**Проект**

**Концепция Административного процессуального кодекса**

**Республики Казахстан**

**1. Название законопроекта.**

Административный процессуальный кодекс Республики Казахстан.

**2. Обоснование необходимости разработки законопроекта.**

В условиях масштабного и динамичного обновления законодательства в различных отраслях права, опирающегося на эволюционирование глобального правового пространства, введение института административной юстиции является одним из основных направлений административной реформы в Республике Казахстан.

Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента от 24 августа 2009 года № 858, заложены основополагающие положения по формированию самостоятельной административной юстиции, в том числе и разработка Административного процессуального кодекса, которая должна стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством. В данном контексте сохраняют актуальность вопросы предмета регулирования административно-процессуального законодательства; процессуального обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

Глава государства на VI съезде судей Республики обозначил, что в юрисдикции системы административной юстиции судебной власти должны быть вопросы разрешения споров, возникающих между гражданином и государством.

В реализацию указанных положений подпунктом 2.2. пункта 2 Протокола заседания межведомственной комиссии по проведению административной реформы от 27 мая 2014 года № 07-1-2/И-419 предусмотрена разработка проекта Административного процессуального кодекса (далее – проект АПК).

Отсутствие до настоящего времени законодательного определения административного судопроизводства, являющимся важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, вызывает постоянные споры на практике и двусмысленности в теории.

Согласно Конституции Республики Казахстан судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

Анализ законодательства показывает, что в Казахстане деятельность «административных судов» отлична от административных судов в международной практике, последние рассматривают и разрешают споры, возникающие из любых видов правоотношений публично-правового характера. По национальному же законодательству публично-правовые споры частных лиц с органами власти разрешаются в соответствии со специальными предписаниями Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан общими судами, специализированными межрайонными экономическими судами. Созданные в 2004 году специализированные межрайонные административные суды (далее – СМАС) решают лишь одну задачу - квалифицированное рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также рассмотрение дел об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Это обусловлено тем, что Кодекс об административных правонарушениях включает в себя материальные и процессуальные нормы, которые служат не разрешению споров публичного характера, а главным образом соблюдению правопорядка.

В современном обществе конфигурация сферы административно-правового воздействия постепенно изменилась с утверждением демократических ценностей и гуманизацией публичного управления, переходом к рыночной экономике. Идет процесс наращивания присутствия государства и совершенствования институтов административного права в тех областях жизни, где это необходимо для укрепления общественного порядка и законности с учетом соблюдения прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в основных законах государства. Таким образом, трансформация концепции административных правоотношений имеет тенденцию к гуманизации публичного управления – человекоориентированному подходу к управлению.

Одним из главных направлений Стратегии «Казахстан-2050» Главой государства определено создание благоприятного инвестиционного климата с целью наращивания экономического потенциала. В Стратегии отмечено, что Казахстан должен стать региональным магнитом для инвестиций. Создание независимой административной юрисдикции может в существенной степени способствовать открытости государственной деятельности за счет связанности с законом и контроля со стороны независимых административных судов; содействовать улучшению экономического и инвестиционного климата в Республике.

В большинстве случаев создание хорошо функционирующей административной юрисдикции положительно сказывается на рейтингах (например, «doingbusiness» – рейтинг благоприятствует ведению бизнеса). Иностранным инвесторам нужны четкие правовые основы для проверки правомерности решений госорганов, соблюдение которых обеспечивается независимыми административными судами. Это является важным фактором и для отечественных предпринимателей.

Налаженный механизм административной юрисдикции приведет к росту авторитета органов правосудия среди граждан Казахстана, возрастет доверие населения к ним. Тем самым легитимность деятельности управления в глазах граждан и гражданского общества увеличилась бы в целом.

Создание административной юстиции должно быть основано не на передаче рассмотрения споров между государством и гражданином из судов общей юрисдикции в административные суды, а прежде всего на консолидации и разработке основного правового акта, включающего в едином акте основы административного судопроизводства.

