однородный характер, межотраслевое значение и сквозное закрепление в источниках конституционного и иных отраслей права, а также законодательства. Эти принципы реализуются в системном единстве, во взаимосвязи соответствующих элементов их системы. Поэтому упомянутые конституционно-правовые принципы рассмотрены в контексте их места, роли и системных связей с другими отраслевыми принципами организации судебной власти, отправления правосудия, обеспечения и защиты прав и свобод человека. Для решения исследовательских задач, автор выделил в этой

системе общие и специальные принципы институтов прав человека, их обеспечения и защиты, судоустройства, административного судопроизводства, административных процедур. В результате автор пришел к выводу, что в государствах – членах ЕАЭС конституционно-правовые принципы организации судебной власти, отправления правосудия, образующие основу правового регулирования общественных отношений, связанных с функционированием административной юстиции, в целом одинаковы. Различия прослеживаются в нормах процессуального законодательства, их конкретизирующих.

В работе дана характеристика конституционно-правового статуса административных судов и судей административных судов в тех государствах – членах ЕАЭС, в которых они существуют. Этот статус показан в контексте выявления и сопоставления особенностей правового положения названных субъектов в разных государствах – членах ЕАЭС, а также анализа юридического статуса других специализированных судов.

Конституционно-правовой статус административных судов и судей административных судов в государствах – членах ЕАЭС формируется в результате конституционных преобразований и судебных реформ, одним из направлений которых является специализация судей и создание специализированных судов, разновидностью которых выступают административные суды, рассматривающие и разрешающие дела по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов публичной власти.

Исследование показало, что административные суды в государствах – членах ЕАЭС (в которых они созданы) входят в единую судебную систему, место в которой для них определяется конституцией и(или) конституционным законодательством; их организация, деятельность, подсудность дел устанавливается законом; они (как и судьи) находятся в равном положении с другими судами (судьями); отправление ими правосудия осуществляется на основе разных видов судопроизводства; законодательством обеспечена возможность пересмотра судебных решений.

В государствах – членах ЕАЭС оформление конституционно-правового статуса судей административных судов осуществляется в русле общих тенденций (проявляющих себя в большей или в меньшей степени в конкретном государстве): усиления гарантий независимости судей; изменения правил отбора кандидатов и их назначения на должности судей; укрепления социальной и правовой защищенности судей.

Принимая во внимание векторы и приоритеты интеграционных процессов на Евразийском пространстве, общность правовых систем государств – членов ЕАЭС, а также схожесть протекающих в них процессов конституционного и государственно-правового развития, диссертант обосновал вывод о целесообразности дальнейшего сближения подходов и разработки общей концепции по вопросам организации и проведения согласованной судебной политики, в которой будут зафиксированы общие и специальные принципы судебной власти, а также механизмы повышения эффективности судебной защиты прав человека, в том числе в органах административной юстиции (или выполняющих соответствующую функцию).

Резюмируя работу по проверке указанной выше гипотезы, автор сформулировал вывод о том, что к настоящему времени самобытные модели конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС ещё не сформированы, поэтому заявлять об их состоявшемся оформлении преждевременно. Данное обстоятельство в определенной мере облегчает формирование упомянутой выше концепции, а также стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

В контексте осмысления процессов и перспектив формирования стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, автором охарактеризованы современные направления сближения подходов в конституционно-правовом регулировании административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС и дана оценка перспективам формирования союзных стандартов этого регулирования.

В частности, в работе представлен анализ современных тенденций и направлений развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС. Показано, что и те, и другие обусловлены как внутренними, так и внешними факторами. К внутренним автор отнёс восприятие этими государствами идей конституционализма и внедрение их во внутригосударственные отношения, а также интенсивное развитие конституционного законодательства, совершенствование и дифференциацию судебных механизмов защиты прав человека. В качестве внешних факторов диссертант рассмотрел влияние норм международного права на национальные правовые системы, имплементацию в них соответствующих норм и принципов, заимствование конституционно-правовых институтов, существующих в правовых порядках других стран, расширение межгосударственного сотрудничества, интеграционные процессы на Евразийском пространстве, дальнейшую гармонизацию и, отчасти, унификацию законодательства государств – членов ЕАЭС. Действие этих факторов создает предпосылки для сближения подходов к конституционно-правовому регулированию общественных отношений, связанных с организацией и функционированием административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС. Выявлена объективная потребность в формировании общих стандартов этого регулирования для стран Союза, реализация которых будет способствовать сближению векторов их конституционно-правового развития и дальнейшему укреплению единого правового пространства (см.: положение на защиту № 5).

