

СОДЕРЖАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ



Ж. А. НУГМАНОВА,
главный научный сотрудник НИИ правовой политики и конституционного законодательства КазГЮУ, д.ю.н.

Целью исследования является выработка научно обоснованной и практически реализуемой модели административных процессуальных отношений, направленных на обеспечение защиты конституционных прав и свобод физических и юридических лиц, регламентации процессуальной деятельности уполномоченных государственных органов (должностных лиц).

Конституция Республики Казахстан утверждает Республику демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Данный конституционный постулат обуславливает особую актуальность правового обеспечения деятельности юрисдикционных органов, дальнейшее укрепление гарантий прав и свобод граждан, охрана их от различных нарушений.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административная юстиция, административный процесс, административное право, административные правоотношения, юридический процесс, юрисдикция, юстиция, уполномоченные органы, государственная власть.

В Концепции правовой политики на 2010-2020 гг. отмечается необходимость развития административного процессуального права, вершиной которого должно стать принятие Административного процессуального кодекса¹. Реализация поставленных Главой государства задач требует проведения глубокого научного исследования содержания и предмета административных процессуальных отношений.

Вопросы содержания административного процесса, функционирования органов государственного управления, порядка взаимоотношений государственных органов и граждан, разрешения конфликтов публично-правового характера продолжительное время оставались без должного внимания. Однобокое понимание административного процесса, как формы односторонней властной воли государственных органов, сказало и на разрозненности нормативных правовых актов, отсутствии комплексного адекватного правового регулирования административных процессуальных отношений.

© Ж. А. Нугманова, 2013

¹ Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.» от 24 августа 2009 г. № 858 // Казахстанская правда. 2009. 27 августа.

Десятилетиями административная юрисдикция отождествлялась с производством по делам об административных правонарушениях, а Кодекс об административных правонарушениях – с административным процессом. Наличие административной юстиции отрицалось вообще. Споры публичного правового характера рассматривались и продолжают рассматриваться у нас по правилам ГПК, что может существенно нарушать права и свободы граждан, поскольку речь идет о споре административном.

В этом контексте сохраняют актуальность вопросы научно осмысления содержания управленческих и юрисдикционных административных процессуальных отношений и законодательной регламентации административного процесса в широком понимании.

Рамки научной статьи обуславливают необходимость рассмотрения административных процессуальных правоотношений, как разновидности правовых отношений, которые представляют собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между субъектами не только исполнительной ветви власти, но и судебной, обладающими определенными полномочиями и юридическими обязанностями.

Административное процессуальное правоотношение предполагает определенность взаимного поведения его субъектов, что определяется правовыми нормами и зависит от содержания административного процессуального правоотношения, определяемого, в свою очередь, характером той области государственной деятельности, в пределах которой оно возникает. Степень определенности поведения субъектов административного процессуального правоотношения обычно закрепляется административными процессуальными нормами. Например, абзац четвертый пункта 1 статьи 13 Закона РК «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 г. № 88-V предусматривает, что стандарт государственной услуги разрабатывается и утверждается в течение трех месяцев с даты включения государственной услуги в реестр государственных услуг².

В ряде случаев административная процессуальная норма предоставляет субъектам права более ограниченную альтернативу действий, устанавливая тем самым и степень определенности поведения субъектов возникшего административно-процессуального

² Закон Республики Казахстан «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 г. № 88-V // Ведомости Парламента РК 2013 г., № 5-6, ст. 29.

правоотношения. Например, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, предусматривая административную ответственность, законодательно определяет вид и размер санкции, т. е. предоставляет ограниченную альтернативу действий и определяет пределы административного усмотрения³.

Гарантиями от злоупотребления в разрешении индивидуальных дел на основе административного усмотрения являются:

- 1) правовая регламентация деятельности субъектов применения административного права;
- 2) контроль и надзор со стороны вышестоящих органов за правоприменительной деятельностью нижестоящих органов с точки зрения не только законности, но и целесообразности;
- 3) право вышестоящего органа на отмену или изменение акта нижестоящего органа, принятого на основе административного усмотрения по мотивам нецелесообразности;
- 4) право обжалования действий правоприменительных органов и должностных лиц;
- 5) ответственность должностных лиц за превышение власти и злоупотребление служебным положением.