Учитывая современные реалии, международный опыт, вышеуказанные позиции национальной политики и законодательства, неизбежно встает вопрос о разработке проекта АПК, который будет устанавливать судебную подведомственность споров, связанных с административно-правовыми отношениями, процессуальные принципы и правила рассмотрения и разрешения данных споров в суде, существенно отличающиеся от гражданского процесса.

Проектом АПК будет включено положение, согласно которому обращение в специализированные административные суды допустимо во всех публично-правовых спорах, если законом не предусмотрена их подсудность другому суду. При этом под публично-правовыми спорами будут пониматься споры, в которых участники административного процесса находятся в отношениях власти и подчинения.

Создание системы административной юстиции планируется на базе действующих СМАС, с отнесением дел об административных правонарушениях к подведомственности судов общей юрисдикции. Административная юстиция должна быть выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства (правосудия), занимающейся только рассмотрением возникающих в сфере управления правовых споров и направленной на обеспечение публичных прав и свобод граждан и других субъектов права.

Административные споры в апелляционном и кассационном порядке будут рассматривать судебные коллегии по административным делам областных и приравненных к ним судов Республики. При этом необходимо создание соответствующих самостоятельных коллегий в областных судах и Верховном Суде (коллегии по рассмотрению административных дел).

С целью повышения ответственности нижестоящих судов проектом АПК предлагается закрепить положение, согласно которому в Верховном Суде могут быть проверены в порядке судебного надзора, вступившие в законную силу судебные акты местных судов в случае соблюдения кассационного порядка их обжалования в исключительных случаях, когда это имеет значение для формирования единообразной судебной практики, если принятые судами решения противоречат сложившейся судебной практике либо их исполнение может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан.

 Институт административной юстиции должен создать единый механизм процессуального рассмотрения административных заявлений, независимо от статуса физического лица или статуса субъекта предпринимательской деятельности (индивидуальный предприниматель, субъект малого, среднего или крупного предпринимательства).

К подсудности СМАС предлагается отнести дела об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, в результате которых нарушены или созданы препятствия по осуществлению прав и свобод заявителей; незаконно возложена какая-либо обязанность или незаконно привлечены к ответственности.

В СМАС могут быть оспорены решения местных исполнительных органов о запрещении собрания, митинга, шествия, пикетирования или демонстрации; решение уполномоченного государственного органа об отказе в признании лица репатриантом, вынужденным переселенцем, беженцем; действия государственных органов по ограничению или закрытию движения транспортных средств; действия налоговых органов по принудительному взысканию с банковских счетов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей налоговой задолженности; решения и действия (бездействие) судебного исполнителя, частного судебного исполнителя по исполнению исполнительного документа или об отказе в совершении таких действий; действия и решения органов управления и должностных лиц, в результате которых нарушаются гарантированные Конституцией Республики Казахстан права и свободы граждан.

В проект АПК планируется включение из гражданского процессуального закона правовых норм, регламентирующих рассмотрение споров между частными лицами и публичной администрацией: производство по заявлениям о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, референдумах; производство по заявлениям об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя; производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих; производство по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов; обращение прокурора о признании актов и действий органов и должностных лиц незаконными.

В проекте АПК будут изложены общие процессуальные правила ведения административных судебных процессов: установление круга возможных участников судопроизводства, отвод судьи, срок подачи заявления, последствия пропуска срока – по вине или без вины соответствующего лица, правила об особых видах процесса и др.

Заявитель, выступая против государства, не должен чувствовать себя беспомощным, в связи с чем, возможность подачи заявления должна быть привлекательной как средство реализации своих интересов: это относится ко времени, которое есть у суда для вынесения решения и быстрого его исполнения, к процессуальным расходам и т.п. Проектом АПК эти вопросы также будут урегулированы.

