

Владимир ФИЛИН, кандидат юридических наук, Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза, 100009, Республика Казахстан, г.Караганда, ул. Академическая 9, e-mail: vlad-filin@yandex.ru, +77013288566

Кульбагила БАЙКЕНЖИНА, кандидат юридических наук, доцент, Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза, 100009, Республика Казахстан, г.Караганда, ул. Академическая 9, e-mail: baikenzhina.kulbagila@mail.ru, +77053342137

Куралай АДильБЕКОВА, магистр права, Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза, 100009, Республика Казахстан, г.Караганда, ул. Академическая 9, e-mail: 73kuralai@mail.ru, 87004908992

Мадина ИСКАЛИЕВА, магистр права, Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза, 100009, Республика Казахстан, г.Караганда, ул. Академическая 9, e-mail: zar-pada@mail.ru +77009175153

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статье анализируется содержание национальных программных документов и определяются главные этапы развития казахстанского административного права. Проводится анализ теории и динамики совершенствования административного законодательства, законодательства об административных правонарушениях Казахстана и стран СНГ. Формулируются особенности становления национального института административной ответственности, его тенденции и дальнейшие перспективы развития.

Ключевые слова: характеристика административного права, административное законодательство, законодательство об административных правонарушениях, административный процессуальный кодекс.

Владимир ФИЛИН, заң ғылымдарының кандидаты, Қазтұтынуодағы Қарағанды экономикалық университеті, 100009, Қазақстан Республикасы, Қарағанды қаласы, Академическая көшесі, 9, e-mail: vlad-filin@yandex.ru, +77013288566

Кульбагила БАЙКЕНЖИНА, заң ғылымдарының кандидаты, Қазтұтынуодағы Қарағанды экономикалық университеті, 100009, Қазақстан Республикасы, Қарағанды қаласы, Академическая көшесі, 9, e-mail: baikenzhina.kulbagila@mail.ru, +77053342137

Куралай АДильБЕКОВА, заңтану магистрі, Қазтұтынуодағы Қарағанды экономикалық университеті, 100009, Қазақстан Республикасы, Қарағанды қаласы, Академическая көшесі, 9, e-mail: 73kuralai@mail.ru, 87004908992

Мадина ИСКАЛИЕВА, заңтану магистрі, Қазтұтынуодағы Қарағанды экономикалық университеті, 100009, Қазақстан Республикасы, Қарағанды қаласы, Академическая көшесі, 9, e-mail: zar-pada@mail.ru +77009175153

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҚТЫҢ ДАМУЫНЫҢ НЕГІЗГІ БАҒЫТТАРЫ

Мақалада казахстандық әкімшілік құқықтың басты кезеңдері мен ұлттық бағдарламалық құжаттардың мазмұны сараланады. Қазақстандағы және ТМД елдеріндегі әкімшілік құқықбұзушылықтар туралы заңдардың, әкімшілік заңдардың жетілдірілу теориясы мен қарқыны қарастырылады. Ұлттық әкімшілік жауаптылық институтының, оның бағыты мен болашақ даму бағыттарының қалыптасу ерекшеліктері қалыптастырылады.

Түйінді сөздер: әкімшілік құқық сипаттамасы, әкімшілік заңдар, әкімшілік құқықбұзушылықтар туралы заңдар, әкімшілік іс жүргізу кодексі.

Vladimir FILIN, Candidate of Law sciences, Karaganda Economic University of Kazpotrebsoyuz, 100009, Republic of Kazakhstan, Karaganda, ul. Academicheskaya 9, e-mail: vlad-filin@yandex.ru, +77013288566;

Kulbagila BAIKENGINA, Candidate of Law sciences, Associate Professor, Karaganda Economic University of Kazpotrebsoyuz, 100009, Republic of Kazakhstan, Karaganda, ul. Academicheskaya 9, e-mail: baikenzhina.kulbagila@mail.ru, +77053342137;

Kuralai ADILBEKOVA, Master of Law, Karaganda Economic University of Kazpotrebsoyuz, 100009, Republic of Kazakhstan, Karaganda, ul. Academicheskaya 9, e-mail: 73kuralai@mail.ru, 87004908992;

Madina ISKALIEVA, Master of Law, Karaganda Economic University of Kazpotrebsoyuz, 100009, Republic of Kazakhstan, Karaganda, Academicheskaya st. 9, e-mail: zar-pada@mail.ru +77009175153.