Вместе с тем, по нашему мнению, обеспечению и дальнейшему укреплению законности в разрешении индивидуальных дел на основе административного усмотрения будут способствовать проведению следующих мер:

- 1) воспитание у должностных лиц, судей чувства политической ответственности перед народом за порученное дело, а также чувства справедливости и высокого правосознания;
- 2) обеспечение соответствия квалификации должностных лиц государственных органов, судебного корпуса;
- 3) расширение гласности управленческой и юрисдикционной деятельности, связанной с разрешением индивидуальных дел, которые касаются прав и законных интересов граждан, органов и организаций;
- 4) дальнейшее развитие начал коллегиальности в решении наиболее важных и сложных вопросов управления;
- 5) расширение судебного надзора в сфере управления;
- 6) дальнейшее совершенствование материального и процессуального административного законодательства. Эта деятельность должна привести к сужению пределов административного усмотрения правоприменительных органов и усилению юридических гарантий целесообразного применения норм права;
- 7) повышение роли науки управления, научной обоснованности управленческих решений, исключая субъективизм.

Перестройка власти и обеспечение правопреимственности в обществе требуют устойчивости правового регулирования, высокого правосознания и правовой культуры.

Однако постоянное увеличение юрисдикционных органов, обладающих правом наложения административных взысканий (например, в Казахстане — более 60-ти) обуславливает актуальность обеспечения законности при разрешении индивидуальных юрисдикционных дел на основе административного усмотрения.

Таким образом, административный процесс понимается как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в

³ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 30 января 2001 г. № 155 // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001, № 5-6, ст. 24.

сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-правовых отношений⁴.

Реализация административно-процессуального правоотношения обеспечивается мерами государственного воздействия. Они весьма разнообразны и не могут быть сведены только к мерам принуждения.

Административные процессуальные правоотношения имеют свои особенности:

- 1) они возникают, существуют и прекращаются в сфере государственного управления;
- 2) носят публичный характер;
- 3) для них характерно наличие властного субъекта;
- 4) это — преимущественно отношения власти и подчинения, за исключением судебного порядка рассмотрения;
- 5) споры, вытекающие из административных правоотношений, решаются во внесудебном порядке, хотя законодательством предусмотрен и судебный порядок разрешения таких споров⁵;
- 6) административно-процессуальные отношения имеют вторичный характер по отношению к материальным.

В структуру административных правоотношений включаются следующие элементы:

1. Объект правоотношения.
2. Субъекты правоотношения.
3. Содержание правоотношения.

Административные процессуальные нормы «обслуживают» потребности материальных норм многих других отраслей национального права. Поэтому, образно говоря, процессуальные нормы как бы «следуют» за материальными нормами во всех областях деятельности органов государственного управления, в случаях, предусмотренных законодательством о судебных органах Республики Казахстан.

Современные представления об административном процессе предполагает более широкий подход.

Тем не менее, в литературе до сих пор можно встретить узкую трактовку административного процесса, административных процессуальных отношений как регламентированную законом деятельность, прежде всего, органов исполнительной власти по рассмотрению административных споров, по применению мер принуждения.

Однако, чтобы административный процесс состоялся нужны следующие составляющие:

- 1) субъекты — носителя административных правоотношений;
- 2) нормы правоотношений;
- 3) основания для возникновения правоотношений;
- 4) административное право и дееспособность субъектов⁶.

С. С. Алексеев отметил, что «анализ совокупности процессуальных отношений в целом показывает, что внешние предметы (блага), на которые, в конечном счете, направлены все процессуальные правоотношения, могут быть определены как субъективные права «материальных» отраслей. Именно в отношении «материальных» субъективных прав (их осуществления, защиты) и складываются правовые связи в области гражданского и

⁴ Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление. М.: Изд-во Проспект, 2004. С. 340.

⁵ См.: Административное право: учебный курс / Под ред. Р. А. Подопригоры. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. С. 57.