В административном производстве наиболее важной и при этом наименее законодательно урегулированной частью является именно досудебное производство. Современная правовая политика направлена на развитие внесудебных форм разрешения споров, максимальное урегулирование спора на досудебных стадиях, защиту прав заявителей не только судебными, но, в первую очередь, компетентными административно-правовыми органами. В этой связи в проекте АПК будет закреплено положение о том, что подача заявления в СМАС возможна после предварительного административного производства, установленного Законом «Об административных процедурах» (в настоящее время его разработка поручена Министерству юстиции Республики Казахстан).

Проект АПК будет охватывать всю сферу административного процесса, регламентирующего порядок обжалования заявителей в судебных органах.

**3. Цели принятия законопроекта.**

Основной целью разработки и принятия законопроекта является обеспечение эффективной судебной защиты конституционных прав и свобод граждан, юридических лиц, организаций без образования юридического лица, дебюрократизация административного судопроизводства, дальнейшее совершенствование судоустройства Республики Казахстан.

**4. Предмет регулирования законопроекта.**

Законопроектом регламентируются общественные отношения, возникающие при отправлении правосудия по административным делам.

**5. Структура законопроекта.**

Корреспондируется с требованиями, предусмотренными статьей 18 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах».

**6. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта.**

Ожидается, что принятие законопроекта позволит повысить эффективность рассмотрения судами административных дел, установить четкий порядок разрешения публично-правовых споров, что положительно скажется на качестве отправления правосудия, дальнейшем укреплении независимости судебной власти и тем самым будет способствовать ускорению вхождения Казахстана в число 30 наиболее развитых стран мира.

**7. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом.**

Потребуется одновременное принятие приведение следующих законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом:

Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»;

Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан;

Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан;

Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)»;

Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах»;

Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении самоуправлении в Республике Казахстан»;

Закон Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей»;

Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре».

**8. Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами.**

Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан.

**9. Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта.**

Изучение организации административной юстиции на европейском и постсоветском пространстве показывает многообразие и отсутствие единого подхода в его применении, ввиду представления данного института административным судопроизводством и административными судами либо специализированными по административным делам структурами в рамках общих судов.

К примеру, в большинстве стран Европейского Союза предусмотрены правила административного судопроизводства, которое отправляется специальными структурами в системе судебной власти, в частности:

1) специализированные административные суды (Австрия, Бельгия, Германия, Италия, Португалия, Турция, Финляндия, Франция, Швеция);

2) специализированные административные палаты, коллегии в структуре общих судов (Венгрия, Словакия);

3) специализированные палаты в структуре общих судов, и отдельные административные суды (Испания, Нидерланды, Словения, Чехия, Швейцария).

Наиболее развитой и авторитетной моделью является административная юстиция **Германии**, в которой административные суды являются самостоятельной ветвью судебной власти и рассматривают все публично-правовые споры, не относящиеся к области конституционного права.

Здесь система административных судов включает три инстанции. Первой инстанцией является местный административный суд. В качестве второй, апелляционной инстанции действуют высшие административные суды земель. Третьей, кассационной инстанцией служит Федеральный административный суд. Административным судам подведомственны все споры, имеющие публично-правовой характер, в частности дела о жалобах граждан на решения и действия государственных органов и их должностных лиц, споры между территориальными единицами, споры о правах государственных служащих. Закон закрепляет право административных судов отменять решения государственных органов, их должностных лиц либо право предписать или принять то или иное решение. Административные суды также устанавливают юридические факты.

Административные суды всех инстанций действуют коллегиально. Административные суды первой инстанции, а также высшие административные суды земель разрешают дела в составе трех профессиональных судей, а также двух заседателей, избираемых сроком на четыре года. Высшая инстанция – Федеральный административный суд – состоит из пяти судей.

Порядок обращения в административный суд предусматривает возможность рассмотрения им дела лишь в случае, когда жалоба была подана в соответствующую административную инстанцию, являющуюся высшей по отношению к той, чьи действия или решения обжалуются, и была ею отклонена. Таким образом, на стадии досудебного рассмотрения дела законность и целесообразность изданного акта проверяются сначала административным органом.