MAJOR TRENDS OF DEVELOPMENT OF KAZAKHSTAN ADMINISTRATIVE LAW

The article analyzes the content of national policy documents and identifies the main stages in the development of Kazakhstani administrative law. The analysis of the theory and dynamics of improvement of administrative legislation, legislation on administrative violations of Kazakhstan and CIS countries is conducted. Specific features of the formation of the national institution of administrative responsibility, its trends and further development prospects are formulated.

Keywords: characteristics of administrative law, administrative legislation, legislation on administrative violations, administrative procedural code.

В процессе последних двадцати пяти лет в странах СНГ основные юридические характеристики национального административного права определяются как система нормативных правовых норм, регулирующих: отношения в сфере организации и функционирования публичного управления в области действия государственных органов исполнительной власти; порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур; установление гарантий судебной правовой защиты физических или юридических лиц от незаконных решений и действий органов государственной власти, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих посредством административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции, арбитражными и военными судами; административно-правовые режимы, обеспечивающие общественный порядок и общественную безопасность в стране; административное принуждение за противоправное управление, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также установление административной ответственности за совершение правонарушений в различных сферах и отраслях государственного управления; административно-правовой механизм обеспечения законных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в процессе привлечения их к административной ответственности и другое [1].

В целом национальное административное право и соответствующее законодательство на протяжении последних лет претерпевают глубокий процесс реформирования. Политические решения и реформа административного законодательства позволяют говорить о стремлении высших должностных лиц, политиков и законодателей разных стран к обеспечению рационального управления. Преодоление незаконного публичного администрирования обусловлено тем, что во многих странах актуализируется проблема ликвидации в системе публичного управления всего лишнего, нерационального его механизма, административного произвола, формирования транспарантной административной системы, в которой будет господствовать принцип реального доступа к информации о деятельности самой исполнительной власти [2, с.3].

Сегодня, в административной науке исследуются и разрабатываются новые концептуальные положения развития и совершенствования административных институтов. Имея особую значимость, отдельные институты административного права в Республике Казахстан, а так же в Российской Федерации, Республике Беларусь в последние годы получили буквально стремительное развитие.

В Казахстане первые приоритеты в становлении и развитии национального административного права и законодательства были заложены в "Послании Президента страны народу Казахстана" еще в 1997 году. В то время самыми важными задачами было создание эффективной, современной системы государственной службы и структуры управления оптимальной для рыночной экономики, а также формирование и деятельность Правительства Республики Казахстан, центральных органов исполнительной и судебной власти, способных выявлять приоритетные цели и эффективно решать поставленные Президентом страны основные задачи, строительство независимого государства и его новых государственных органов, стоящих на страже как национальных интересов и безопасности в целом, так и каждого гражданина страны в частности [3].

Следующим важным этапом в развитии административно-правовой отрасли страны стала необходимость правового обеспечения административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. С этой целью, в 2009 году Концепцией правовой политики были сформулированы основные направления развития национального административного права до 2020 года. Вот некоторые из них: обеспечение рационального и четкого распределения компетенции между государственными органами; предотвращение в условиях рыночной экономики избыточного государственного регулирования, в том числе контрольно-надзорных функций; регламентация условий и порядка реализации государственных функций органами исполнительной ветви власти; обеспечение и организацию взаимодействия органов государственного управления с гражданами и организациями; обновление национального законодательства об административных правонарушениях и административно-процессуального права, максимально направленного на восстановление нарушенных прав, предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами, четкой законодательной регламентации порядка разрешения конкретных дел об административных правонарушениях и другое [4].

Промежуточные итоги кропотливой работы по модернизации вышеуказанных институтов казахстанского национального административного права и законодательства в конце 2012 года были подведены и преобразованы в следующие шаги правового реформирования по укреплению государственности и развития казахстанской демократии в "Стратегии "Казахстан-2050": новый

политический курс состоявшегося государства". Данной Стратегией было обозначено семь дальнейших направлений работы по совершенствованию системы государственного планирования и прогнозирования, децентрализации управления, формирования нового профессионального государственного аппарата, систему его взаимодействия с бизнес-сообществом и другое [5].

Через три года, в мае 2015 года эти направления были включены в конструктивные мероприятия Программы Президента Республики Казахстан "План нации - 100 конкретных шагов" [6].

