

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
КАРАГАНДИНСКАЯ АКАДЕМИЯ  
имени БАРИМБЕКА БЕЙСЕНОВА**

**Кафедра административного права и  
административной деятельности ОВД**

**Л Е К Ц И Я**

**по курсу Административное право РК**

**На тему: «Административный процесс. Административная юрисдикция.  
Административная юстиция»**

**Обсуждена и одобрена на заседании  
кафедры АП и АД ОВД.  
Протокол № 2 от «22» сентября 2011г.**

**КАРАГАНДА 2011**

## **ПЛАН:**

### **Введение.**

1. Административный процесс: понятие, сущность, виды и стадии.
2. Административная юрисдикция: понятие, сущность.
3. Административная юстиция.

### **Заключение.**

### **Список использованной литературы.**

## **ВВЕДЕНИЕ.**

Административный процесс является необходимым юридическим элементом государственного управления. Поэтому большое внимание уделяется развитию и совершенствованию административно-процессуального законодательства, упорядочению его применения, повышению роли и эффективности административного процесса в деле укрепления правопорядка.

Административный процесс, являясь элементом управленческой деятельности, отражает ее специфику и принципиальные, характерные черты. Он неразрывно связан с регулированием общественных отношений, возникающих в процессе применения отдельных административно-правовых институтов, реализации властных полномочий государственных органов и выполнения ими установленных для них законных обязанностей, соблюдения требований законов. Административный процесс всегда выступает как специфическая юридическая форма исполнительной и распорядительной деятельности.

В данной лекции рассматриваются понятие и сущность административного процесса, вопросы классификации стадий; понятие, принципами и сущность административной юрисдикции, а также основными положениями становления и развития административной юстиции в Республике Казахстан.

## **1. Административный процесс: понятие, сущность, виды и стадии.**

Важнейшей задачей государственных органов в нашей Республике, в том числе органов управления является охрана прав и свобод граждан. Наше государство заинтересовано в таких правовых нормах, которые бы наиболее обеспечили гарантию осуществления прав граждан и защиту их от малейшего проявления беззакония и произвола со стороны должностных лиц. В решении этой задачи важная роль принадлежит административному процессу.

В правовой науке за последние десятилетия административному процессу не уделялось достаточно внимания. Лишь начиная с 1960 года делаются попытки раскрыть характерные черты административного процесса и соответствующих административно- процессуальных норм.

Что понимается под административным процессом? Казалось бы, определяя это понятие, нужно руководствоваться уже сложившимися категориями, такими например как уголовный и гражданский процесс, под которым понимается деятельность судебных органов по рассмотрению и разрешению конкретных уголовных и гражданских дел. Но с другой стороны термин «процесс» имеет и другие значения. Так например под «законодательным процессом» понимается деятельность, связанная с подготовкой, обсуждением и принятием советских законов; под бюджетным процессом» понимается деятельность по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. Общее что объединяет существующие разнообразные понятия «процесса» состоит в том, что во всех случаях подразумевается «деятельность»; говоря о процессе, подразумевают соответствующую деятельность. С этой точки зрения и административный процесс можно рассматривать в качестве «деятельности» осуществляемой органами управления. Но какой именно деятельности? Этот вопрос не случаен. Ведь под «процессом» в различном смысле понимается разного рода деятельность: в одних случаях она носит сугубо юрисдикционный характер (уголовный и гражданский процесс), а в других речь идет о деятельности положительного характера (например, бюджетный процесс).

Административный процесс в юридической науке рассматривается в широком и узком смысле слова. В широком смысле административный процесс рассматривается как процесс применения норм административного материального права или как процесс осуществления органами управления представленной им компетенции.

В узком смысле слова, административный процесс- это установленное законом деятельность уполномоченных государственных органов по разрешению определенных категории административных дел.

Мы с вами административный процесс будем рассматривать в широком смысле слова, так как в большей степени опирается на существующую законодательную практику.

Таким образом, административный процесс состоит из двух элементов, в равной мере регулируемых нормами административно-процессуального права:

а) процессуальная деятельность так сказать положительного характера, имеющая своей целью применение норм материального административного права, регулирующих осуществление исполнительно-распределительной деятельности (например, изъятие административных актов, составление служебных документов и т.д.)

б) процессуальная деятельность юрисдикционного характера выражающаяся во внесудебном (как правило) разрешении споров между сторонами управленческих отношений, в применении мер административного принуждения, а также в оценке действия конкретных лиц с точки зрения соответствия их социалистического права. Эта деятельность охватывает все случаи рассмотрения жалоб, заявлений, ходатайств все случаи применения мер принуждения в административном порядке, все случаи применения мер принуждения в административном порядке.

Итак, под административным процессом на основании всего изложенного следует понимать деятельность органов государственного управления по применению (реализации) требований, содержащихся в нормах материального административного права.

В приведенном определении, как представляется, выражены наиболее характерные черты административного процесса. В нем подчеркивается связь административного процесса с государственным управлением, как формой деятельности государства. Логически говорить об административном процессе как о форме государственного управления. При этом учитывается, что в содержании административного процесса не вся деятельность исполнительных органов, а лишь ее определенная часть, именно та, которая требует правовой формы своей реализации, иначе говоря, осуществляется в порядке, устанавливаемом соответствующими процессуальными органами. Следовательно, административный процесс- понятие более узкое, нежели государственное управление.

Подчеркивается связь административного процесса с материальными нормами, прежде всего административного права. Они заключаются в том, что в ходе реализации административного процесса происходит разрешение индивидуально-конкретных дел, возникающих в сфере государственного управления. Кроме этого материального административного права с помощью этого вида процесса реализуется определенные группы норм и ряда других отраслей права: гражданского, трудового, земельного, финансового и др.

В связи с этим различают два понятия, административный процесс и административное производство.

Процесс форма деятельности, а производства содержания этой деятельности. Процесс нельзя противопоставлять производству, административный процесс выражается в осуществлении производства по тем или иным делам. Производство часть процесса, процесс - совокупность производств, т.е. процесс- общее, а производство особенное, часть процесса. Следовательно, процесс понятия более широкое, охватывающее определенное разновидности управленческой деятельности, то производство - это

деятельность, связанная с разрешением, определенной, сравнительно узкой группы однородных дел. Такой вывод подтверждается действующим законодательством. Например, КРКобАП содержит процессуальные правила, регулирующие порядок производства, а не процесса.

В административном праве нет единой классификации административных производств, каждый автор предлагает свою классификацию.

Будучи органической частью управленческой деятельности, административный процесс естественно и неизбежно базируется на принципах, лежащих в основе государственного управления в целом.

В то же время применительно к отдельным формам государственной деятельности и в частности к административному процессу, названные принципы сохраняя свои общие свойства, испытывают определенную модификацию, приобретают специфические оттенки, порождая ряд других, производных от них принципов. Иными словами, общие принципы находят свою конкретизацию в принципах определяющих сущность более узкого явления. Данные принципы сегодня в основе своей определены в национальном законодательстве об административных процедурах. Таким образом, речь идет о системе принципов, на основе которых осуществляется административный процесс. Систему принципов административного процесса образуют:

- законности;
- подчинения нижестоящих государственных органов и должностных лиц вышестоящим;
- равенства всех перед законом и судом;
- приоритета прав и свобод граждан, недопустимости проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений граждан и организаций;
- обязательности для всех граждан, организаций и должностных лиц предусмотренных административными процедурами действий и актов;
- взаимной ответственности и баланса интересов личности, общества и государства;
- учета общественного мнения и гласности при строгом соблюдении законодательства о государственных секретах и иной охраняемой законом тайне;
- поддержания авторитета государственной власти и недопущения действий, способных дискредитировать Республику Казахстан и противоречащих интересам государственной службы, в том числе противостояния проявлениям коррупции, строгого соблюдения установленных законодательством для государственных служащих запретов и ограничений;
- единства требований административных процедур для государственных органов всех уровней;
- четкого разграничения компетенции и согласованного функционирования всех государственных органов и должностных лиц государства;
- экономичности и эффективности;

- доступности и качества государственных услуг<sup>1</sup>.