На фоне действия названных факторов происходит изменение роли государства, трансформируются его правозащитные и охранительные функции. А самое главное, подвергаются модернизации конституционные модели разделения власти и повышается роль судебной власти.

В числе современных тенденций и направлений дальнейшего развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС диссертант указал:

– признание государствами – членами ЕАЭС важности и необходимости развития института административной юстиции;

– распространение (расширение) действия конституционно-правовых принципов организации судебной власти, судоустройства и отправления правосудия на общественные отношения, связанные с функционированием административной юстиции, посредством конституционного и процессуального законодательства, а также правоинтерпретационной деятельности судебных органов;

– расширение конституционно-правовых гарантий независимости судебной власти;

– фиксация элементов (институциональных, функциональных, процессуальных) административной юстиции в конституциях государств – членов ЕАЭС;

– гармонизация конституционно-правового регулирования деятельности государства в области судебной защиты прав человека;

– создание правовых условий для последовательной конституционализации и институционализации административной юстиции посредством развития конституционного и процессуального законодательства.

Перспективными направлениями развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, по мнению автора, являются:

– закрепление на конституционном уровне права граждан на судебное обжалование актов органов публичной власти (что есть в конституциях не всех государств – членов ЕАЭС);

– формирование общей модели административного судопроизводства;

– совершенствование конституционно-правового регулирования обращений граждан в органы публичной власти как одной из форм их взаимодействия с государством;

– формирование и сближение судебной практики по делам, связанным с обжалованием действий и решений органов публичной власти;

– сближение подходов к пониманию и формализации в праве феномена органа, осуществляющего публичную деятельность и наделенного соответствующими властными полномочиями (административного органа), а также его правового статуса.

В перспективе сближение подходов к конституционно-правовому регулированию в сфере административной юстиции позволит сформировать союзные конституционно-правовые стандарты в этой области и выработать общие векторы его развития. Конкретные предложения по изменению национальных конституций и законодательства изложены в тексте диссертации (см. положение на защиту № 6).

В части реализации прогностической функции и соответствующей задачи исследования автором дана экспертная оценка перспективы конституционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, которую диссертант считает важным условием формирования полноценной судебной системы и повышения эффективности гарантий и правовых механизмов защиты прав и свобод граждан.

В этом контексте проанализированы имеющиеся предпосылки конституционализации этого института, в числе которых:

– продолжающийся в настоящее время процесс конституционного развития в государствах – членах ЕАЭС, сопровождающийся осторожным заимствованием правовых образцов и практик новой волны конституционных преобразований в разных странах²²⁹;

– последовательная конституционализация правового порядка, происходящая во многих странах, в том числе ЕАЭС, и характеризуемая правоведами в качестве всемирно-исторического явления, связанного с постоянно усиливающейся тенденцией юридизации всех сфер общественных отноше-

²²⁹ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016; Она же. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование. М., 2018; Khabriéva T. La réforme constitutionnelle dans le monde contemporain. Paris: «Société de législation compare». М., 2019.

ний²³⁰ (в некоторых государствах – членах ЕАЭС, например, в Республике Казахстан, официально признана необходимость повышения уровня конституционализации законодательного массива как важнейшего условия дальнейшего утверждения Республики Казахстан в качестве правового государства²³¹);

– понимание значения и роли административной юстиции как элемента конституционализма и попытки государств придать этому институту конституционно-правовую форму.