Административными судами Германии рассматриваются иски трех видов: иски об оспаривании актов управления, иски об издании акта, иски об установлении факта издания акта. В исках первого вида указывается на дефекты формы или содержания акта. Иски второго вида представляют собой просьбу заинтересованного лица вынести решение, которым орган управления обязывается издать акт, в котором заинтересован истец. В исках третьего вида перед административными судами ставится вопрос о признании наличия или отсутствия правоотношения либо об аннулировании акта.

Для административно-процессуального законодательства Германии характерны достаточно высокая степень процессуальной урегулированности всех стадий административного процесса, достаточность процессуальных средств и способов, позволяющих сторонам активно влиять на ход и результаты процесса, эффективно защищать свои права, неукоснительно исполнять процессуальные обязанности.

В Германии разработана стройная система средств возбуждения административно-правовых споров - исков. Выделяют три вида публично-правовых исков: иски об изменении правоотношения (в том числе, иски об отмене незаконного административного акта); иски об исполнении обязательства (в том числе, иски, содержащие требование издать акт или совершить действие, в котором заинтересован истец); иски об установлении факта наличия или отсутствия административного правоотношения, акта.

Современные германские административные суды осуществляют контроль за законностью административных актов, соответствием актов цели закона и цели, ради которой создан государственный орган, а также соблюдением пропорциональности между мерой, принятой администрацией, и ее последствиями для прав граждан и организаций. Результатом судебного разбирательства может быть отмена незаконного акта управления или его части, указание администрации принять какой-либо акт управления, совершить какое-либо действие в пользу истца. В отличие от французских административных судей, немецкие административные суды не обладают полномочиями полной юрисдикции и не могут изменить оспариваемый акт управления.

Производство в административных судах Германии, как и Франции, имеет инквизиционный характер, суд является руководителем процесса: он самостоятельно исследует обстоятельства дела, не связан требованиями, доводами и доказательствами сторон, сам решает вопрос о привлечении к участию в деле других заинтересованных лиц. Однако, действует и принцип состязательности и равенства сторон, принцип гласности и публичности судопроизводства.

Помимо административных судов общей компетенции, в ФРГ действует ряд специализированных юрисдикции для разрешения публично-правовых споров отдельных видов. Среди них финансовые, трудовые, социальные суды, суды по разрешению дел в дисциплинарном производстве и производстве по жалобам лиц, состоящих в публично-правовом служебном отношении с Федерацией. Специальные юрисдикции имеют трехзвенную структуру в соответствии с федеративным устройством Германии. Судопроизводство в данных судах осуществляется за некоторыми изъятиями по общим правилам гражданского процесса.

**Франция** признана родоначальником административно-судебного контроля за деятельностью органов публичной власти. Французская модель организации административной юстиции (административные суды отделены от органов управления) имеет многоступенчатую структуру, состоящую из административных судов и квазисудебных органов (административные апелляционные трибуналы). К этой модели близки системы Бельгии, Италии, Нидерландов и Греции.

Административная юстиция Франции представляет собой самостоятельную ветвь правосудия, отделенную от системы судов общей юрисдикции и органов исполнительной власти. Она основана на специфической французской концепции разделения властей, запрещающей судам общей юрисдикции вмешиваться (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом) в деятельность исполнительной власти. Следствием этой концепции стала двойственная судебная система: система судов общей юрисдикции во главе с Кассационным судом Франции, и система административных судов во главе с Государственным Советом Франции.

Законодательной основой французской административной юстиции является Кодекс административной юстиции Франции от 4 мая 2000 года, который вступил в силу с 1 января 2001 года и заменил ранее действовавший Кодекс административных трибуналов и административных апелляционных судов 1973 года.