Не менее важным считается вопрос о стороне (субъектах) административного процесса.

Одной из сторон административно-процессуального отношения, причем обязательной, является государственный орган или уполномоченное им должностное лицо. Учитывая специфику административно-правовых норм и отрасли материального административного права в целом, следует подчеркнуть, что в большинстве случаев такой стороной оказывается орган государственного управления, включая администрацию предприятия, учреждения, а также представителя соответствующего органа - должностное лицо.

В последнее время все больше внимания уделяется возрастающей роли судебных органов в осуществлении административной юрисдикции. Она не может рассматриваться как уголовно-процессуальная, ее особенности заставляют говорить о применении в судебных органах административно-процессуальных норм. Все это подтверждает вывод о том, что в случаях, предусмотренных законодательством, судья (а в некоторых случаях в том числе и при обжаловании административных дел, и суд.) тоже выступает как сторона административного процесса. На пороге правовой реформы – становление и развитие системы административной юстиции (об этом чуть позже в лекции).

В качестве стороны административного процесса, в том числе в качестве инстанции, разрешающей административное дело, нередко выступают должностные лица, наделенные для этого специальными полномочиями или обязанные в соответствии с законодательством выполнять те или иные действия в отношении граждан и других лиц. Прежде всего, к таким лицам относятся руководители государственных органов, учреждений, предприятий, организаций. В обязанность руководителя закон вменяет рассмотрение отнесенных к компетенции соответствующего органа жалоб, обеспечение контроля, а некоторых случаях и надзора за ними или иными объектами. Должностным лицам органов санитарного надзора, налоговых и таможенных органов и другим поручается возбуждение и рассмотрение дел о нарушении правил в соответствующих отраслях управления, применение принудительных мер в административном порядке. Эти лица в административном праве рассматриваются как представители власти, и их полномочия урегулированы специальными нормативными актами.

Стороной административного процесса может выступить и прокурор. Как известно, в соответствии с законодательством РК об административных правонарушениях прокурор в праве опротестовать решение органа, наложившего административное взыскание. Сторонами административного процесса выступают органы общественных объединений и негосударственные предприятия и учреждений<sup>2</sup> и их должностные лица. Они являются полноправными участниками широкого круга отношений. Немало таких отношений возникает в процессе непосредственного государственного

---

<sup>1</sup> Закон РК от 27.11.2000г. №107 «Об административных процедурах».

<sup>2</sup> В.Т. Татарин, И.А. Омаров. Казахстанское административное право. Уч. пособие. Ч.1. Алматы, 1997г.

управления. Известно, например, что отраслевые профсоюзы, научные общества, творческие союзы работают в тесном взаимодействии с соответствующими министерствами и ведомостями, с государственными научно-исследовательским и другими организациями. Во взаимоотношениях между ними возникает немало ситуаций, когда требуется решение того или иного дела в административном порядке. Стороной такого отношения в ходе процесса является либо орган общественной организации, правление общества, либо конкретное должностное лицо, обладающее необходимым правомочиями. Во всех этих случаях нормативные акты четко определяют процессуальные права участников процесса, создают необходимые гарантии для защиты их прав и законных интересов. Об этом свидетельствуют нормы, содержащиеся в уставе ряда научных и спортивных обществ, в Положении профсоюзов.

Полноправным субъектам, в первую очередь стороной административного процесса, является гражданин РК. Определенными гарантиями пользуются в процессе и находящиеся на территории РК иностранцы и лица без гражданства. Законодатель уделяет особое внимание положению гражданина, вступившего в административный процесс как стороны в связи с приведением в действие правовых норм, защищающих права интересы личности либо устанавливающих ответственность за правонарушения.

Административно-процессуальная правоспособность гражданина неразрывно связана с его административной правоспособностью. Поэтому гражданин может быть стороной административного процесса во всех случаях, когда затрагиваются его права, обязанности защищаемый законом интерес. Административно-процессуальная дееспособность граждан определяется дифференцированно, исходя из существ материальных отношений (жилищное право, трудовое право, административная ответственность и т.п.). Как известно, в РК гражданин может быть привлечен к ответственности в возрасте не моложе 16 лет<sup>3</sup>. В этом случае на лицо возрастной ограничитель дееспособности в административном процессе.

Если рассматривать гражданина, как сторону административного процесса, то юридическими признаками этого его положения в процессе являются, во-первых, распространение на гражданина всех правовых последствий принятия решения по данному конкретному административному делу. Права и законы интереса гражданина охраняются государством и гарантируются рядом средств и способов, закрепленных законодательством, о чем говорилось выше. Граждане и должностные лица могут выступать и в качестве других участников процесса - экспертов, свидетелей, потерпевших (к примеру в производстве по делам об административных правонарушениях).

Участниками процесса являются и лица вступившие в защиту прав сторон процесса, т.е. представляющие интересы государственные, общественных организаций или граждан. Таковыми нередко в процессе выступают представители общественности, а так же администрацией

---

<sup>3</sup> Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.2001г.



предприятий и учреждений. Положение всех этих участников процесса определяется в соответствующих законодательных актах.

Итак, определив понятие и принципы административного процесса, необходимо рассмотреть более подробно анализ его содержания. С этой целью охарактеризуем основные стадии процесса.

В науке административного права административный процесс делится на следующие стадии:

- возбуждение административного дела;
- рассмотрение административного дела и вынесения решения по нему;
- обжалование решения и пересмотр его;<sup>4</sup>
- исполнение решения.

Следует отметить, что предлагаемая система административного процесса не является единственно правильной. В нашем случае необходимо лишь рассмотреть в общем комплексе складывающихся в административном процессе отношений, процессуальные права и обязанности сторон в каждой его стадии, особенности этих стадий.

Итак, начальной стадией административного процесса является возбуждение административного дела. На этом этапе рассматривается ряд процессуальных вопросов, а именно:

1. Указать повод и основания для возбуждения дела.
2. Перечислить лиц, правомочных возбуждать административное дело.
3. Определить процессуальный момент возбуждения дела.
4. Определить порядок направления дела подведомственности.
5. Определить содержание процессуальных документов, фиксирующих стадию возбуждения дел.
6. Перечислить административно-процессуальные права и обязанности участников административного дела и гарантии соответствующих прав в этой стадии.

Предпосылками для возбуждения дела в административном порядке являются предусмотренные нарушения одной из сторон административно-правового отношения прав другой стороны, либо факта совершения административного проступка, или возникшая необходимость применения мер административного принуждения (к примеру, закрытые предприятия в связи с нарушением санитарно-гигиенических норм и правил).

По некоторым видам административных дел (производствам) основания для возбуждения дела определены законодателем. Например, для возбуждения дела об административном правонарушении является административный проступок.

Жалобы на действия того или иного органа и должностного лица (в производстве по предложениям и жалобам физических и юридических лиц), - закон исходит из общего правила, что жалоба может быть принесена по любому поводу, связанному с действительными или предлагаемым ущемлением или нарушением прав, а также законных интересов того или иного лица<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Н.Г. Салищева. Административный процесс в СССР. М., 1964г.

<sup>5</sup> Закон РК от 12.01.2007г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»

При всем многообразии правовых оснований для возбуждения дела в порядке административного процесса они сводятся к двум группам.

Первую группу составляют основные, связанные с конкретными административными проступками, а вторую составляют основания, связанные с нарушением прав законных интересов граждан, когда возникает административно-правовой спор.

