

**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

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный руководитель:** **Евдокимов Вячеслав Борисович,**  
доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

**Официальные оппоненты:** **Рогов Игорь Иванович,**  
доктор юридических наук, профессор, заместитель исполнительного директора Фонда Нурсултана Назарбаева

**Гурбанов Рамин Афад оглы,**  
доктор юридических наук, Президент Европейской комиссии по эффективности правосудия, начальник отдела международного права Института права и прав человека Национальной академии наук Азербайджана

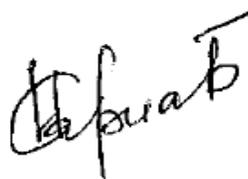
**Ведущая организация:** Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

Защита состоится «23» июня 2021 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, 5-й этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации <https://izak.ru/>

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук



С.Б. Нанба

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 ЕАЭС<sup>1</sup>. Поэтому требуется не только разработка, но и сближение подходов государств – членов Союза к конституционно-правовому регулированию общественных отношений, связанных с организацией 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 соот-

---

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

ветствующего 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 других 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 конституционали-

зации 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 административной 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 диалектический 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. Нерсесянца, 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. Реализация 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*), Цен-

трализованного 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 государствах – 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.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, его методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, отражается степень разработанности темы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, даётся характеристика теоретической и практической значимости проведённого исследования, указывается структура диссертации.

В первой главе **«Доктринальные основы и предпосылки становления административной юстиции в качестве элемента конституционализма в государствах – членах Евразийского экономического союза (ЕАЭС)»** рассмотрены природа и генезис административной юстиции как государственно-правового явления, показана роль доктринального знания об этом феномене в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности в государствах – членах ЕАЭС, дана характеристика становления данного института в этих юрисдикциях в исторической ретроспективе.

*Первый параграф* посвящен анализу природы и характеристике эволюции административной юстиции на основе изучения опыта ее институционализации в правовых системах различных стран. Избранный ракурс позволил выявить конституционно-правовые характеристики этого феномена, выделить этапы в его развитии, а также показать место и роль в конституционных моделях правового государства.

В работе показано, что конституционно-правовое регулирование административной юстиции имеет глубокие корни, отражая 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, Италии, Испании, Греции, Нидерландов, Литвы, Латвии, Эстонии, Грузии, Армении, Азербайджана и др.), связанного с ее институционализацией и конституционализацией.

Автором охарактеризованы исторические и политико-правовые предпосылки возникновения идей создания административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, их связи с доктринами верховенства права, конституционализма, концепциями разделения властей и ограничения государственной власти, 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 подтверждено сохранение некоторых черт механизмов защиты прав граждан, существовавших 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, автором предложено

разделить его на два этапа, условно именуемых как «теоретический» и «практический» (см.: положение на защиту № 3). При этом автор констатировал неравномерность протекания процесса конституционно-правового оформления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

В диссертации показаны резоны 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.

*Во втором параграфе* раскрыта роль доктрины административной юстиции в развитии конституционализма и повышении эффективности правовых механизмов взаимоотношений общества, государства и личности.

Для решения этой задачи 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. Радбруха о том, что институт административной юстиции является тем завершающим элементом, который придает основанию правового государства необходимую полноту и целостность<sup>1</sup>. Он является одной из тех правовых гарантий, которые созданы самой историей в целях обеспечения гражданских прав и свобод<sup>2</sup>. Эти базовые посылы отражают фундаментальную связь доктрины административной юстиции с теорией и практикой конституционализма. Авторские выводы о правовой природе административной юстиции, ее инструментальных свойствах (см.: положение на защиту № 1) конкретизируют эту связь, тем самым, обогащают соответствующую область научного знания (доктрину административной юстиции).

---

<sup>1</sup> Радбрух Г. Введение в науку права. Пер.: М.М. Островской, И.З. Штейнберга; Вступ. ст.: Б.А. Кистяковского. М., 1915. С.19.

<sup>2</sup> Кубийда Р.А. Административная юстиция: мировой опыт и становление в Украине // Материалы международного круглого стола «Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан». Ташкент, 2011. С. 182.

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 подтверждён результатами эмпирических исследований условий и предпосылок становления административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, проведённых диссертантом.

*Третий параграф* посвящён характеристике 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 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 при создании административной юстиции (расширение контрольных функций государства за деятельностью должностных лиц; развитие системы судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти; обеспечение баланса публичных и частных интересов, ответственности и подконтрольности 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 государств 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 одними и теми же проблемами при формировании новых институтов власти. В их числе: недостаточное 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, связанные с созданием и функционированием административной юстиции как средства восстановления социальной справедливости и обеспечения судебного контроля над публичной администрацией. Изуче-

ние судебной практики государств – членов ЕАЭС показало, что суды при рассмотрении публично-правовых споров нередко отдают предпочтение интересам государства, а не личности.

Автор отмечает, что 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 состязательности состояния общественных отношений, при котором обеспечивается соблюдение закона и иных правовых норм 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.