⁶ Глазунова Н. И. Указ. соч. С. 340.

уголовного процесса»⁷. На этих основаниях складываются правовые связи и в области административного процесса.

Говоря о процессуальном характере одной из двух разновидностей административно-правовых отношений, необходимо иметь в виду следующее. Каждый вид процесса – гражданский, административный и уголовный — представляет собой выражение определенного вида государственно-властной деятельности, урегулированной соответствующими правовыми нормами. Гражданский и уголовный процессы являются юридической формой такой ветви государственной власти, как правосудие. Административный же процесс значительно шире, поскольку складывается как в управленческой деятельности органов государственного управления, так и судебных органов. Административные процессуальные правоотношения, имея общий объект с материальными административно-правовыми отношениями, отличаются от них рядом признаков, которые в своей совокупности и обуславливают их специфические черты.

Административное процессуальное правоотношение отличается от материального по особенностям возникновения. Для того чтобы возникло материальное отношение, необходимы нормы права, правосубъектность, юридический факт. Для того чтобы возникло административное процессуальное правоотношение, должна существовать еще одна разновидность правовых норм — административные процессуальные нормы, и, следовательно, только при наличии одновременно материальных и процессуальных административно-правовых норм возможно возникновение административного процессуального правоотношения.

Вторичный характер административного процессуального правоотношения проявляется в том, что оно предполагает предварительное существование определенного, первичного материального правоотношения, которое и реализуется через процессуальное правоотношение. Если предметом любой материальной отрасли права является соответствующее общественное отношение, складывающееся в социально-правовой среде, то предметом регулирования процессуальной отрасли является уже возникшее правовое отношение.

Существование материального правоотношения в качестве юридического факта (предпосылки) для административно-

процессуального правоотношения не предполагает отсутствия иных юридических фактов (действий, события), поскольку первые, т. е. материальные правоотношения, имеют значение для возникновения данного административного процессуального правоотношения, а вторые — для его развития, изменения и прекращения. Следовательно, если административное процессуальное правоотношение возникает на основе определенного материального правоотношения, то развивается и прекращается оно уже под действием иных юридических фактов.

Административные процессуальные правоотношения отличаются от материальных административно-правовых отношений по ценностям регулирования, которые обусловлены спецификой юридических норм, регулирующих соответствующие группы административных правовых отношений. Если материальные нормы административного права регулируют «статические» отношения, то процессуальные нормы регулируют отношения «динамические», для которых особое значение имеют действия их субъектов.

В свою очередь, действия участников административных процессуальных правоотношений, осуществляемые в предусмотренной законом последовательности, обуславливают известную стадию развития правоотношения.

Административные процессуальные правоотношения отличаются от материальных по своему назначению. Задачи административных процессуальных правоотношений, равно как и любых процессуальных правоотношений, состоят в обеспечении реализации соответствующей материальной нормы. Отсюда следует, что административное процессуальное правоотношение в полном соответствии с диспозицией административно-процессуальной нормы выступает как средство осуществления определенного материального правоотношения (см. схему).

Являясь формой реализации материальных отношений ряда отраслей права, административные процессуальные правоотношения, на наш взгляд, приобретают определенные оттенки в зависимости от содержания соответствующего материального правоотношения. В этом случае можно говорить о разновидностях административных правоотношений.

Административные процессуальные правоотношения отлича-

ются от материальных административных правовых отношений по своей структуре. Для процессуальных правоотношений вообще характерна более сложная структура, нежели для отношений материальных⁸.

У административных процессуальных правоотношений сложность структуры также выражается в наличии нескольких субъектов, роль которых в данном правоотношении неодинакова. В связи с этим, возможно выделить основное административное процессуальное правоотношение и отношения, которые возникают в связи с основным и являются, так сказать, попутными, вспомогательными.

Административные процессуальные правоотношения отличаются от материальных административных правовых отношений и по кругу субъектов. Участниками этого вида правоотношений являются все субъекты сложившегося ранее материального правоотношения, и, кроме того, некоторые субъекты, которые в материальном отношении не участвуют. Это своеобразное явление предусмотрено, например, Конституционным законом РК «О судебной системе и статусе судей»⁹. Таким образом, административные процессуальные правоотношения следует рассматривать, как такие регулируемые правом отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Республики Казахстан, а в предусмотренных законом случаях — судебными органами.