Сама же система административной юстиции является трехзвенной. Первое звено составляют 37 административных трибуналов, 8 из данных судов образованы в заморских территориях Франции. Подсудность дел административным трибуналам определяется по территориальному принципу.

Государственный Совет - это Высший административный суд Франции. Он рассматривает по первой инстанции жалобы на незаконность декретов и ордонансов, подписанных Президентом Республики; актов министров, кроме тех, принятие которых возможно только при наличии заключения Государственного Совета; административных решений национальных общественных объединений; разрешает споры по вопросам государственной службы служащих, назначенных декретом Президента, споры, возникшие при проведении выборов в региональные советы и Европейский парламент. Государственный Совет осуществляет также толкование и проверку законности декретов и ордонансов, подписанных Президентом Республики, и актов министров.

Государственный Совет выступает в качестве суда апелляционной и кассационной инстанции для административных трибуналов, апелляционных административных судов и специализированных административных юрисдикции: Счетного суда, Центральной комиссии по социальной помощи, Комиссии по жалобам беженцев, Суда по бюджетной и финансовой дисциплине.

Для рассмотрения административно-правовых споров в Государственном Совете создана специальная Судебная секция, состоящая из десяти подсекций. Решение по делу в зависимости от характера спора может быть вынесено самой подсекцией, собранием двух подсекций, Судебной секцией либо Общим собранием Государственного Совета.

Рассмотрению в административных судах подлежат несколько категорий публично-правовых дел:

- споры об отмене незаконных правовых актов управления (или споры о превышении власти);

- споры полной юрисдикции;

- дела о толковании правовых актов управления.

Предметом административно-правового спора может стать любой правовой акт управления, индивидуальный или нормативный, так как во Франции действует общая клаузула. Исключение составляют акты Правительства, носящие политический характер или направленные на обеспечение обороны и безопасности государства, а также акты дисциплинарного характера, принимаемые в школах и пенитенциарных учреждениях.

Особенностью французской административной юстиции можно считать возможность обращения в административный суд с заявлением о толковании административного акта, что способствует правильному применению норм административного права на практике.

Французская административная юстиция имеет и свои недостатки. Главным из них является продолжительное рассмотрение дела в суде (в среднем 2-2,5 года), связанное с большим количеством публично-правовых споров. Некоторые трудности вызывает двойственный характер судебной системы Франции. Для правильного определения подведомственности дела административному или суду общей юрисдикции заявители вынуждены обращаться к адвокатам.

Значительный интерес представляет построение органов административной юстиции в одной из наиболее развитых европейских стран – **Швеции**. Необходимость защиты прав граждан в отношениях с администрацией на судебном уровне обусловило введение там в начале XX в. Верховного административного суда. Однако стройной системы нижестоящих административных судов, по существу, не было. Отправной точкой, обусловившей реорганизацию системы органов административной юстиции, стало присоединение Швеции к Всеобщей декларации прав человека (1946 г.) и Международному пакту о гражданских и политических правах (1966 г.), поскольку определенные нормы о правах человека требуют, чтобы исключения из них в каждом конкретном случае решались в судебном порядке, а не административными органами. Кроме того, существенного улучшения требовала процедура рассмотрения административных дел. Результатом этого стало создание системы административных судов, действующих параллельно с общими судами.

Характерной особенностью этой системы служит то обстоятельство, что, наряду с административными судами, являющимися низовым звеном всей системы, действуют специальные суды, обладающие ограниченной компетенцией, число которых невелико.

Так, в соответствии с Коммунальным законом жалобы на решения собрания уполномоченных коммуны подаются в камеральный суд, являющийся специальным судом, рассматривающим некоторые административные споры.

Следующим звеном в системе административных судов являются апелляционные суды. Однако их компетенция ограничена рассмотрением налоговых вопросов, делами об ответственности финансовых чиновников, рядом дел в сфере социального обеспечения. Высшей инстанцией является Верховный административный суд.