Рассмотрим процессуальные права и обязанности субъектов административного процесса на данной стадии.

К органам правомочным возбуждать административные дела относятся органы государственного управления, на сегодняшний день таких органов, наделенных юрисдикционными полномочиями, довольно много и привести их исчерпывающий перечень достаточно не просто, необходимо лишь отметить, что в большинстве случаев это органы исполнительной власти наделенные конкретными полномочиями (например государственные инспекции), в отдельных случаях суд, судья.<sup>6</sup> Подобный факт, безусловно складывается на оперативности, а в логичном счете и эффективности административного процесса в целом. В отличие от нашей практики, в административном праве западных стран (Франция, ФРГ) проблемы административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера, осуществляемой судебными органами, занимают приоритетное положение. Законодательство этих стран широко организуется на специфический институт административную юстицию. Она осуществляется либо общими, либо специальными административными судами. При этом под административной юстицией понимается особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами и органами государственного управления (должностными лицами)<sup>7</sup>. У нас эта система только начинает развиваться.

Следующая стадия рассмотрения административного дела и вынесения решения по нему. Данная стадия является главной, вокруг нее как бы концентрируется все другие стадии. Именно в ней ярко проявляются особенности и принципы административного процесса. Поэтому, говоря об этой стадии, необходимо рассмотреть ряд важных принципиальных вопросов, непосредственно связанных с обеспечением гарантий прав граждан.

Здесь необходимо обратить внимание на полномочия государственных органов и процессуальные принципы, на которых основана деятельность этих органов в административном процессе.

В административном процессе компетентный орган обязан обеспечить объективное рассмотрение дела и правильное его разрешение по существу, а также обеспечить активное участие в нем всех заинтересованных лиц.

С этой целью в законе или ином нормативном акте определяются права и обязанности участников административного дела, закрепляются гарантии этих прав и предусматриваются определенные процессуальные санкции за невыполнение обязанностей. (к примеру в производстве по делам об административных правонарушениях - КРКобАП).

---

<sup>6</sup> Д.М. Овсянко. Административное право. Уч. пособие. М., 1997г.

<sup>7</sup> А.П. Алехин, А.А. Кормолицкий, Ю.М.Козлов. Административное право РФ. Уч.пособие. М.,1997г.

В стадии рассмотрения и вынесения решения по делу, права и обязанности государственных органов обычно сводятся к следующим:

1. Право (одновременно обязанность) требовать от органа, направившего дело, а также других участников административного процесса предоставления необходимости дополнительных материалов и документов.

2. Право поручить подчиненному органу провести дополнительное исследование материалов по делу.

3. В предусмотренных законом случаях требовать от участников процесса представления доказательства.

4. Право сложить рассмотрение дела, при нарушении административно-процессуальных норм одной из сторон.

5. Обязанность ознакомиться с объяснениями гражданина или другого участника административного дела.

6. Обязанность установить контроль за всем ходом рассмотрения дела.

7. Определить срок для проверки всех обстоятельств дела.

8. Обеспечить проведение проверки компетентным лицам, лично не заинтересованным в разрешении данного административного дела.

9. Обязанность применить в случае нарушения административно-процессуальных норм участниками процесса соответствующие санкции дисциплинарного или иного характера.<sup>8</sup>

Характерной чертой административного процесса в этой стадии является то, что установление объективной истины возлагается на государственный орган, рассматривающий административные дела, или на тот орган, которому поручено предварительная проверка всех обстоятельств по делу. Поэтому гражданин или общественная организация вправе потребовать от соответствующего органа привлечения всех необходимых материалов, истребования документов, приглашения свидетелей, очевидцев и должностных лиц, имеющих непосредственное отношение к данному делу.

Необходимо отметить, что на данной стадии решающее значение отводится соблюдению требований законности, всестороннему объективному исследованию всех обстоятельств дела, при этом государственные органы берут на себя все необходимые затраты по делу и должны всемерно способствовать внесению правильного и обоснованного решения.

Рассмотрение административного дела и вынесение по нему решения заканчивается принятием соответствующего правового акта (решения, постановления и т.п.)

Порядок разрешения дела во многом предопределяет организационные формы деятельности уполномоченных органов и лиц, а также в известной мере влияет на порядок принятия соответствующего акта и его форму.

Решение или иной акт государственного органа, завершающий рассмотрение административного дела, представляет собой индивидуальный правовой акт, который является одновременно юридическим фактом, обуславливающим возникновение, прекращение или изменение определенных административно-процессуальных отношений.

---

<sup>8</sup> Н.Г. Салищева. Административный процесс в СССР. М., 1964г.

Требования закона о порядке вынесения решения конкретное и простое. Каждое решение по административному делу должно быть принято в детальном для данного органа порядке: в коллегиальном или на основе единогласия.

Другим не менее важным требованием является гласное и очное рассмотрение дела вынесения по нему решения. Вопрос о присутствии сторон в административном процессе имеет большое значение, поначалу это способствует (присутствие участников) укреплению законности и повышает авторитет государственного органа, а также обеспечивает большой профилактический эффект.

В этом же плане принимает значение и гласность рассмотрения дела, рассмотрение дел по месту работы и проживания граждан.

Одним из важных процессуальных моментов вынесения решения является соблюдение определенных фактов. Законодательные акты установили для отдельных категорий дел различные сроки их разрешения и предусматривают конкретные правовые последствия, вытекающие из фактов нарушения этих сроков.

Для разрешения административных дел по обращениям граждан и принятия соответствующих актов устанавливаются дифференцированные сроки.<sup>9</sup>

Нарушение процессуальных органов в одних случаях влечет прекращение дела (по делам об административных правонарушениях), в других (рассмотрение и разрешение жалоб) - является основанием для привлечения должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

С точки зрения юридических свойств акты, принимаемые по конкретным административным делам, являются индивидуальными, причем большинство из них - акты государственного управления (к ним относятся все решения по жалобам граждан и т.д.)

Если рассматривать решения, принимаемые по административным делам, с точки зрения их содержания, то к ним можно отнести следующую классификацию:

1. Акты, восстанавливающие нарушенное право (положительное решение по жалобе).

2. Акты, подтверждающие уже существующие правоотношения сторонам незаконность их притязаний.

3. Акты, применяющие установленную законом административно-правовую санкцию для сторон, нарушивших свои материальные и процессуальные обязанности.

4. Акты, применяющие установленную законом меру иного административного воздействия, необходимую в целях предотвращения административного проступка (акт о личном задержании, запрещение эксплуатации предприятия).

5. Акты, оказывающие в применении мер административного принуждения ввиду их необоснованности.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Закон РК от 12.01.2007г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

<sup>10</sup> Н.Г. Слащева. Административный процесс в СССР. М.,1969г.

Вынесения решения по административному делу завершает стадию рассмотрения и разрешения дела в административном процессе. Строжайшее соблюдение здесь всех требований закона является необходимым условием правильной и честной деятельности государственных органов. Поэтому целесообразно дальнейшее совершенствование правовых норм, предусматривающих порядок принятия решения по административному делу, его содержание и форму.

Исполнение решения по административному делу является самостоятельной стадией административного процесса. При ее исследовании возникает ряд вопросов: о круге органов, на которых возлагается исполнение решения, о полномочиях этих органов и их обязанностях, о сроках исполнения, о правах и обязанностях участников административного процесса. Не менее важным является вопрос о вступлении решения в законную силу.

Следует различать добровольное и принудительное исполнение решений по административным делам. В большинстве случаев законодательство исходит из принципа добровольного исполнения решения и, лишь тогда участник административного дела не желает исполнить его, предусматривает принудительный порядок.