Как уже отмечалось, административные процессуальные правоотношения представляют собой конкретные юридические связи между конкретными и, вместе с тем, разнообразными участниками административного процесса. К ним относятся граждане Республики Казахстан, иностранные граждане и лица без гражданства как индивидуальные участники, а также органы исполнительной власти Республики Казахстан, их внутренние подразделения, предприятия и учреждения различных форм собственности, их внутренние подразделения, общественные объединения, государственные служащие, иные субъекты, предусмотренные законом.

Таким образом, изучение специальной литературы позволяет выделить два подхода к пониманию содержания административно-правовых правоотношений:

- 1) правомочия и юридические обязанности субъектов этих отношений;
- 2) реализация задач управления в областях социально-культурной и общественно-политической деятельности органов управления, рассмотрение административных дел, как во внесудебном, так и в судебном порядке.

Первая из названных конструкций, с нашей точки зрения, является наиболее удачной. В этом плане представляется плодотворной концепция содержания правоотношения, предложенная О. С. Иоффе, по мнению которого в каждом правоотношении необходимо различать содержание тройного рода: материальное, волевое и юридическое. К материальному относится то общественное отношение, которое им закрепляется. Матери-

⁸ См.: Коробко В. И. Теория управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 320-333.

⁹ Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132 // «Ведомости Парламента Республики Казахстан», 2000 г., № 23, ст.410; «Казахстанская правда», 2000 г., 30 декабря. № 334-335.



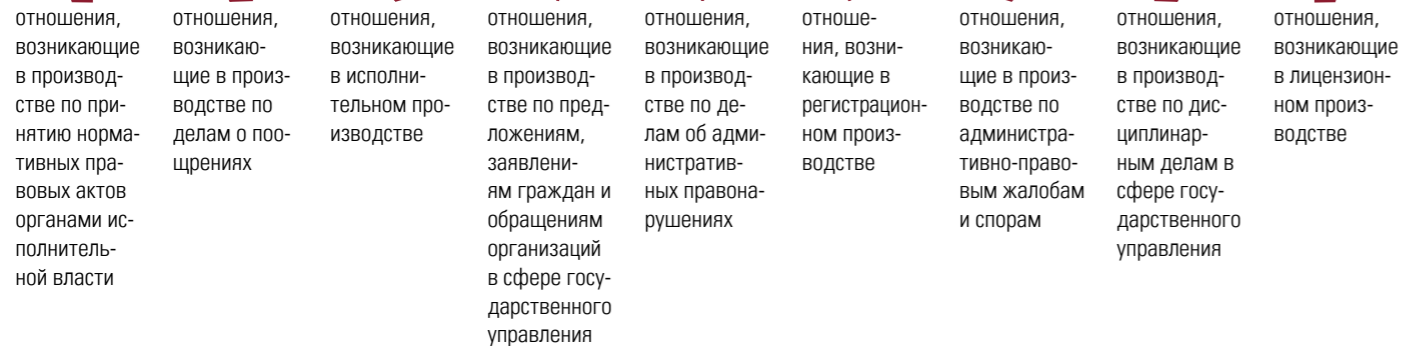
альное содержание правоотношения предопределяет его волевое содержание. В свою очередь, волевое содержание правоотношения закрепляется при помощи его юридического содержания, которое воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников.

Для того чтобы решить вопрос о материальном содержании административных процессуальных правоотношений, необходимо учитывать два обстоятельства: во-первых, вторичный характер административно-процессуального правоотношения по сравнению с корреспондирующим материальным правоотношением, а, во-вторых, связь административных процессуальных правоотношений не только с материальными административно-правовыми отношениями, но и с материальными отношениями, регулируемые нормами других отраслей права.