Проведенное исследование выявило неравномерность протекания процесса конституционализации административной юстиции в различных государствах – членах ЕАЭС. В диссертации показаны его особенности, характерные для разных государств – членов ЕАЭС, связанные, в том числе, с восприятием конституции в качестве ценности, проблемами обеспечения ее верховенства и прямого действия в пределах национальной юрисдикции, способами воздействия конституционных норм на законодательное регулирование. Эти особенности рассмотрены в контексте взаимосвязи конституционных процессов с динамикой социально-экономического и политического развития этих стран.

В работе обозначены основные направления конституционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС (см.: положение на защиту № 4), подчеркнута зависимость протекания этого процесса в вышеуказанных странах от характера и качества проводимых политических и правовых реформ. Наряду с этим отмечено, что его важной составной частью станет внесение поправок в конституции этих государств, а также принятие новых законодательных актов.

²³⁰ См.: Кравец И. Российский конституционализм: проблемы становления, осуществления и развития // <https://iknigi.net/avtor-igor-kravec/98791-rossiyskiy-konstitucionalizm-problemy-stanovleniya-razvitiya-i-osuschestvleniya-igor-kravec/read/page-15.html>.

²³¹ См., например: Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 июня 2019 года) // <http://ksrk.gov.kz/solutions/poslanie-konstitucionnogo-soveta-respubliki-kazakhstan-ot-5-iyunya-2019-goda-o-sostoyanii>.

В связи с этим автором предложено ввести в конституции государств – членов ЕАЭС самостоятельную главу «Административная юстиция», а также закрепить в них конституционное право граждан и организаций по обжалованию незаконных решений и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц по аналогии с Конституциями Республики Кыргызстан и Республики Азербайджан.

Разработка стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС является перспективным направлением дальнейшего сотрудничества этих стран.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конституции государств стран мира // <https://worldconstitutions.ru/>.
2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года // https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/.
3. Конституция Армении от 5 июля 1995 года, с изменениями и дополнениями от 6 декабря 2015 года // <http://www.parliament.am>.
4. Конституция Кыргызской Республики в редакции Закона от 28 декабря 2016 года № 218 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>.
5. Конституция Литовской Республики (принята гражданами Литовской Республики на референдуме 25 октября 1992 года) // <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.275374?jfwid=qjs00i3v7>.
6. Конституция Республики Беларусь 15 марта 1994 года // <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/>.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // <http://pravo.gov.ru/konstituciya/>.
8. Конституция Эстонской республики (принята на референдуме 28 июня 1992 года) // http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/estonia/estoni-r.htm.
9. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года // https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.

10. Конституционный закон Кыргызской Республики от 9 июля 2008 года № 141 «О статусе судей Кыргызской Республики» // <http://suddep.sot.kg/post/zakon-o-statuse-sudej->.

11. Конституционный закон от 25 декабря 2000 года № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». Ведомости Парламента РК, 2018. № 23.

12. Конституционный закон Республики Армения от 20 ноября 1995 года № ЗР-19 «О Конституционном суде» // <http://www.concourt.am>.

13. Федеральный закон от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», принят Государственной Думой 20 февраля 1998 года, одобрен Советом Федерации 13 марта 1998 года // <http://www.echr.ru/documents/doc/12011157/12011157.htm>.

14. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102145239&page=1&rdk=6&link_id=0#I0.

15. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102060445>.

16. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102045098&intelsearch=%EE+%F1%F3%E4%E5%E1%ED%EE%E9+%F1%E8%F1%F2%E5%EC%E5>.

17. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171105&rdk=0>.

18. Гражданский процессуальный кодекс Республики Армения от 27 февраля 2018 года № ЗР-110 // <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=82537>.

19. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377–V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>.
20. Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 декабря 2013 года № 139 // <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=98896>.
21. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 N 21–ФЗ // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102380990>.
22. Кодекс Республики Беларусь от 29 июня 2006 года № 139–3 «О Судебном Суде и Статусе Судей» // https://kodeksy-by.com/kodeks_rb_o_sudoustrojstve/download.htm.
23. Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235 –V «Об административных правонарушениях» // <http://adilet.zan.kz>.
24. Административный процедурно–процессуальный кодекс РК от 29 июня 2020 года № 350-VI // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.
25. Административно–процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>.
26. Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 10 декабря 2007 года № ЗР-269 // <http://www.parliament.am>.
27. Судебный Кодекс Республики Армения от 7 апреля 2007 года № ЗР-135 // <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=78893>.
28. Конституционный закон Республики Армения от 10 февраля 2018 года № ЗР-95 «Судебный Кодекс Республики Армения» // <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=130486>.
29. Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212 // Ведомости Парламента РК. 2018. № .1.

30. Закон Кыргызской Республики от 18 июля 2003 года № 153 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1279?cl=ru-ru>.

31. Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2002 года № 136 «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093>.

32. Закон Республики Армения от 18 июля 1998 года № ЗР-233 «О судеустройстве» // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1479&lang=rus>.

33. Закон Республики Армения от 18 февраля 2004 года № ЗР-41 «Об основах администрирования и административном производстве» // Сборник законодательных актов по административным процедурам. Алматы. 2013. 500 с.

34. Закон Республики Армения от 19 ноября 2003 года № ЗР-23 «О Защитнике прав человека» // <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docid=114852>.

35. Закон Республики Беларусь от 13 января 1995 года № 3514-ХІІ «О судеустройстве и статусе судей в Республике Беларусь» // <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk0600139>.

36. Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 436-V «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000436>.

37. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах» // adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480.

38. Закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284-I «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000284_.

39. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Ведомости Парламента РК, 2007. № 2.

40. Закон Российской Федерации от 25 июня 1992 года № 3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102017065>.

41. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102023069&intelsearch=%EE%F2+27.04.1993+%B9+4866-1>.

42. Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361–3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // <http://www.pravo.by/document>.

43. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2003 года № 1042 «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» // САПП РК, 2003. № 11.

44. Указ Президента Республики Казахстан от 9 сентября 2004 года № 1437 «Об образовании, реорганизации и упразднении некоторых районных и приравненных к ним судов Республики Казахстан» // САПП Республики Казахстан, 2004. № 33.

45. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 года № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201910210023?rangeSize=1>.

Международные правовые акты

46. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91–III, вступил в силу для РК 24 апреля 2006 года //

<https://sud.gov.kz/rus/content/mezhdunarodnyy-pakt-o-grazhdanskih-i-politicheskikh-pravah>.

47. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1007103.

48. Приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе 6 Статут Суда Евразийского экономического союза // http://www.translation-centre.am/pdf/Trans_ru/EVRAZES/Annex_2_ru.pdf.

49. Совместное заключение Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по поводу Конституционного закона о судебной системе и статусе суде. 17–18 июня 2011 года // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)012-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)012-rus).

50. Заключение о конституционной ситуации в Кыргызской Республике Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) 14–15 декабря 2007 года, 73 пленарное заседание.

Политико–правовые документы и проекты нормативных правовых актов

51. Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее: Послание Президента Республики Казахстан от 17 января 2014 года // https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvary-a-2014-g.

52. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949_.

53. Стратегия «Казахстан–2050»: Новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера

Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года // https://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazahstan-2050-novyi-politicheskii-.

54. План нации – 100 конкретных шагов. Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>.

55. Послание Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаева народу Казахстана 14 декабря 2012 года // https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-14-dekabrya-2012-g.

56. Концепция проекта Административного процедурно– процессуального кодекса Республики Казахстан // <https://sud.gov.kz/rus/content/koncepciya-administrativnogo-processualnogo-kodeksa-respubliki-kazahstan>.

57. Концепция совершенствования административной юстиции в Республике Казахстан // <http://www.zqai.kz/ru/node/12707>.

58. Проект Федерального конституционного закона № 7886–3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации // <https://www.roi.ru/tmp/attachment>.

Материалы правоприменительной практики

59. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 14 апреля 2006 года № 1 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 75 Конституции РК» // <http://ksrk.gov.kz/solutions/np-ks-rk-ot-14042006-g-no-1-ob-oficialnom-tolkovanii-punkta-4-stati-75-konstitucii>.

60. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 года № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении неко-

торых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» // <http://www.supcourt.ru/documents/own/8459/>.

61. Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 июня 2019 года) // <http://ksrk.gov.kz/solutions/poslanie-konstitucionnogo-soveta-respubliki-kazakhstan-ot-5-iyunya-2019-goda-o-sostoyanii>.

62. Постановление Конституционного суда Республики Армения от 3 февраля 2009 года по делу об определении вопроса соответствия части 1 статьи 8 Административно-процессуального кодекса РА Конституции РА // <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/index2009.htm>.

63. Решение Верховного суда США от 09.06.1986 по делу *Bowen v. Academy of Family Physicians* 476 U.S. 667 (1986).

64. Решение Верховного суда США от 20.03.1985 по делу *Heckler v. Chaney et al.* 105 S. Ct. 1649, 470 U.S. 821 (1985).

Монографии и научные издания

65. Авакьян С.А. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2001. 474 с.

66. Амандыкова С.К. Конституционно-правовые санкции и ответственность в конституционном праве Республики Казахстан. М., 2001. 410 с.

67. Анохин Ю.В. Обеспечение прав человека. М., 2016. 600 с.

68. Арутюнян Г.Г. Конституционализм: уроки, вызовы, гарантии. М., 2011. 308 с.

69. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие и применение. М., 1988. 240 с.

70. Боброва В.К., Митюков М.А., Подавалов А.А. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов. М., 1998. 800 с.

71. Витрук Н.В. Конституционная ответственность: вопросы теории и практики // Конституционно–правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. 320 с.
72. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2008. 304 с.
73. Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. М., 2003. 365 с.
74. Елисеева А.А., Разуваев Н. В., Сапельников А.Б. Режим законности в современном российском обществе. М., 2004. 430с.
75. Есембаева Ж., Жанузакова Л.Т. Конституционно–правовые основы судебной власти Казахстана. М., 2019. 152 с.
76. Жакаева Л.С. Конституционно–правовая ответственность в законодательстве Республики Казахстан. М., 2001. 410 с.
77. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. М., 2017. 768 с.
78. Йенс Демпе. Административный судья – особенный судья? К проблемам и особенностям публично–правовых споров // Ежегодник публичного права: «Административное право: сравнительно–правовые подходы». М., 2014. 480 с.
79. Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты. М., 2003. 287 с.
80. Кикотя В.Я. Административное право зарубежных стран: учебник для студентов юридических ВУЗов / под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М., 2012. 431 с.
81. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. 4–е изд., перераб. и доп. М., 2008. 341 с.
82. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации. М., 2000. 192 с.

83. Кравец И. Российский конституционализм: проблемы становления, осуществления и развития. М., 2005. 910 с.
84. Кубийда Р.А. Административная юстиция в странах постсоветского государства. Перспективы развития административной юстиции в Республике Казахстан. М., 2010. 64 с.
85. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. 544 с.
86. Лебедев В.А. Конституционно–правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России: (Теория и практика современности). М., 2005. 272 с.
87. Лисюткин А.Б. Законность и правопорядок. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. 672 с.
88. Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963. 158 с.
89. Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1963. 156 с.
90. Маами К.А. Конституционная законность и судебная власть в Республике Казахстан: основные тенденции и приоритеты. М., 2004. 310 с.
91. Мамонтов Н.И. Некоторые аспекты института административной юстиции и правовое государство. М., 2014. 480 с.
92. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2016. 624 с.
93. Миголатьев А.А. Философия: учебник для студентов вузов. М., 2001. 639 с.
94. Михалева Н.А. Новые конституции стран СНГ и Балтии / отв. ред. Н.А. Михалева. Сборник документов. Вып. 2. М., 1997. 672 с.
95. Нурболатов А.Н. Административная юстиция. Сравнительно–правовой анализ: учебное пособие. М., 2010. 230 с.
96. Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М., 2001. 671 с.