В тех административных делах, где разрешается вопрос о применении мер взыскания в виде административного ареста устанавливается единственно принудительный порядок исполнения решений, что обеспечивается содержанием самих дел.

Большинство же решений реализуется добровольно на основе сознательного отношения должностных лиц и граждан к требованиям закона.

Во многих случаях существует смешанный порядок исполнения принятого решения, когда в исполнении участвует как орган, вынесший решение, так и орган или должностные лица на которых возлагаются отдельные обязанности по исполнению.

Важным являются вопросы о процессуальных сроках исполнения решения и о вступлении решения в законную силу.

В рассматриваемой стадии мы сталкиваемся с двумя видами процессуальных сроков, тесно друг с другом соприкасающихся, но имеющих различное юридическое значение. Первый связан с моментом обращения решений к исполнению, второй определяет стадию его фактического исполнения.

В совершенном праве нет общей нормы, которая бы устанавливала порядок вступления в законную силу решения по административному делу. Считается, что момент доведения принятого решения до сведения участников административного дела либо момент объявления решения одновременно определяет вступление его в законную силу. Например, вынесение судом определения или постановления по административному делу (если по закону эти акты вступают в силу немедленно и обжалованию не подлежат) и объявление этого акта означает по существу вступление его в законную силу. Точно также решение органа государственного управления по жалобе вступает в законную силу с момента доведения этого решения до сведения лиц, подавшего жалобу.

Стадия исполнения принятого решения является завершающей в административном процессе. Поэтому законодательство устанавливает здесь не только конкретные полномочия и обязанности государственных органов и должностных лиц несущих ответственность за правильное и своевременное исполнение решения, но гарантии прав граждан и общественных организаций как активных участников административного процесса.

Существуют в частности, судебный и прокурорский способы защиты их административных прав ( к примеру ст.42 п.5 Закона РК «О Прокуратуре»: по результатам проверок вправе приостанавливать исполнении составления или решения об административном правонарушении; выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутому административному задержанию п.6 и т.д.).<sup>11</sup>

Для защиты прав участников административного процесса важное значение имеет установление определенного порядка обжалования и пересмотра принятого решения.

Пересмотр решений по жалобам, содержанием которых является административно-правовой спор, имеет некоторые особенности. Прежде всего в большинстве случаев имеется дело с жалобой на неправильное решение по резервной жалобе. Закон не устанавливает инстанционного порядка рассмотрения жалоб, поэтому во всех случаях, за исключением тех, в отношении которых имеется специальная оговорка, можно подавать вторичные жалобы в различные инстанции. Это обстоятельство дает, с одной стороны, возможность некоторым лицам злоупотреблять своим правом на подачу жалобы во все инстанции, а с другой снижает ответственность тех государственных органов и должностных лиц, которые обязаны и вправе окончательно разрешить возникший административно правовой спор.

Подача жалобы является основанием для пересмотра решения по административно-правовому спору и вынесения нового решения, либо о подтверждении ранее принятого по делу решения, либо о его частичном изменении.

Пересмотр решений по административному делу компетентным органам влечет либо отмену решения, либо его изменения, либо подтверждение первоначального решения и оставление его в силе. Во всех случаях для участников административного дела наступают различные правовые последствия.

Если решение признается незаконным и необоснованным, оно отменяется (снимается незаконно наложенное административное взыскание, снимаются незаконно установленные ограничения прав гражданина или общественной организации).

Важным процессуальным моментом здесь является установление законом требования немедленно исправить допущенные ошибки и восстановить прежнее правовое состояние лица, в отношении которого было принято незаконное решение.

При изменении решения, например при снижении размера взыскания, либо отмене решения в этой части, которая ущемляет права гражданина или

---

<sup>11</sup> Закон РК от 21.12.95г. «О Прокуратуре»

общественной организации, тем же возникают новые процессуальные отношения, связанные с исполнением вновь принятого решения и исправлением допущенных недостатков.

Таким образом, институт пересмотра решения по административному является одной из важных гарантий прав граждан и общественных организаций как участников административного процесса. С другой стороны этот институт имеет большое значение для контроля за строгим соблюдением законодательства РК государственными органами и должностными лицами и позволяет правильно и объективно судить о качестве их работы по разрешению конкретных административных дел.

И в подведение итогов по вопросу необходимо отметить, что административный процесс делится на определенные процессуальные части последовательно совершаемых процессуальных действий, которые наряду с общими задачами имеют свойственные только им цели и особенности. Каждая из стадий завершается составлением процессуального документа, после чего наступает следующая стадия, или этап. Исходя из действующего законодательства можно выделить 4 стадии административного процесса:

- возбуждение административного дела;
- рассмотрение административного и вынесение решения по нему,
- исполнение решения;
- его обжалование и пересмотр.

Вопрос очередности стадий достаточно дисциплинарный в частности, стадию обжалования и пересмотра выносят перед стадией исполнения, поскольку, большинство принятых решений по административному делу приостанавливается до истечения срока подачи жалобы. Необходимо отметить, также что данные стадии являются общим стадиями административного процесса, они присущи всем видам административных производств общие стадии получают специфические преломления и детализацию.<sup>12</sup>

В нашем следующем вопросе мы и разберем сущность и содержание административной юрисдикции, как разновидности административно-процессуальной деятельности.

## **2. Административная юрисдикция: понятие, сущность.**

Административная юрисдикция представляет собой часть административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, посредством которой реализуются их управленческие функции. Юрисдикционная деятельность выступает как часть административного процесса и представляется его правоохранительной формой.

Административный процесс, конкретно проявляющийся в различных видах административного производства, представляет собой совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий. Эти действия распределяются по определенным стадиям, сложившимся в практике

---

<sup>12</sup> В.Г. Татарян, И.А. Омаров. Казахстанское административное право Уч.пособие Ч.1. Алматы, 1997г.

рассмотрения индивидуально-конкретных дел полномочными органами. Анализ практики позволяет выделить такие стадии административного производства:

- констатация административного правонарушения (составление протокола) и направление его по подведомственности;
- рассмотрение и разрешение дела об административном правонарушении и принятие по нему решения (постановления);
- пересмотр дела в связи с обжалованием или опротестованием постановления по нему;
- исполнение постановления, принятого по делу.

Во всех видах административного производства по индивидуально-конкретным делам первые три стадии обязательные, а четвертая – факультативная. Она является важной гарантией охраны интересов государства, организаций и граждан от необоснованных и неправомерных решений. Наиболее полно стадии процесса проявляются в производствах по делам о правовых спорах и административных правонарушениях. Определяющее правовое значение в этих и других видах административного производства имеет стадия рассмотрения административного дела по существу и принятие (вынесение) по нему законного и обоснованного решения. Применительно к делам о правовых спорах и административных правонарушениях эта деятельность в науке права именуется **административной юрисдикцией** или юрисдикционной стадией административного производства.

Административная юрисдикция имеет много сходного со стадией судебного рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел, именуемой судебной юрисдикцией. Юрисдикция как государственно-властная деятельность полномочного органа (органа управления, органа правосудия, органа внутренних дел и т.д.) состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятию по ним правовых индивидуальных актов (актов юрисдикции).

В соответствии с КРКобАП уполномоченный законом орган (должностное лицо) в процессе юрисдикционной стадии производства по делам об административных правонарушениях обязан обеспечить своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств дела. Это значит, что он должен прежде всего установить факты, имеющие юридическое значение (нарушение или невыполнение юридической обязанности, совершение правонарушения).

При рассмотрении дела об административном правонарушении законодатель в КРКобАП требует выяснить: было ли совершено административное правонарушение, виновно ли данное лицо в его совершении, подлежит ли это лицо административной ответственности, имеются ли обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, причинен ли имущественный ущерб, имеются ли основания для передачи материалов об административном правонарушении на рассмотрение общественной организации, трудового коллектива, а также другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.