Основным законодательным актом, регламентирующим порядок разрешения административных дел, является Административно-процессуальный закон 1971 г. Однако сфера применения этого Закона в определенной степени ограничена. Он не применим к вопросам, решаемым правительством, органами местного самоуправления и их исполнительными органами, полицией.

Законом различаются также правила общего и ограниченного применения. Правила ограниченного применения используються лишь в делах, которые затрагивают личные права граждан, их привилегии или обязанности либо касаются случаев применения дисциплинарных взысканий.

Правила общего применения должны соблюдаться при каждой процедуре. Прежде всего это касается необходимости исключить предвзятость при рассмотрении дела. Ряд правил направлен на обеспечение возможности обращения граждан к властям и облегчение подачи апелляции на решение по административному делу. В частности, указывается, что, если заявление гражданина имеет недостатки, власти обязаны помочь заявителю устранить их. Каждая из сторон в отношениях с властями может пользоваться услугами своего представителя или помощника.

Соответствующие правила регламентируют и порядок рассмотрения дел с учетом необходимости быстрого и эффективного их разрешения.

Важную роль для надлежащего регулирования административно-процессуальной деятельности играют положения Закона, в соответствии с которыми орган, рассматривающий дело, обязан до вынесения решения сообщить сторонам всю полученную по данному делу информацию. Стороны имеют право доступа к любой интересующей их документации. Решение по делу должно быть обоснованным. Важную роль играет и обязанность предоставления заинтересованным сторонам информации о том, как следует действовать в случае обжалования решения, принятого не в их пользу.

**Англо-саксонская система административной юстиции**

Разрешение публично-правовых споров в Великобритании в настоящее время осуществляется различными органами: судами общего права, специализированными юрисдикционными (квазисудебными) органами, Парламентом Великобритании, уполномоченными центрального и локального правительств. Однако к органам административной юстиции можно отнести только независимые от администрации суды общего права, которые, руководствуясь общими процессуальными правилами, разрешают конфликты между гражданами и органами государственного управления. Система квазисудебных органов, отличных от судов общего права, в английском и американском праве называется административной юстицией. Организационно данные органы, как правило, являются частью исполнительных органов государства.

Английское право разрешает заявителю оспорить законность акта управления непосредственно в суд, минуя квазисудебные органы. В отличие от Великобритании, в США по общему правилу заинтересованное лицо должно исчерпать все способы административного обжалования незаконного акта, включая его рассмотрение квазисудебными органами. Исключениями являются те случаи, когда административное учреждение действует явно вне сферы своей компетенции, когда обжалование в порядке подчиненности может нанести лицу непоправимый ущерб, когда суду известно мнение администрации по аналогичным делам.

Пределы полномочий судов общего права по проверке актов административной власти в Великобритании не определены каким-либо нормативным актом. Традиционно английский судья контролирует законность административного акта или действия (бездействия), контроль целесообразности актов запрещен. Суд обладает полномочиями по оценке соответствия акта тем целям, ради которых учрежден данный орган управления, то есть акт управления не может противоречить принципу добросовестности. Кроме того, английское право предъявляет к актам управления требование разумности, проверку которой также осуществляет суд, данное правило приобрело большое значение в США. По фактической стороне дела суд высказывает свое мнение лишь тогда, когда учреждение приняло необоснованное или явно ошибочное решение, так как представители администрации компетентнее суда в специальных, технических вопросах управления.

Судья общего права в Великобритании и США наделен полномочиями по признанию актов органов управления незаконными и их отмене, что не рассматривается как вмешательство органов правосудия в деятельность исполнительной власти.

В Великобритании и США, как и в континентальных странах, сложилась своеобразная система средств обжалования действий и решений администрации. Частное лицо, чьи права были нарушены органом государственной власти, обращается в суд с заявлением о выдаче в адрес органа-правонарушителя специального судебного прерогативного приказа. Законодатель Соединенных Штатов формы судебных приказов закрепил в Федеральном законе об административной процедуре.