В настоящее время современная система административного права Республики Казахстан основывается на административном законодательстве, регулирующем отношения в области государственного управления различных органов государства и сфере принятия административных решений и других административных действий в отношении всех субъектов государственно-управленческих отношений. При этом особо надо отметить, что его важной и неотъемлемой частью остается и выделяется, институт административной ответственности, являющийся сегодня одним из основных элементов механизма гарантий соблюдения законных прав и свобод человека и гражданина, а также юридических лиц.

Далее мы кратко остановимся на освещении этапов развития этого института. Первый этап можно исчислять с 1996 года, когда в Казахстане в процессе кардинальной правовой реформы одновременно были разработаны и приняты в 1997г. несколько концептуально новых кодифицированных актов, отвечающих новым реалиям того времени. Речь идет о новых на то время Уголовном кодексе, Уголовно-процессуальном кодексе, Гражданском кодексе Республики Казахстан и других. Лишь острейшей нерешенной проблемой на тот период остался вопрос о подготовке концептуального нового Кодекса Республики Казахстан об административной ответственности или Административно-деликтного кодекса.

Необходимо заметить, что наш казахстанский законодательный опыт еще раз был реализован спустя семнадцать лет, когда по указанию Президента страны Н.А. Назарбаева, были одновременно разработаны и в июле 2014 г. приняты концептуально новые Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, уголовно-исполнительный кодекс и, что важно для нас - новый Кодекс об административных правонарушениях, который на момент его принятия состоял из 919 - ти статей и 53 - х глав.

Первый Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, который был принят в независимой стране еще в январе 2001 г. на момент его введения в действие состоял лишь из 733 - х статей, входивших в 44 главы. Как видим законодательство об административных правонарушениях современного Казахстана развивается весьма активно. Наш позитивный законодательский опыт, накопленный за последние годы в странах СНГ, Таможенного Союза, Евразийского экономического союза признается многими учеными ближнего зарубежья.

При этом следует заметить, что еще к 1999 г. ведущими административистами молодой науки казахстанского административного права были предложены несколько альтернативных проектов кодифицированных нормативных актов об административной ответственности, среди которых принципиально отличались проекты административно-деликтного и административно-деликтного процессуального кодексов, впервые разделяющие нормы материального и процессуального характера. Уже тогда в них предлагалось отдельной главой определить общие принципы законодательства об административной ответственности, установить нормы об административной ответственности юридического лица, выделить особенности отдельных субъектов административной ответственности, ввести новые административные взыскания, меры обеспечения административно-деликтного процесса и некоторые другие правовые новеллы.

Вышеуказанный авторский проект Административно-деликтного процессуального кодекса впервые делил и четко регламентировал четыре стадии процесса, определял содержание, виды и порядок процессуальных действий, принятия по ним процессуальных решений органом судебной и исполнительной власти (должностным лицом), осуществляющим данный вид процесса от начала выявления административного правонарушения до завершения процесса исполнения назначенного административного взыскания [7]. Однако не все предложения ученых административистов страны были реализованы казахстанским законодателем.

В январе 2001 г., с учетом отдельных положений вышеуказанных проектов, все же был принят первый Кодекс об административных правонарушениях независимого Казахстана.

Необходимо отметить, что в связи с введением ряда новых институтов Кодекса (задачи и принципы, обстоятельств, исключающих административную ответственность, новых видов взысканий, новых субъектов административной ответственности, института пересмотра и реабилитации, иммунитета от административной ответственности, ряда новшеств процессуального характера) на практике стало возникать множество правоприменительных проблем. Именно поэтому, его принципиально новое и демократичное содержание восприняли в постсоветской административной науке по-разному, в том числе и негативно.

Несмотря на то, что разделение законодательства об административных правонарушениях на отдельные материальные и процессуальные положения законодателем одобрены не были, дальнейшее исследования в науке в этом направлении не были остановлены. Работа над соответствующими проектами кодексов продолжилась в рамках долгосрочного приоритета "Послания Президента Республики Казахстан "2030", становления системы административной юстиции и была закончена в контексте "Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 г.". Тогда, Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 сентября 2009 года за № 1474 были утверждены два новых официальных проекта: Кодекс Республики Казахстан об административных

правонарушениях и Административно-процессуальный Кодекс.