На основании анализа фактических обстоятельств дела их достоверности и полноты полномочий орган определяет нормативную (юридическую) основу, необходимую для разрешения конкретного дела. На этом этапе процесса орган юрисдикции выбирает норму права, в соответствии с которой квалифицирует установленные по делу обстоятельства и принимает юридическое решение. Это решение, именуемое правоприменительным актом юрисдикционной деятельности, должно быть обосновано с точки зрения не только фактической, то есть базироваться на фактах, доказанных в определенном порядке и форме<sup>13</sup>, но и юридической, то есть отвечать ряду требований, установленных в законодательных и других нормативных актах (вынесено компетентным органом, в пределах его полномочий, установленный срок и др.).

Завершающей стадией административного производства является исполнение решения, принятого полномочным органом. Именно здесь наиболее ярко проявляется его эффективность. Реализация юрисдикционного акта обязательна для всех участников соответствующих правоотношений. Особое значение имеет исполнение решений, удовлетворяющих законные требования гражданина восстановить его нарушенное право, возместить нанесенный материальный ущерб и т.п.

Сказанное позволяет выделить такие основные признаки юрисдикционной деятельности:

- наличие в конкретном деле правового спора или признаков правонарушения, требующего властного вмешательства компетентного органа для разрешения конфликтной ситуации и восстановления правопорядка в соответствии с предписанием закона. Юрисдикция возникает лишь тогда, когда необходимо решить спор о праве, о нарушении правовых предписаний;
- состязательная процедура разрешения дела, которая обусловлена необходимостью установления и доказывания его фактических обстоятельств, что предполагает активность не только органа (должностного лица), рассматривающего дело, но и заинтересованных участников процесса по данному делу;
- издание юрисдикционного акта как индивидуального подзаконного акта правоприменения по соответствующему делу<sup>14</sup>.

Совокупность перечисленных признаков, как отмечает Л.М.Розин, позволяет таким образом рассматривать юрисдикционную деятельность:

- как часть административного процесса, присущего строго определенным видам административного производства;
- как определенный вид административно-правоохранительной деятельности, качественно отличный от контрольно-надзорной деятельности органов управления, деятельности по обеспечению исполнения норм права (правообеспечения), а также деятельности по непосредственному исполнению (реализации) государственного принуждения;

---

<sup>13</sup> Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979г. – С.12

<sup>14</sup> См. там же. – С.17-23

- как специфическую разновидность правоприменения, носящую строго административно-процессуальный характер в сфере государственного управления<sup>15</sup>.

В данном качестве содержание административно-юрисдикционной деятельности наиболее полно проявляется в производстве по делам об административных правонарушениях, которые в деятельности органов внутренних дел занимают весьма значительное место.

Таким образом, юрисдикция вообще и административная юрисдикция в частности является важным средством укрепления правопорядка и общественной дисциплины. Ее изучение позволит слушателям овладеть правовыми и организационными основами осуществления ее в органах внутренних дел, что обеспечит соблюдение законности и повышение результативности в борьбе с административными правонарушениями<sup>16</sup>.

Четкая классификация форм административно-юрисдикционной деятельности (или административного производства) имеет принципиальное значение. Она позволяет уяснить правовую основу ее осуществления и те, вытекающие из нормативных положений наиболее существенные черты, которые, с одной стороны, обеспечивают самостоятельность и целостность каждой из форм, а с другой - обуславливают родство и связь этих форм по тем или иным признакам.

Классификация процессуальных форм осуществления административно-юрисдикционной деятельности, если она научно обоснована, позволяет выделить наиболее существенные характеристики каждой из форм, а также те структурные элементы, которые могут и должны быть развиты в том или ином направлении. Процесс и, в частности, юрисдикционная деятельность должны осуществляться именно в таких формах, которые обеспечивают оптимальные условия для проведения в жизнь задач и принципов административного производства<sup>17</sup>.

Классификация, построенная на верных основаниях, дает возможность всесторонне изучить деятельность государственных органов, в том числе и органов внутренних дел, осуществляющих административно-юрисдикционное производство.

До недавнего времени для классификации юрисдикции в общетеоретическом плане успешно использовался отраслевой принцип. Основанием отраслевой принадлежности юрисдикции (уголовной, административной и т. п.) являлось совершение правонарушения строго определенного вида - преступления, административного проступка, что и было единственным материальным основанием того или иного юрисдикционного производства.

Административные производства можно классифицировать по другому критерию, избрав в качестве такого **процессуальное основание производства.**

---

<sup>15</sup> См. там же. – С.59-60

<sup>16</sup> Административная юрисдикция: Курс лекций. – М.: ЮИ МВД РФ, - 1994г. – С.18

<sup>17</sup> М.Л. Якуба. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М.,1981, с.70.

Так, по данному критерию можно выделить следующие виды административных производств:

1. Основанием производства по делам об административных правонарушениях являются совершение такого правонарушения (материальное основание) и составление протокола об этом компетентным органом (процессуальное основание).

2. Производство, возникающее по жалобе или протесту. В этом случае процессуальным основанием производства является принесение жалобы или протеста на постановление органа административной юрисдикции, рассмотревшего дело по первой инстанции.

3. Производство по делам о деяниях, содержащих признаки преступлений, не представляющих большой общественной опасности при реализации института замены уголовной ответственности ответственностью административной. Процессуальное основание его - вынесение постановления о прекращении уголовного дела и направлении материалов в суд для применения мер административного взыскания.

Если использовать в качестве критерия классификации **механизм возникновения административного производства**, то можно все производства, классифицировать также на **две группы**. В **первую** попадут производства, возникающие безусловно, т.е. по каждому факту совершения правонарушения, о чем составлен протокол. **Второй вид** - производства, возникающие лишь при условии наличия жалобы (протеста) по делу об административном правонарушении или постановления о передаче дел о деяниях, содержащих признаки преступлений, не представляющих большой общественной опасности, для применения к виновному мер административного взыскания. При такой классификации важно прежде всего то, что каждый факт совершения административного правонарушения вызывает к жизни целую серию процессуальных действий уполномоченных на то органов (должностных лиц) независимо от чьего-либо желания (например, лица, совершившего правонарушение, потерпевшего и т. п.), что и послужило основанием отнесения этого вида производств к первой группе. Во вторую группу попали производства, возникающие при условии, если участники административного процесса, которым предоставлено такое право, обжалуют состоявшееся решение административно-юрисдикционного органа по делу о правонарушении либо уполномоченные на то органы придут к выводу, что к лицу, совершившему деяние, содержащее признаки преступления, не представляющего большой общественной опасности, следует применить не меры уголовного наказания, а административного взыскания, а поэтому уголовное дело целесообразно прекратить производством, дело же о таком деянии рассмотреть в административно-юрисдикционном порядке.

Сказанное выше наглядно показывает, что дело может быть рассматриваемо и разрешаемо по существу **впервые** и **вторично**. Такие две группы производств и могут быть выделены на **основе кратности** рассмотрения дела как критерия классификации производств.

Дело о правонарушении возбуждается компетентным органом. По этому делу производятся первоначальные процессуальные действия. Затем дело рассматривается и разрешается административно-юрисдикционным органом.

Этот орган выносит постановление по делу. Если дело не обжалуется или по нему не подан протест, наступает стадия исполнения взыскания. Таким образом, дело проходит одну и единственную, первую инстанцию.

Однако постановление по делу может быть обжаловано или по делу может быть принесен протест. Институты обжалования и пересмотра постановлений органов административной юрисдикции являются важнейшими предпосылками твердого соблюдения гарантий законности личности в административно-юрисдикционном процессе.