97. Панова И.В. Административно–процессуальная деятельность в Российской Федерации. М., 2001. 452 с.
98. Радбрух Г. Введение в науку права. М., 1915. 160 с.
99. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / отв. ред.: Мельников А.А. М., 1979. 301 с.
100. Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж.Ч. Проблемы конституционной ответственности. М., 2001. 152 с.
101. Сарпеков Р.К. Досудебное урегулирование споров, вытекающих из публичных правоотношений: проблемы и перспективы совершенствования. М., 2018. 98 с.
102. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. 304 с.
103. Стремоухов А.В. Правовая защита человека. М., 2007. 312 с.
104. Таранов А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. М., 2000. 300 с.
105. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 652 с.
106. Тихомиров Ю.А. Сухарев А.Я. Демидов И.Ф. Законность в Российской Федерации. М., 1998. 215 с.
107. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М, 2006. 220 с.
108. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 2: монографии. Содерж.: Конституционный контроль. Правовая охрана Конституции. Теория современной конституции. М., 2018. 448 с.
109. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.9. Содерж.: Институты государственной власти и местного самоуправления. Парламентское право. Правосудие. М., 2018. 744 с.
110. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. 352 с.
111. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 213 с.

112. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации. Екатеринбург. М., 1998. 40 с.
113. Черняков А.А. Конституционное право: эволюция отраслевого содержания. М., 2007. 334 с.
114. Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. М., 1973. 134 с.
115. Шайо А. Самоограничение власти, краткий курс конституционализма. М., 2001. 292 с.
116. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. 175 с.
117. Югов А.А. Система действия Конституции Российской Федерации. М., 2017. 110 с.
118. Якушева Н.Г. Организационно-правовое становление судебного нормоконтроля в России / Н.Г. Якушева, В.Ю. Войтович. М., 2008. 112 с.
119. Яшина И.А. Принцип законности в судебном процессе. М., 2015. 247 с.

Статьи в периодических изданиях

120. Аблаева Э.Б. Административная юстиция как элемент административной реформы в Республике Казахстан: его становление и развитие // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 201-207.
121. Андриянов В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель // Известия Байкальского государственного университета. 2015. № 3 (2). С. 519-525.
122. Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 5–17.
123. Анишина В.И. Конституционные принципы как основа совершенствования организации и деятельности судебной власти // Вестник Костромского государственного университета. 2006. № 5 (12). С. 23-27.

124. Анохин Ю.В. Об отдельных аспектах совершенствования механизма обеспечения прав человека в России: теория концепции правовой технологии // *Философия права*. 2017. № 1 (80). С. 133–138.
125. Арутюнян Г.Г. Аксиологическая природа конституционализма в контексте исторической эволюции конституционной культуры // В сборнике *Философия права Пятикнижия*. 2012. С. 70–82.
126. Ащеулов А.Т. Вопросы теории конституционного права Республики Казахстан // *Материалы юбилейной научно–теоретической конференции*. 2000. С. 41–49.
127. Балаян Э.Ю. Конституционно–правовые аспекты защиты прав человека в контексте функций современного государства // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2015. № 2 (62). С. 111–118.
128. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // *Современное право*. 2005. № 5. С. 38–41.
129. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // *Государство и право*. 2005. № 2. С. 19–25.
130. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Сущность законности в правовом государстве / *Государственно–правовые проблемы обеспечения законности и защиты прав граждан: Сб. науч. трудов*. Тверь, 1992. С. 5–12.
131. Бондарь Н.С. Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления // *Право и государство*. 2014. № 4. С. 27–28.
132. Василевич Г.А. Конституционно–правовая ответственность — особый вид юридической ответственности // *Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь*. 2001. № 1. С. 104–111.
133. Габбасов А.Б. Позитивная административная процедура: поиск новой парадигмы отношений между человеком и чиновником // *Журнал российского права*. 2011. № 8. С. 65–72.

134. Гаджиев Г.А. К вопросу о разграничении конституционно-правовой и гражданско-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность. 2001. С. 58–63.

135. Гамидова Е.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Серия. Экономика. Управление. Право. 2017. С. 230-237.

136. Герасименко Ю.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: обзор диссертационного исследования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 3. С. 200–204.

137. Грось Л.А. О кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 9. С. 97-101.