Принципиальным новшеством проекта Административно-процессуального кодекса являлось введение механизма административной юстиции с институтами отдельных административных исковых производств по защите прав и свобод человека и гражданина и другие. Подготовленные проекты достаточно активизировали научные дискуссии, привлекли внимание и некоторых ученых правоведов и политологов стран Западной Европы.

Открытая Президентом Казахстана, весной 2010 г., в резиденции президента "Акорда", трехдневная международная конференция была посвящена в основном именно этим проектам кодексов. Горячая полемика между членами конференции показала тогда всю гамму критических взглядов и отрицательных позиций некоторых представителей современной мировой науки административного права, тем самым определив дальнейшую судьбу этих проектов.

По итогам конференции за основу было принято мнение некоторых иностранных представителей из ЕС о якобы несоответствии норм проектов вышеназванных кодексов, как национальному законодательству, так и отдельным международно-правовым стандартам. И, как следствие, была начата работа над подготовкой следующей новой редакции проекта Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. В котором, вернувшись к середине 1980-х годов, вновь решили объединить в одном Кодексе материальные и процессуальные нормы. При этом, уже две страны СНГ: Республика Беларусь (с декабря 2006 г.) и Республика Таджикистан (с июля 2013 г.) имеют по два самостоятельных административно-деликтных кодекса.

В основу подготовки нового казахстанского проекта Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях легли положения Послания Президента Республики Казахстан - Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана "Стратегия "Казахстан-2050" новый политический курс состоявшегося государства", а также Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг. Работа по подготовке нового проекта была направлена на кардинальное реформирование законодательства об административных правонарушениях, четкое определение административно-правовых составов, а также административно-юрисдикционных полномочий органов судебной и исполнительной власти. Разграничение материальных и процессуальных норм в отдельных кодифицированных нормативных актах так и не было поддержано. Итоги этой работы подведены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31.10.2013 г. № 1155 "О Проекте Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (новая редакция)". В ходе совершенствования этого проекта его содержание неоднократно принципиально и основательно изменялось и дополнялось, вплоть до его официального принятия 5 июля 2014 года и вступления в действие с 1 января 2015 г.

В заключение еще раз следует отметить, что в настоящее время и в Казахстане, и в России остаются не реализованными концептуальные научные

предложения о реформировании действующего законодательства об административных правонарушениях. Не решен главный вопрос о необходимости раздельной кодификации указанного законодательства.

Список литературы:

1. См: Татарян В.Г. Административное право Республики Казахстан: Учебное пособие. - Караганда: Карагандинская высшая школа МВД РК, 1994.- 319 с.; Татарян В.Г. Административное право Республики Казахстан. Административно-правовое регулирование в социально-политической сфере управления. - Алматы: Изд-во ГУК и УУЗ Государственного следственного комитета Республики Казахстан. 1996. - 278 с.; Татарян В.Г. Казахстанское административное право. В 3-х частях. Часть № 1: Сущность и основные институты административного права. - Алматы, ГУКУЗ МВД Казахстана, 1997. - 326 с.

2. Административное право: учебный курс / под ред. д.ю.н., проф. Р.А. Подопригора. - Алматы, 2010. - 368 с.

3. "Казахстан - 2030 Прозветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев". / Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/U090>

4. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 г. № 858. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858>

5. Стратегия "Казахстан-2050": новый политический курс состоявшегося государства / Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/090000342>

6. План нации - 100 конкретных шагов / Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/0211>

7. Татарян В.Г. Административно-деликтное законодательство государств - участников Содружества Независимых Государств: проблемы теории и законодательного регулирования: Монография. - Астана: Научно-методический совет Министерства юстиции Республики Казахстан, КВШ Комитета национальной безопасности РК, 2000. - 430 с.; Татарян В.Г. Законодательство государств-участников СНГ об административной ответственности: сравнительно-правовое исследование: Монография. В 2-томах. Том первый. - Астана: Академия финансовой полиции Республики Казахстан, 2005. - 550 с.; Татарян В.Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств - участников Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовое исследование: Монография. Изд. 2-е, измен. и доп. - Москва: Академия экономической безопасности МВД России, 2007. - 408 с.; Филин В.В., Беккожина А.А. Развитие законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях. / Мат-лы междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора Кульжакаевой Р.Б. / Под общ. ред. к.ю.н. Д.Т. Кенжетяева. - Караганда: КА МВД РК им. Б. Бейсенова, 2016. - С. 357.