Административно-юрисдикционная деятельность неоднородна по своему содержанию, как и любая другая процессуальная деятельность<sup>18</sup>.

Те или иные формы деятельности, необходимые по одним категориям дел, могут быть излишни для других. Это положение верно применительно к любым видам юрисдикционной деятельности (например, к уголовной и административной юрисдикции).

Наиболее серьезные административные правонарушения обладают более сложной по сравнению с другими проступками фактической и юридической сторонами. Стало быть, для того чтобы своевременно, всесторонне, полно и объективно выяснить обстоятельства дела, разрешить его в точном соответствии с законодательством, выявить причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений, предупреждать правонарушения, воспитывать граждан в духе соблюдения законов, укрепления законности, необходима и более сложная процедура рассмотрения и разрешения дел о таких правонарушениях<sup>19</sup>.

Таким образом, если в качестве критерия классификации выбрать характер и степень сложности фактической стороны административного правонарушения и связанную с этим степень сложности юрисдикционной процедуры, тогда можно выделить следующие **формы административно-юрисдикционной деятельности**:

1. *Ускоренное производство* - производство по делам о некоторых правонарушениях. Ускоренность этого вида производства вызвана потребностью в максимальной степени приблизить момент назначения наказания к моменту совершения правонарушений, наиболее нетерпимых в нашем обществе, обладающих высокой степенью общественной опасности и распространенности. Естественно, здесь преследуются и цели общей и специальной превенции.

2. *Упрощенное производство*. Такой порядок предусмотрен для рассмотрения и разрешения, в частности, дел о некоторых нарушениях правил дорожного движения.

Особенностью данного производства является то, что протокол в этом случае не составляется. Должностное лицо, обнаружившее нарушение, само принимает решение о наложении на виновного штрафа или предупреждения и исполняет свое решение, взимая штраф и выдавая в подтверждение этого квитанцию установленного образца или фиксируя предупреждение на месте совершения правонарушения (ч. 1 ст. 639, ст. ч.1 ст 710 Кодекса РК об АП).

---

<sup>18</sup> Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М., 1976, с.40.

<sup>19</sup> Производство по делам об административных правонарушениях в ОВД. Сборник научных трудов. Киев.-КВШ МВД СССР, 1983, с.52.

Как уже отмечалось, тот порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, который мы назвали обычным производством, наиболее полно и детально, по сравнению с иными видами производств, регламентирован действующим законодательством.

В Кодексе РК об АП выделен специальный раздел (4), посвященный производству по делам об административных правонарушениях. Именно здесь в ряде статей подробно регламентируются задачи (ст. 577) и порядок производства (ст. 578), порядок составления протокола о правонарушении (ст. 635), направления его по подведомственности (ст. 640), место (ст. 642) и порядок рассмотрения дела (ст. 648) и т. п.

- Административно-юрисдикционные производства можно классифицировать и по **субъектному критерию**, а именно: **каким органом рассматривается дело** в административно-юрисдикционном порядке.

Как мы видим, в зависимости от критерия, который мы выбираем для классификации форм административно-юрисдикционной деятельности, более рельефно выделяются отдельные стороны изучаемого явления.

### 3. Административная юстиция.

Анализируя сущность и правовое содержание административного процесса, административных процедур и административной юрисдикции напрашивается вывод о целесообразности постановки вопросов образования специальных органов административной юстиции, установления их соответствующей компетенции, а также процедур и условий разрешения административно-правовых споров.

«Юстиция» - означает с латинского – справедливость и понимается как суд, система судебных учреждений.

Значение термина «административная юстиция» связано с существованием независимого от органов исполнительной власти государственного органа (суда), который в процессуальных формах и процессуальными методами осуществляет контроль за соответствием закону принимаемых органами исполнительной власти решений в сфере государственного управления.

Принцип разделения государственной власти на независимые друг от друга ветви, но действующие в условиях системы сдержек и противовесов позволяет наделять государственные органы правами на осуществление государственной (публичной) деятельности. Исполнительная ветвь государственной власти реализует функцию управления в публичной сфере деятельности, направленной на достижение общественно значимых интересов.

Тем не менее, в процессе управленческой деятельности неизбежно возникают конфликтные ситуации между общественно значимыми интересами, которые должна выражать и воплощать в действительность исполнительная ветвь власти, и интересами индивида (физического либо юридического лица).

Для разрешения таких конфликтов органы управления принимают в соответствующих производствах административного процесса в добровольном порядке решения, устраняющие ранее допущенные отступления от требова-

ний нормативных правовых актов при осуществлении управленческой деятельности.

Если же конфликтные ситуации в сфере управления не разрешаются в административном порядке, то возникший административно-правовой спор подлежит рассмотрению независимым от органа исполнительной властью органом. Таким органом и выступает специализированный административный суд.

Как было отмечено выше, административно-юрисдикционный вид административного процесса позволяет органам исполнительной власти и их должностным лицам разрешать во внесудебном порядке возникающие в управленческой сфере публично-правовые конфликты. Речь идет о производстве по жалобам, дисциплинарном производстве, производстве по делам об административных правонарушениях.

Эти виды производств не могут быть отнесены к административной юстиции, поскольку они не связаны с разрешением публичного спора судом.

Производство по жалобам как часть административного процесса по своей сути есть правоотношение сторон управленческой деятельности, в котором стороны не равны в силу ведомственного рассмотрения спора, далеко не всегда приобретающем статус публичного спора.

Дисциплинарное производство как вид административного процесса является «внутренним» конфликтом между государственным органом и сотрудником этого органа. Основанием для его возникновения является ненадлежащее исполнение государственным служащим своих служебных обязанностей.

Производство по делам об административных правонарушениях как часть административного процесса, осуществляемое во внесудебном порядке должностными лицами уполномоченных государственных органов и судами в порядке административного судопроизводства, основано на рассмотрении противоправного деяния, влекущего административную ответственность.

Названные виды производств не связаны с возникающими из публичных правоотношений спорами между управляющим и управляемыми субъектами и не могут рассматриваться в качестве предмета деятельности органов административной юстиции.

Под административной юстицией понимается процессуальная деятельность независимого от исполнительной власти органа судебной власти по рассмотрению и разрешению споров между органами исполнительной власти и их должностными лицами. Эта деятельность направлена на устранение допущенных нарушений прав физических лиц и законных интересов юридических лиц в сфере управления<sup>20</sup>.

По своей сути административная юстиция представляет процессуальную деятельность суда по разрешению в сфере управления конфликтных ситуаций, публично-правовых споров, в которых публичный и частный интересы не совпадают. В результате такого несовпадения управляемый субъект оспаривает законность решений и действий управляющего субъекта.

---

<sup>20</sup> Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.327

Понимание института административной юстиции сводится не только к уяснению процессуальных процедур рассмотрения и разрешения публично-правовых споров, возникающих в сфере государственного управления, но и к статусу органов, которые эти процедуры реализуют.

Содержанием института административной юстиции являются также правовые механизмы проверки законности управленческих решений, разрешения конфликта интересов в публичной сфере между государством и индивидом.

Административная юстиция нередко рассматривается и как процессуальная деятельность суда по осуществлению судебного контроля за законностью деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Несмотря на указанные выше представления, наиболее традиционное понимание сводится к тому, что административная юстиция - это система специализированных административных судов по рассмотрению и разрешению споров, возникающих из публичных административных правоотношений между органом исполнительной власти и физическим или юридическим лицом.

Иногда под административной юстицией понимается административное производство, в рамках которого должностные лица уполномоченных государственных органов исполнительной ветви власти рассматривают дела об административных правонарушениях. Вместе с тем процессуальная внесудебная деятельность должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, равно как рассмотрение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется районными (городскими) или специализированными административными судами по правилам, установленным главой 26 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (ГПК), не могут быть отнесены к административной юстиции.