138. Ежи Дж. Виатр. Конституционная ответственность в Польше // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 1996. № 2 (15). С. 12–15.

139. Жетписбаев Б.А. Конституционно-правовые основы административной юстиции в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. 2015. С. 8–13.

140. Загребина Н.А., Дедюхин К.Г. Правовой статус судьи в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: Сборник статей магистрантов / сост. д.ю.н., профессор В.Ю. Войтович. 2018. С. 111-114.

141. Зеленцов А.Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 38-52.

142. Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко-теоретические акценты // Правоведение. 2004. № 5. С. 64–67.

143. Йорг Пуделька. Общие принципы административного производства // Ежегодник публичного права 2018. Принципы административных процедур и административного судопроизводства. 2018. С. 2–9.
144. Керимов А.Д. Некоторые проблемы теории сильного государства // Проблемы политики и общества. 2013. № 3. С. 1-45.
145. Киричок Е.В. Организационно–правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина: проблемы и перспективы модернизации в современной России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 4. С. 10–20.
146. Колюка Н.Н. Принцип законности в административном судопроизводстве: теоретико–правовой аспект // Matters of Russian and International Law. 2017. №. 7. С. 91–96.
147. Конопляникова М.В. Конституционная концепция обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ: актуальность изучения и воплощения // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 151–155.
148. Коркунов Н.М. Очерк теорий административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. 1885. Кн. 1. С. 1-48.
149. Кубийда Р.А. Административная юстиция: мировой опыт и становление в Украине // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан: Материалы международного круглого стола. 2010. С. 182.
150. Лебедев В.М. Становление и развитие административного судопроизводства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 5 - 13.
151. Майорова С.В. Принципы административного судопроизводства // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 33. С. 136-138.
152. Мамаи К.А. Некоторые итоги реформирования административного судопроизводства в Казахстане и перспективы развития // Администра-

тивное судопроизводство: проблемы и перспективы развития: Материалы межд. научно–практич. конференции. Астана, 2005. С. 18–19.

153. Носенко Л.И. Осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок» как новый принцип судопроизводства // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 3 (40). С. 147–149.

154. Опалев Р.О. Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Журнал административного судопроизводства. 2017. С. 13-17.

155. Осавелюк А.М. Правовое государство как конституционная основа // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82). С. 47-55.

156. Пашенцев Д.А., Черногор Н.Н. Правопорядок в контексте современной постклассической методологии // Юридическая наука. 2017. №. 1. С. 21-25.

157. Пекка Халлберг. Административное правосудие как основа функционирования правового государства // АСАДЕМРЕСС. 2013. С. 3–4.

158. Пилипенко А.Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Журнал российского права. 1997. № 11. С. 132–133.

159. Подопригора Р.А. Административная юстиция в Казахстане: проблемы и перспективы // Юрист. 2010. № 6. С. 11–19.

160. Пошивайлова А.В. Особенности административно–юстиционного спора // Закон и право. 2004. № 1. С. 36–40.

161. Редько Е.П. Компенсация морального вреда как способ защиты права на судебное разбирательство в разумный срок // Российский судья. 2009. № 2. С. 9–12.

162. Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. 1994. № 14. С. 84–86.

163. Самощенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. № 18. С. 3–19.
164. Сидорова С.А. К вопросу о принципе законности в административном процессе // Юридическая наука. 2016. №. 5. С. 167-170.
165. Соловых С.Ж., Юсупова А.Н. Понятие административной юстиции // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. 2016. № 1 (5). С. 49- 52.
166. Стариллов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно–процессуального законодательства. 2013. Вып. 7. С. 27–29.
167. Статкявичус М. Перспективы развития института импичмента в современном государстве // Правоведение. 2004. № 5. С.46 – 49.
168. Сунгуров А.Ю. Институт обжалования административных решений: на пути к административной юстиции // Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и судебная система / Под ред. О.В. Матюхина и А.Ю. Сунгурова. Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». СПб., 2009. Вып. 5. С. 58-59.
169. Тимошенко И.В. Генезис формирования нормативной модели административной юстиции в России // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2017. №. 2 (26). С. 38-46.
170. Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 35–37.
171. Тихомиров Ю.А. Законность в сфере государственного управления // Законность. 1998. № 6. С. 2–5.
172. Тихонова С.В. Ветви власти в электронном государстве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №. 3 (92). С. 11-16.
173. Тулинова Б. Законность в системе принципов административного судопроизводства // Современное право. 2009. № 11. С. 167-170.

174. Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть // Советское государство и право. 1990. № 2. С. 44–51.

175. Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы заседания Международной школы–практикума молодых ученых–юристов. М., 2008.

176. Чепкасов Р.А. Роль органов судейского сообщества в обеспечении принципа независимости судей // Гуманитарные научные исследования. 2016. № 8. С. 56-60.

177. Юрковский А.В. Конституционализм: системный подход к формированию универсальной политико–правовой категории // Сибирский юридический вестник. 2013. № 3. С. 20-28.

Диссертации и авторефераты

178. Айтхожин К.К. Теоретические вопросы Конституции Республики Казахстан: автореф дисс ... докт. юрид. наук. Алматы, 2008.

179. Альхименко А.В. Административная юстиция в западноевропейских странах и в России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

180. Бочарников Ю.В. Конституционно–правовой статус органов административной юстиции Италии: автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2007.

181. Буторин А.Е. Административная юстиция в России: Историко–правовое исследование: дисс... канд. юрид. наук. М., 2004.

182. Вяткин М.Ф. Конституционно–правовое регулирование судебной власти в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

183. Керимов М.К. Рассмотрение дел об административных правонарушениях: проблемы теории и практики правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

184. Кобабаев О.К. Конституционно–правовые основы организации и функционирования государственной власти Республики Казахстан (проблемы теории и практики): дисс. ... докт. юрид. наук. Алматы, 1999.

185. Кубеев Е.К. Основы конституционного строя Республики Казахстан: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1998.

186. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношения граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

187. Матюшин М.Н. Разделение властей как фактор построения правового государства в России: дисс. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2000.

188. Смирнова Е.В. Становление и развитие административной юстиции в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

189. Халиков К.Х. Проблемы судебной власти в Республике Казахстан (теоретические и уголовно–процессуальные исследования): дисс... докт. юрид. наук. Алматы, 1998.

190. Ягудин Р.А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс....канд. юрид. наук. СПб, 2004.

Иные источники

191. Агеева Т. Основные проблемы независимости судей в области реализации права на справедливое судебное разбирательство в Республике Беларусь // <https://bydc.info/analytics/151–problemy–v–oblasti–realizatsii–prava–na–spravedlivoe–sudebnoe–razbiratelstvo–v–respublike–belarus>.

192. Айрапетян А. Принципы верховенства права и инструменты правовой интеграции в рамках ЕАЭС // <https://russiancouncil.ru/analytics–and–comments/analytics/pravovoe–izmerenie–evraziyskoy–integratsii–perspektivy–i–riski–k–2025–godu>.

204. Мамонтов Н.И. Становление и концептуальные подходы развития административной юстиции в Республике Казахстан // <http://www.zakon.kz>.
205. Подопригора Р.А. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы // <http://online.zakon.kz>.
206. Подопригора Р.А. Стратегические вопросы развития административной юстиции в Казахстане // https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=34359522&mode=p&page=2.
207. Сарсенбаев А.В. Казахстане состоялась судебная система с оптимальными формами судопроизводства // <https://www.zakon.kz/4834877-v-kazakhstane-sostojalas-sudebnaja.html>.
208. Сотиболдыев Ж. Административная юстиция и административное правосудие. Новости Узбекистана. 2010.
209. Сулейменова Г.Ж. «Административные суды в судебной системе Республики Казахстан»: проблемы организации и правового регулирования // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33842955#pos=5;-251.
210. Сулейменова Г.Ж. Судьи как особый класс государственных служащих // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33614792#pos=6;-156.
211. Энгельман Й. Поздние переселенцы // <https://yvision.kz/post/603083>.