Отсюда следует, что если материальным содержанием административно-правового (материального) отношения является закрепляемое им фактическое общественное отношение, то материальное содержание административно-процессуального правоотношения оказывается более сложным: его составляет не только фактическое общественное отношение, закрепляемое материальным административным правовым отношением, но также и само это материальное правовое отношение. Значит, материальное содержание административного процессуального правоотношения включает в себя два тесно связанных компонента (фактический и юридический), выступающих в единстве как определенная система и представленных формулой «общественное отношение — материальное правовое отношение».

При этом вовсе не обязательно, чтобы юридический компонент материального содержания административно-процессуального правоотношения был также административным правовым, поскольку материальное отношение, реализуемое с помощью административно-процессуального, может относиться и к другой отрасли права. Административное процессуальное право-

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕННОГО МАТЕРИАЛЬНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ



⁷ Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. М., 1966. Т. 2. С. 307, 330.



Фемида — символ правосудия

отношение является, таким образом, второй стадией реализации фактического общественного отношения, опосредованно материальным правовым отношением.

Юридическое содержание любого правоотношения, в том числе и административного процессуального, имеет волевую природу. Оно проявляется, прежде всего, в том, что возникновение, изменение и прекращение правовых отношений в обществе, во-первых, связано с действием правовых норм, — определенных общих правил волевого характера, и, во-вторых, в каждом правоотношении заложен волевой элемент, проявляющийся в поведении участника правоотношения.

При этом имеется в виду, что юридическое содержание процессуального правоотношения, в том числе и административно-процессуального, формируется под воздействием двух обстоятельств: материального содержания, т. е. тех фактических общественных, а также материальных юридических отношений, реализующихся с помощью данного процессуального правоотношения и субъектного состава этого административного процессуального правоотношения.

Применительно к административно-процессуальным правоотношениям можно сказать, что они возникают при управленческой и юрисдикционной деятельности, как органов исполнительной, так и судебной власти.

Материальное содержание — главный, но не единственный критерий, определяющий юридическое содержание административных процессуальных правоотношений. Другим критерием является субъектный состав того или иного административно-процессуального правоотношения.

Субъектный состав, будучи обусловлен материальным содержанием, в свою очередь, предопределяет полномочия и обязанности участников различных вариантов правоотношений. Здесь могут быть разные варианты: гражданин и орган исполнительной власти либо его представитель; иностранный гражданин (лицо без гражданства) — орган исполнительной власти; орган испол-

нительной власти — государственный служащий; государственный служащий — государственный служащий; гражданин — судья, и другие варианты.

Изучение основ административной процессуальной правосубъектности позволило выделить специфику правового положения участников юрисдикционного производства административного процесса, поскольку в качестве субъектов выступают не только судебные, но уполномоченные органы (должностные лица) государственных органов.

Учитывая недостаточную развитость административного процессуального законодательства, прогрессирующее увеличение субъектов юрисдикционной деятельности, необходимо проводить постепенную минимизацию государственных органов (должностных лиц) полномочных налагать административные взыскания¹⁰.

Специфичность выполняемых административно-юрисдикционных функций органами государственного управления не совсем корреспондируется с нормами Конституции Республики Казахстан. Так, в соответствии со статьей 75 Конституции Республики Казахстан правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. Вместе с тем, в ходе производства по делам об административных правонарушениях уполномоченные государственные органы, не входящие в судебную систему, в соответствии с нормами КРКоАП по традиции наделяются правом налагать административные взыскания, выполняя функции, пересекающиеся с судебными. Видимо, в обозримом будущем может потребоваться развитие законодательства об административной юстиции, весьма эффективной для защиты прав и свобод человека и гражданина.

Представляется возможным наделить ряд государственных органов (должностных лиц) правом вести административное расследование, компетенцию же по вынесению окончательного вердикта по административным спорам, административным правонарушениям передать специализированным административным судам.