В указанных случаях не рассматривается публично-правовой спор о защите субъективного права, а осуществляется административное принуждение или проверка законности применения норм законодательства об административных правонарушениях.

Содержанием производства по делам об административных правонарушениях является установление нескольких обстоятельств: имело ли место деяние, которое расценивается как правонарушение; совершило ли это деяние конкретное лицо; какой вид и размер административного наказания следует назначить лицу, совершившему административное правонарушение.

Рассмотрение жалоб на постановления должностных лиц уполномоченных государственных органов по делам об административных правонарушениях производится в порядке особого искового производства в гражданском судопроизводстве. А рассмотрение жалоб на постановления судей, вынесенных по делам об административных правонарушениях, производится в порядке административного судопроизводства, установленного Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Устанавливая разные формы судопроизводства - гражданское и административное - для рассмотрения жалоб на постановления по делам об

административных правонарушениях, законодатель не учел, что административное правонарушение не трансформируется в спор, возникший из административно-правового отношения.

Дело об административном правонарушении и спор, возникший из административно-правового отношения, по своему содержанию являются разными правовыми категориями.

Субъект административного правонарушения не обладает процессуальным правом оспаривать те запреты, формы поведения, которые предписаны нормой законодательного акта.

В управленческой сфере (материальном административно-правовом отношении) органу исполнительной власти предоставлено право издавать решения в форме подзаконного нормативного или индивидуального правового акта, обязательные для исполнения.

В свою очередь, эти решения, а также действия (бездействие) могут быть оспорены лицами, которых данные решения касаются.

Право оспаривания существует не только тогда, когда нарушены субъективные права и интересы управляемого субъекта административно-правовых отношений, но и тогда, когда такой субъект может предполагать нарушение своих субъективных прав и интересов.

В настоящее время споры, вытекающие из публично-правовых отношений, которые составляют суть административной юстиции, рассматриваются судами общей юрисдикции и специализированными межрайонными экономическими судами в порядке гражданского судопроизводства как дела особого искового производства (главы 25, 25-1, 26, 27 ГПК РК).

В Республике Казахстан, как и в большинстве постсоветских государств, отсутствует специальный законодательный акт, который бы регламентировал процессуальную деятельность административного суда по рассмотрению и разрешению споров, возникающих между органом исполнительной власти в сфере управления и физическим или юридическим лицом.

Вместе с тем, как уже указывалось выше, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан на сегодняшний день судебная власть осуществляется в форме гражданского, уголовного и иных форм судопроизводства (п. 2 ст. 75 Конституции РК).

В настоящее время разработан проект Административно-процессуального кодекса Республики Казахстан, который предусматривает два самостоятельных производства:

- 1) по рассмотрению дел об административных правонарушениях;
- 2) по рассмотрению дел, возникающих из публично-правовых отношений. При этом сохраняется внесудебный порядок рассмотрения должностными лицами уполномоченных органов дел об административных правонарушениях, за совершение которых санкция закона предусматривает наказание в виде административного штрафа.

Одновременно из судов общей юрисдикции в специализированные административные суды, в соответствии с проектом, передаются категории дел, предусмотренных главами 25-29 ГПК, но эти суды сохраняют в своей подведомственности дела об административных правонарушениях. Такой подход не



решает до конца все проблемы административной юстиции и может быть рассмотрен только как первый шаг для ее создания с продолжением теоретического осмысления этого важнейшего института административного права<sup>21</sup>.

Рассматривая вопросы становления и развития административной юстиции, не менее важным представляется определение административных исков.

Правовым способом защиты является такое универсальное средство, как иск. Иск - это обращенное к суду требование о защите (восстановлении) нарушенного субъективного права или законного интереса.

Если нарушение субъективного права вытекает из частноправовых отношений, то спор рассматривается в порядке гражданского судопроизводства. Если нарушение вытекает из публично-правовых отношений, то спор подлежит рассмотрению в порядке административной юстиции.

С учетом этого лицо, подающее в суд административный иск, должно именоваться административным истцом. Орган исполнительной власти или его должностное лицо должно именоваться административным ответчиком.

Дела, возникающие из публично-правовых споров, в настоящее время рассматриваются в порядке особого искового производства по правилам гражданского судопроизводства.

К категории дел особого искового производства относятся дела по:

- заявлениям о защите активных и пассивных избирательных прав граждан; и политических партий, участвующих в выборах, референдумах;
- заявлениям об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя;
- жалобам на постановления должностных лиц государственных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- заявлениям об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих;
- заявлениям об оспаривании законности нормативных правовых актов;
  - заявлению прокурора о признании актов и действий органов и должностных лиц органов исполнительной власти незаконными.

Традиционно гражданское судопроизводство осуществляется по гражданско-правовым спорам, а формой защиты частных интересов является иск.

Институт иска и классификация исков были разработаны римскими юристами в целях защиты и восстановления нарушенного субъективного прав. Считается, что под иском римские юристы понимали способ юридического действия, вытекающие из Законов XII таблиц, а видов исков

---

<sup>21</sup> Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.320

существовало столько, сколько было материальных прав, поскольку каждая материальная норма римского права была связана с одним иском.<sup>22</sup>

Под иском в гражданском процессе понимается обращение в суд заинтересованного лица с требованием о защите нарушенного или оспариваемого субъективного права или охраняемого законом интереса путем разрешения спора о праве.<sup>23</sup> Под иском, в обычном плане понимается предъявляемое в суд, для рассмотрения и разрешения в определенном процессуальном порядке материально-правовое требование одного лица к другому, вытекающее из спорного материально-правового отношения, основанное на определенных юридических фактах.

Для иска в гражданском процессе как средства защиты нарушенного или оспариваемого субъективного права или охраняемого законом интереса путем разрешения спора о праве характерны такие признаки, как универсальность; возможность подачи заявления любым заинтересованным лицом; процессуальная форма и др.

Для административного иска как процессуального средства защиты нарушенного материального права или законного интереса в административно-правовых отношениях присущи те же признаки, что и для иска, являющегося процессуальным средством защиты нарушенных или подвергнутых угрозе нарушения прав и интересов в частноправовых отношениях.

Вместе с тем дела по спорам, возникшим из публично-правовых отношений, по сравнению с делами по спорам, возникающим из частноправовых отношений, имеют некоторые особенности.

Многие правоведы отмечают, что в делах, возникающих из публично-правовых споров вместо истца и ответчика присутствуют заявитель и заинтересованное лицо; отсутствуют спор о праве и исковые средства защиты; бремя доказывания лежит на заинтересованном лице; заочное производство исключено; судья обладает правом по признанию недействующими нормативных правовых актов; суд не связан основаниями и доводами заявленных требований; не применяется исполнительное производство.

Однако, поскольку существует спор, возникающий как из частноправовых, так и из публично-правовых отношений, то всегда есть лицо, которое начинает процессуальными средствами добиваться защиты от нарушения и восстановления прав или законных интересов. Таким лицом всегда будет истец. В судопроизводстве противоположной истцу стороной всегда будет ответчик, то есть лицо, призываемое к ответу по иску, нарушитель прав или законных интересов.<sup>24</sup>

Специфика правовой системы Казахстана выражается в том, что существование публично-правовых споров признается (некоторые категории этих споров обозначены в законе), но рассмотрение этих споров осуществляется в порядке гражданского судопроизводства.