Во второй главе **«Конституционно-правовые основы административной юстиции в государствах-членах ЕАЭС»** представлены результаты проверки научной гипотезы о формировании в государствах – членах ЕАЭС собственных моделей конституционно-правового регулирования административной юстиции. С этой целью в работе были проанализированы конституционно-правовые основы ее организации 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 *первом параграфе* 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, диссертантом обобщены и критически осмысле-

ны 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, разделяя точку зрения правоведов – представителей широкого подхода, приводит дополнительные аргументы в пользу его состоятельности, использует его в качестве базового в своём исследовании.

В работе рассмотрены различные формы и способы защиты конституционных прав и свобод человека, а также их различные конституционные 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 увеличения количества правозащитных институтов и расширения правозащитных механизмов.

Конституционно-правовое регулирование административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС развивается с учетом 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 её 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.

Во *втором параграфе* второй главы рассмотрены конституционно-правовые и специальные (отраслевые) принципы судебной власти как условие обеспе-

чения гарантий защиты прав и свобод человека органами административной юстиции.

Диссертант характеризует принципы организации и функционирования судебной власти как сложный системный объект, включающий основополагающие начала и руководящие идеи, зафиксированные в юридических нормах, имеющих гомогенный 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 конституционно-правовые принципы, упомянутые в названии параграфа, рассмотрены диссертантом 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 выделяет в этой системе общие и специальные принципы институтов прав человека, их обеспечения и защиты, судоустройства, административного судопроизводства, административных процедур.

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 *третьем параграфе* второй главы дана характеристика конституционно-правового статуса административных судов и судьи административного суда в тех государствах – членах ЕАЭС, в которых они осуществляют свою деятельность. Этот статус показан в контексте выявления и сопоставления особенностей правового положения названных субъектов в разных странах 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. В их компетенцию также входит рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Исследование показало, что административные суды в государствах – членах ЕАЭС 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.

Констатируя факт перемещения в ряде стран (например, в Республике Казахстан) юридических норм, предусматривающих требования к кандидатам на должность судьи, из конституции в акты конституционного или иного отраслевого законодательства, диссертант настаивает на необходимости возвращения этих положений в Основной Закон, обосновывает авторскую позицию по данному вопросу, а также относительно состава и дифференциации требований к кандидатам (на обязательные и факультативные), порядка назначения и прекращения полномочий, применения к судьям мер дисциплинарной ответственности и их обжалования, правовых механизмов обеспечения независимости (в том числе неприкосновенности) судей. На этой основе автором предложены изменения в Конституцию и законодательство Республики Казахстан, которые, с его точки зрения, концептуально могут быть восприняты и правовыми системами других государств – членов ЕАЭС.

Принимая во внимание векторы и приоритеты интеграционных процессов на Евразийском пространстве, общность правовых систем государств – участников ЕАЭС, а также схожесть протекающих в них процессов конституционного и государственно-правового развития, диссертант обосновал вывод о целесообразности 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).

Подытоживая рассмотрение затронутых во второй главе вопросов и работу по проверке указанной выше гипотезы, диссертантом сделан вывод о том, что к настоящему времени самобытные модели конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС еще не сформированы, поэтому говорить об их состоявшемся оформлении преждевременно. Данное обстоятельство в определенной мере облегчает формирование упомянутой выше концепции, а также стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в ЕАЭС.

В третьей главе **«Формирование стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС»** охарактеризованы современные направления сближения подходов в конституционно-правовом регулировании административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС и дана оценка перспективам формирования союзных стандартов этого регулирования.

*Первый параграф* посвящён анализу современных тенденций и направлений развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС. Последние обусловлены как внутренними, так и внешними факторами. К внутренним автор относит восприятие этими государствами идей конституционализма и внедрение их во внутригосударственные отношения, а также интенсивное развитие конституционного законодательства, совершенствование и дифференциацию судебных меха-

низмов защиты прав человека. В качестве внешних факторов диссертант рассматривает влияние норм международного права на национальные правовые системы, имплементацию в них норм и принципов международного права, 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 – участников ЕАЭС. Действие этих факторов создает предпосылки для сближения подходов в конституционно-правовом регулировании административной юстиции и формирования его стандартов в государствах – членах ЕАЭС.

На фоне действия названных факторов происходит изменение роли государства, трансформируются его правозащитные и охранительные функции, подвергаются модернизации конституционные модели разделения властей и повышается роль судебной власти.

В работе охарактеризованы современные тенденции и направления дальнейшего развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС. В их числе диссертант рассмотрел:

- повышение идейной поддержки и последовательное доктринальное обоснование важности и необходимости развития института административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС;

- распространение 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 и ее органов;

- отражение элементов (институциональных, функциональных, процессуальных) административной юстиции в конституциях государств – членов ЕАЭС;

- вопросы гармонизации 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.

В качестве перспективных направлений развития конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС диссертант указал:

- 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. также положение на защиту № 6).