В целях дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства необходимо укрепить административную юстицию, как один из важнейших институтов правового государства, в основе которого лежит разрешение правовых конфликтов, возникающих между гражданином и публичной властью. Любое действие государственного органа или должностного лица, затрагивающее права и интересы граждан и юридических лиц, в случае его оспаривания должно стать предметом судебного рассмотрения (многочисленные проверки контролирующих органов, штрафы, аресты имущества, банковских счетов, ограничения в распоряжении имуществом, приостановление деятельности, задержания, оспаривание споров), вытекает из публично-правовых правоотношений (отношений власти и подчинения), решения, действия (бездействие) государственных органов (должностных лиц) и т. д.

Публично-правовой спор должен разрешаться судом — органом, независимым от органов государственного управления, специально предназначенным для рассмотрения споров о праве, защиты и восстановления нарушенных прав граждан и организаций на основе принципов равенства сторон перед судом, гласности и публичности судопроизводства, состязательности сто-

¹⁰ См.: Алембаев К. О. Теоретико-правовой анализ системы государственного управления Республики Казахстан и США. Усть-Каменогорск, 2012. С. 190-203.

рон и беспристрастности суда.

Анализ правовой природы административных процессуальных отношений свидетельствует о необходимости внесения кардинальных изменений не только в субъектный состав административного процесса, но и в классификацию административных правоотношений в рамках административного процесса.

Таким образом, в рамках административного процесса необходимо регламентировать административные производства, которые должны содержать нормотворческую, правонаделительную, юрисдикционную деятельность. Законодательное регламентирование административных процессуальных отношений позволит обеспечить законность и эффективность государственного управления, одновременно укрепить административную юстицию.

Э. А. Нұрманова: Әкімшілік процесстық қатынастары.

Зерттеудің мақсаты жеке және заңды тұлғалардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қорғауды қамтамасыз етуге, уәкілетті мемлекеттік органдардың (лауазымды адамдардың) іс жүргізу қызметін регламенттеуге бағытталған әкімшілік юрисдикцияның ғылыми негізделген және тәжірибеде іске асырылатын моделін әзірлеу болып табылады.

Қазақстан Республикасының Конституциясы Республиканы демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады, оның ең қымбат қазынасы — адам және

адамның өмірі, құқықтары мен бостандықтары деп бекітеді. Аталған конституциялық постулат юрисдикциялық органдар қызметінің құқықтық қамсыздандырылуының ерекше өзектілігін, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының кепілін одан әрі нығайтуды, оларды түрлі бұзушылықтардан қорғауды шарттастырады.

Түйінді сөздер: әкімшілік юрисдикция, әкімшілік, әкімшілік процессы, әкімшілік құқық, әкімшілік құқық қатынастары, заң процессы, заңдық құзыр, әділет, әкімшілік рәсімдік, уәкілетті органдар.

A. Nugmanova: The content of the administrative procedure relations.

The purpose of research is the working out of the theoretically substantiated and practically feasible model of administrative jurisdiction directed to constitutional rights protection and freedom for both natural and juridical persons, regulation of procedural activity of the authorized state bodies (authorized persons).

The Constitution of the Republic of Kazakhstan maintains the Republic as the democratic, society, governed by rule of law and social state, which high priorities are the people, their life, rights and freedoms. This constitutional postulate stipulates the main urgency of the legal provision of jurisdictional bodies, further strengthening of their rights and freedoms, their protection from different breaches.

Key words: administrative jurisdiction, authority, authority, administrative process, administrative law, administrative legal relation, legal process, jurisdiction, justice, administration procedures, administrative authority.

НОВЫЕ КНИГИ



Кейбір мемлекеттердің әкімшілік заңнамаларына қатысты заң актілер жинағы = Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. 768 — бет, қазақша, орысша.

Настоящий сборник содержит административно-процессуальные законодательные акты, таких стран как Германия, Болгария, бывших стран Советского Союза, которые создали у себя систему административной юстиции. Включенные в данный сборник законы регулируют отношения по рассмотрению публично-правовых споров.

Данный сборник подготовлен с целью способствовать формированию и дальнейшему развитию административной юстиции в Казахстане. Издание предназначается для представителей законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти, ученых, преподавателей, практикующих юристов, активистов гражданского общества и читателей, проявляющих интерес к правовым вопросам. Электронная версия сборника размещена на сайте www.soros.kz.