---

<sup>22</sup> Рассолов М.М., Горбунов М.А. Римское право: Учебник. – М., 2009г., С.87

<sup>23</sup> Гражданское процессуальное право: Учебник под ред М.С.Шакарян. – М., 2009г. – С.197

<sup>24</sup> Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.325

В законе в качестве процессуального средства возбуждения производства по публично-правовому спору термин «административный иск» не используется, а применяется термин «заявление», «жалоба», а вместо термина «истец» используется термин «заявитель». Вместо термина «ответчик» используется термин «заинтересованный орган» или «должностное лицо». То есть, используемая в законе терминология не отвечает существу производства по рассмотрению судами дел по спорам, возникшим из публично-правовых отношений.

В этом производстве рассматривается спор, содержанием которого является вопрос о том, допущено ли органом исполнительной власти или его должностным лицом в сфере управления нарушение субъективных прав и законных интересов управляемого субъекта. Истцом в административном иске и ответчиком в суде административной юстиции могут являться только субъекты спорного материального административно-правового отношения.

Если истец не является субъектом материального административно-правового отношения, в котором его права или законные интересы не нарушены решением, действием (бездействием) органа исполнительной власти или его должностного лица, то такой субъект не обладает процессуальным правом на судебную защиту посредством предъявления административного иска.

Соответственно, если орган исполнительной власти или его должностное лицо не является субъектом материального административно-правового отношения, то он не может отвечать в связи с оспариваемым управленческим решением, независимо от того, соответствует или не соответствует это управленческое решение закону. Возникающие из публично-правовых споров дела по своей правовой природе являются делами, которые рассматриваются судами с соблюдением специфики существа административного иска. Этот вид административного судопроизводства по своей сути является исковым, но исключает возможность рассмотрения частноправовых споров, содержанием которых являются вещные права и обязательственные отношения.

Производство по спорам, возникшим из административно-правовых отношений, должно осуществляться органами административной юстиции, то есть специализированными административными судами. Существо спора выражается в том, что управляемый субъект (административный истец) оспаривает законность решения (нормативного или индивидуального правового акта) либо действия (бездействия) органа исполнительной власти или его должностного лица (административного ответчика), которые нарушают субъективное право или законный интерес, охраняемый законом в сфере управления.<sup>25</sup>

Посредством административного иска физические и юридические лица понуждают органы публичной власти и их должностных лиц осуществлять управленческую деятельность в соответствии с законом.

---

<sup>25</sup> Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.326

Предъявление административного иска влечет судебный порядок рассмотрения и разрешения дел, возникших из публично-правовых отношений, то есть дел, связанных с защитой прав граждан и законных интересов юридических лиц против противоречащих законодательным актам решений, действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Специфика материальных публично-правовых споров состоит в том, что они возникают из материальных административно-правовых отношений, которые основаны на отношениях «власть - подчинение» и в которых действует принцип неравенства во взаимодействии субъектов в сфере управления. Но в процессуальных административно-правовых отношениях эти субъекты наделяются равными процессуальными правами, а также несут равные процессуальные обязанности.

При возникновении спора и обращении административного истца в суд стороны административно-правового отношения в равной мере подчинены закону. В этом преимущество рассмотрения дела, возникшего из публично-правовых отношений, судом.

Посредством такой формы процессуальной защиты, как административный иск, подчеркивается процессуальное равенство сторон публично-правового спора, вводятся в действие такие принципы, как диспозитивность, состязательность и т.д., а также такие средства разрешения публично-правового спора, как признание иска, мировое соглашение, отказ от иска.

Поэтому представляется, что административный иск как правовой институт представляет сложное правовое явление, включающее в себя материально-правовую и процессуально-правовую стороны. Административный иск можно определить как процессуальное требование физического или юридического лица, обращенное к суду, о защите нарушенного органами публичной власти субъективного права или законного интереса.<sup>26</sup>

Административный иск подлежит рассмотрению в порядке, определенном процессуальным законом. В качестве такого закона в Казахстане предполагается Административно-процессуальный кодекс, который должен содержать понятия административного иска, административного истца, административного ответчика. Административный иск, как и иск по гражданско-правовому спору, должен включать в себя определенные элементы. Под элементами иска понимаются такие составные части, которые в совокупности определяют его содержание, обуславливают самостоятельность и индивидуальную направленность иска.<sup>27</sup>

Общепринятыми элементами иска называют предмет, его основание и содержание<sup>28</sup>.

В соответствии с ГПК РК в качестве элементов иска выступают основание и предмет<sup>29</sup>. По такому же правилу следует определять и административный иск как средство защиты субъективных прав в публичных

---

<sup>26</sup> Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.326

<sup>27</sup> Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. - М., 1979 С 39

<sup>28</sup> Гражданское процессуальное право: учебное пособие / под ред. Л.В.Тумановой. С. 138.

<sup>29</sup> См. ст. 49 ГПК Республики Казахстан.

отношениях. В соответствии с ГПК РК в исковом заявлении должны быть выражены исковое требование истца, суть нарушения или угрозы нарушения прав, свобод или законных интересов истца, а также обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства.<sup>30</sup> Соответственно предметом административного иска будет требование административного истца к административному ответчику об устранении нарушения субъективного права или законного интереса и их восстановлении.

Основанием административного иска будут являться юридические факты, на основании которых истец основывает свое материально-правовое требование к ответчику. Особенность основания административного иска выражается в том, что административный истец обязан указать конкретные нормативные правовые акты, которые подтверждают заявленное административным истцом требование к ответчику.

В этом состоит отличие иска в гражданском судопроизводстве. Гражданский истец может не знать содержание конкретного нормативного правового акта, а просто указать, что его субъективные права нарушены посредством неисполнения договорного обязательства или в силу причинения вреда конкретным правонарушением. В гражданском судопроизводстве суд обязан сам установить подлежащие применению к возникшему спорному отношению нормы закона и применить их, разрешая тем самым частноправовой спор. Истец только обязан изложить фактические обстоятельства спорного правоотношения, дать суду посылку для отыскания подлежащих применению законов.

При рассмотрении административного иска, суд исследует те правовые основания, которые административным истцом указаны в обоснование предмета административного иска.

Как нами уже упоминалось в национальном законодательстве не устанавливается термин «административный иск», а присутствуют термины «заявление» и «жалоба», при анализе этих понятий видно, что фактически законодатель закладывает в них элементы общегражданского иска в виде предмета и основания.

Таким образом, предмет административного иска определяется характером заявляемого истцом требования в области судебного разбирательства административно-правовых споров и конкретизируется соответствующими нормами процессуального закона. Основание административного иска также взаимосвязано с характером спорного публично-правового отношения, поскольку подлежащие доказыванию юридические факты зависят от его характера.

---

<sup>30</sup> См. ст. 151 ГПК Республики Казахстан.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исполнительная власть, и другие ветви власти, осуществляется посредством использования установленных порядков, процедур или процессов. Она реализуется не только посредством правоприменительной деятельности, но и правотворческой.<sup>31</sup> Правоприменение в системе исполнительной власти достаточно сложное, многоступенчатое явление.

Административный процесс, административные процедуры, их правовое регулирование имеют непосредственное влияние на осуществление физических и юридических лиц своих прав, свобод. В многочисленные отношения с государственными органами так или иначе вступают указанные субъекты, поскольку административные процедуры достаточно разнообразны и широко распространены.

Необходимость правового регулирования отношений в области административных процедур обусловлена актуальностью регулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами – физические и юридические лица, - с другой стороны.

Сегодня, и в системе судебной власти создаются государственные гарантии соответствующего качества – становление системы административной юстиции.

Таким образом, одним из главных направлений реформирования современного административного права являются разработка законодательства об административных процедурах, административно-правовых актах и административном правосудии<sup>32</sup>.

**Лекция подготовлена доцентом кафедры административного права и административной деятельности ОВД, к.ю.н. Филиным В.В.**

---

<sup>31</sup> Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.13

<sup>32</sup> См. там же. – С.19