Судебные приказы могут иметь различный характер и преследовать различные цели. Так, суд может выдать приказ, предписывающий органу управления прекратить бездействие и обязывающий его применить требуемую законом меру или административный акт; приказ может носить запретительный характер, что позволяет заявителю добиться предотвращения совершения государственным органом противозаконных действий. Некоторые приказы могут служить для установления юридического факта (правового статуса, отношения, акта), который отвергает администрация. Данная форма приказа давно применяется в английском праве, а в США только с 1934 года, она позволяет сторонам в упрощенном и ускоренном порядке установить мнение суда по интересующему их вопросу и, избегая крупных судебных расходов, разрешить спор по существу. Выдать подобный судебный приказ могут не только суды общего права, но и квазисудебные органы.

Господствующий в англо-американской системе права принцип защиты прав частных лиц от действий публичного управления в судах общего права имеет и свои недостатки: дороговизна, формализованность и сложность процесса, в связи с этим необходимость пользоваться услугами профессионального юриста, длительность рассмотрения дела. Данные обстоятельства способствовали созданию квазисудебных органов - специализированных административных юрисдикции, которые разбирали спорное административное дело по существу до его передачи в суд общего права. Создание этих органов и в Великобритании, и в США началось на рубеже XIX-XX веков.

В Великобритании не существует единой процедуры рассмотрения дел квазисудебными учреждениями и каждый трибунал или комиссия руководствуется в своей деятельности собственным регламентом, принятым либо Парламентом, либо министром. В США, напротив, процессуальные правила точно урегулированы на федеральном законодательном уровне, что в значительной степени сближает деятельность квазисудебных органов с деятельностью обычных судов. Надлежащая правовая процедура - необходимое условие деятельности квазисудебных административных учреждений. Ее гарантией, как и в Великобритании, выступает право быть оповещенным о слушании дела и быть выслушанным в квазисудебном органе при рассмотрении спора. Для осуществления этих прав заявитель и государственный орган имеют достаточно широкие правомочия, соответствующие правам участников гражданского судебного процесса.

В странах бывшего СССР административное судопроизводство раньше всех появилось в странах **Балтии**. В Литве, Эстонии, Латвии действуют административные суды. Создана и совершенствуется необходимая законодательная база их деятельности.

В ряде государств административное судопроизводство осуществляется в рамках гражданского процесса либо его разновидностей. Это Россия, Беларусь, Узбекистан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркмения. В других станах, таких как страны Балтии, Украина, Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан внедрено специальное административное судопроизводство.

Соответственно в этих двух группах имеются существенные различия в законодательных актах, регулирующих сферу административной юстиции, судах, уполномоченных рассматривать административные споры, их компетенция и подсудность, а также имеются особенности самого судопроизводства (стадиях, способах обжалования, обязанностях доказывания, типах судебных актов и их исполнении).

Изучение опыта и законодательной базы стран первой группы показывает, что административные споры рассматриваются в основном судами общей юрисдикции, а также административными, экономическими, военными судами. Однако, в некоторых странах предусмотрена обязательная процедура предварительного обращения с жалобой к вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу (Туркменистан). В большинстве стран этой группы жалоба на действия, бездействие административного органа может быть подана по усмотрению лица, как в вышестоящий орган, так и в суд.

Анализ законодательства и опыта стран бывшего СССР в сфере административной юстиции показывает, что основополагающим моментом в данном вопросе является то, приняты ли в стране отдельные административно-процессуальные законы.

Страны первой группы, не имеют специального процессуального закона. Это влечет нечеткость порядка разрешения публично-правовых споров. Общие правила судебной защиты и судоустройства не в полной мере отвечают потребностям правого регулирования вопросов административной юстиции.

В странах второй группы существуют специальные законодательные акты, регулирующие вопросы административной юстиции.