Во *втором параграфе* третьей главы оцениваются перспективы конституционализации административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС, которые диссертант считает важным условием формирования полноценной судеб-

ной системы и повышения эффективности гарантий и правовых механизмов защиты прав и свобод граждан.

Автор анализирует имеющиеся предпосылки конституционализации административной юстиции, к числу которых относит:

– продолжающийся в настоящее время процесс конституционного развития в государствах – членах ЕАЭС, сопровождающийся осторожным заимствованием правовых образцов и практик новой волны конституционных преобразований в разных странах<sup>1</sup>;

– последовательную конституционализацию правового порядка, происходящую во многих странах, в том числе ЕАЭС, и характеризуемую правоведами в качестве всемирно-исторического явления, связанного с постоянно усиливающейся тенденцией юридизации всех сфер общественных отношений<sup>2</sup> (в некоторых государствах – членах ЕАЭС официально признана необходимость повышения уровня конституционализации законодательного массива как важнейшего условия дальнейшего утверждения правового государства<sup>3</sup>);

– 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 разных 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 её верховенства и прямого

---

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016; Она же. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. М., 2018; Khabriéva T. La réforme constitutionnelle dans le monde contemporain. Paris: «Société de législation compare», 2019.

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> 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>

действия в пределах национальной юрисдикции, способов 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 странах Союза (см.: положение на защиту № 4), подчеркнута зависимость протекания этого процесса в государствах – членах ЕАЭС от характера и качества проводимых политических и правовых реформ, отмечено, что его важной составной частью станет внесение поправок в конституции, а также принятие новых законодательных актов. В связи с этим автором предложено предусмотреть в конституциях государств-членов ЕАЭС структурные единицы об административной юстиции, а также закрепить конституционное право граждан и организаций обжаловать незаконные решения и действия (бездействие) государственных органов и их должностных лиц по аналогии с Конституциями Кыргызстана и Азербайджана. Разработку стандартов конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС диссертант считает перспективным направлением дальнейшего сотрудничества этих стран.

В **заключении** подведены итоги исследования, систематизированы основные выводы и предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС.

**Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях диссертанта:**

**статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:**

1. Сарпеков Р.К. Перспективы развития административной юстиции Республики Казахстан с учетом зарубежного опыта // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 1. С. 17-21.

2. Сарпеков Р.К. Конституционная природа административной юстиции (на примере Республики Казахстан и государств – членов Евразийского экономического союза) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 58-75.

3. Сарпеков Р.К. Конституционная защита прав и свобод человека и гражданина – основная задача административной юстиции в государствах – членах ЕАЭС // Образование и право. 2019. № 6. С. 65-74.

4. Сарпеков Р.К. Об «административной юстиции» в суде ЕАЭС // Юридическая наука и практика. 2019. Том 15. № 4. С. 35-41.

#### **Публикации в других изданиях:**

5. Сарпеков Р.К. Конституция – основа развития страны // Вестник Министерства юстиции Республики Казахстан. 2018. № 4 (23). С. 6-10.

6. Сарпеков Р.К. К вопросу о применении альтернативных форм урегулирования публичных споров в зарубежных странах // Вестник Министерства юстиции Республики Казахстан. 2018. № 5 (54) С. 16-21.

7. Сарпеков Р.К. Некоторые вопросы взаимодействия права ЕАЭС и национального права в контексте деятельности Суда ЕАЭС // Международное правосудие и укрепление интеграционных процессов: Международная конференция (18-19 октября 2018 г., Минск): сб. материалов / отв. редактор А.С. Бугаева, К.В. Энтин. Минск, 2019. С. 103-111.

8. Сарпеков Р.К. Некоторые проблемы антикоррупционной политики Республики Казахстан // Международное публичное и частное право. 2019 № 4. С. 34-38.

9. Сарпеков Р.К., Шерстобоев О.Н., Нургазинов Б.К. Участие прокурора в административном судебном процессе: сравнительно-правовое исследование // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 41-46.

10. Сарпеков Р.К. О взаимодействии суда ЕАЭС с национальными органами государств участников Союза (на примере Республики Казахстан): практика, проблемы и пути дальнейшего совершенствования // Вестник Инсти-

туда законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2019. № 3 (57). С. 15-20.

11. Сарпеков Р.К. Сравнительно-правовой анализ правового статуса суда в административном судопроизводстве некоторых европейских стран // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2019. № 4 (58). С. 15-24.

12. Сарпеков Р.К. Роль суда ЕАЭС в развитии интеграционных процессов на Евразийском пространстве // материалы международной научно-практической конференции «Верховенство права на национальном и международном уровнях как приоритет деятельности ООН на уровнях суверенных государств 6 сентября 2019. С. 467-472

13. Сарпеков Р.К. Республика Казахстан: опыт конституционных реформ // Конституция 1993 года: была ли альтернатива: материалы круглого стола (Москва, 16 января 2019 г.) / Т.Я. Хабриева, М.В. Кротов, В.Н. Плигин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2020. С. 72-78.