В 1999 году был принят Административно-процессуальный кодекс в Грузии. Административные дела рассматриваются общими судами. Также в Верховном суде Грузии создана палата по административным делам.

В 2000 году Закон «Об административном суде» принят в Молдове. По существу это административно-процессуальный закон. Административные дела рассматривают специализированные коллегии общих судов, которые в процессуальном смысле являются административными судами. В то же время активно обговаривается вариант создания отдельных административных судов.

В Украине идея создания административных судов была закреплена еще в Концепции судебно-правовой реформы 1992 г., но решение об этом принято лишь Законом «О судоустройстве Украины» 2002 г. В 2005 г. в Украине принят и введен в действие Кодекс административного судопроизводства. На протяжении 2002 - 2009 г. была сформирована система административных судов.

Административно-процессуальный кодекс вступил в силу в Армении. Там уже несколько лет создан и функционирует Административный суд Армении.

В Азербайджане в 2009 году тоже принят Административно-процессуальный кодекс.

Таким образом, в странах Балтии, Кавказа, в Украине и Молдове институт административной юстиции активно развивается. В то же время в остальных странах бывшего СССР (Россия, Беларусь, страны Центральной Азии) этот институт пока не нашел достаточного процессуального и организационного оформления.

Порядок рассмотрения административных споров административными судами основывается на тех же демократических принципах осуществления правосудия, что и в судах общей юрисдикции: независимость суда, подчинение его только закону, гласность, публичность судебных заседаний и т.д.

В таких судах рассматриваются дела:

- о законности принятых административными органами правых актов и их действий, а также законности и обоснованности отказа этих органов от выполнения действий, находящихся в их компетенции, а также затягивание их выполнения;

- о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями административных органов;

об уплате и взыскании налогов, других обязательных платежей в бюджет, а также по налоговым спорам;

- связанные со служебными спорами;

- связанные со спорами между неподведомственными друг другу административными органами;

- в сфере законодательства о выборах и референдуме;

В некоторых странах (Латвия) административные суды также рассматривают дела об обязанностях организаций заключить публично- правовой договор, об отмене такого договора.

В судебной системе Грузии по первой инстанции административные дела ограниченной компетенции рассматривают судьи-магистры (аналог мирового судьи), все другие дела районные и городские суды, во второй инстанции-апелляционные суды, в кассационной инстанции -Верховный суд. При этом в вышестоящий судах имеются палаты по административным делам.

Относительно категорий споров, в судах Грузии к компетенции судов, рассматривающих административные споры, отнесены также дела о помещении лиц в стационар на принудительное лечение психического заболевания, а также о спорах, возникших в ходе исполнения вступивших в законную силу судебных актов.

Во многих процессуальных законах стран данной группы предусмотрена возможность примирения сторон.

Институт административной юстиции с учетом ее моделей в международной практике характеризуется следующими чертами:

- система правовых средств, принципов, способов, позволяющих частным лицам оспорить неправомерные акты, действия публичной власти и принуждение их к выполнению обязанностей;

- круг лиц, являющихся субъектами отношений «власть-подчинение»;

- наличие административно-правового спора между этими субъектами;

- система органов административной юстиции (в зависимости от конкретной модели административной юстиции), предназначенных для рассмотрения административно-правовых споров;

- особый процессуальный порядок рассмотрения спора, отличный от обычного судебного порядка рассмотрения гражданского или уголовного дела;

- правовым последствием разрешения спора является, как правило, признание недействительным и (или) отмена неправомерного акта (действия или бездействия), а также исполнение государственным органом возложенных на него обязанностей.

**10. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта.**

Предполагаемый перевод судей специализированных административных судов в суды общей юрисдикции финансовых затрат не потребует, так как должностные оклады судей рассчитываются в одной категории.

Для создания коллегии в Верховном Суде Республики Казахстан необходимо средств 607,3 тыс.тенге на год, в областных и приравненных к ним судах 4 920,0 тыс.тенге на год.