

**Министерство внутренних дел Республики Казахстан
Карагандинская академия им. Б.Бейсенова**

Институт послевузовского образования

Кафедра АП и АД ОВД

ЛЕКЦИЯ

Тема № 11: Административный процесс.

(время – 1 час)

Подготовил:

доцент кафедры, к.ю.н., полковник полиции Филин В.В.

Протокол заседания кафедры №_____ от «_____»_____2016г.

Караганда

План лекции

Введение

- 1. Сущность административного процесса.**
- 2. Административная юстиция.**

Заключение

Введение

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 лекционном материале 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 и сущность.

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 гарантии 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.

С 1960 года делаются попытки комплексного исследования советского 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 деятельности 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 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 соответствии 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, административных 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 услуг¹.

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

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;

¹ Закон РК от 27.11.2000г. №107 «Об административных процедурах».

- обжалование решения и пересмотр его;²
- 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.

² Н.Г. Салищева. Административный процесс в СССР. М., 1964г.

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 лица³.

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.⁴ 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

³ Закон РК от 12.01.2007г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»

⁴ Д.М. Овсянко. Административное право. Уч. пособие. М., 1997г.

понимается особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами и органами государственного управления (должностными лицами)⁵. 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).

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.

⁵ А.П. Алехин, А.А. Кормолицкий, Ю.М.Козлов. Административное право РФ. Уч.пособие. М.,1997г.

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. 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.

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.⁶

Нарушение процессуальных органов в одних случаях влечет прекращение дела (по делам об административных правонарушениях), в

⁶ Закон РК от 12.01.2007г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

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.)

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.

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 правонарушений; выносить постановление об освобождении лица, незаконно подвергнутому административному задержанию п.6 и т.д.).⁷

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

⁷ Закон РК от 21.12.95г. «О Прокуратуре»

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

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 делу 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 вопрос очередности стадий достаточно дискуссионный, 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.⁸

2. 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.

⁸ В.Г. Татарян, И.А. Омаров. Казахстанское административное право Уч.пособие Ч.1. Алматы, 1997г.

«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 требований 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.⁹

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.

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

⁹ Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.327

административных правонарушений. 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 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 2009 году разработан проект Административно-процессуального кодекса Республики Казахстан, который предусматривал 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.¹⁰

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.

¹⁰ Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.320

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 существовало столько, сколько было материальных прав, поскольку каждая материальная норма римского права была связана с одним иском.¹¹

¹¹ Рассолов М.М., Горбунов М.А. Римское право: Учебник. – М., 2009г., С.87

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.¹²

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.

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

¹² Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.325

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.¹³

¹³ Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.326

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

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.¹⁴

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.¹⁵

Общепринятыми элементами иска называют предмет, его основание и содержание¹⁶.

В соответствии с ГПК РК в качестве элементов иска выступают основание и предмет¹⁷. По такому же правилу следует определять и административный иск как средство защиты субъективных прав в публичных 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.¹⁸ Соответственно предметом административного иска будет требование административного истца к административному ответчику об устранении нарушения субъективного права или законного интереса и их восстановлении.

¹⁴ Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.326

¹⁵ Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. - М., 1979 С 39

¹⁶ Гражданское процессуальное право: учебное пособие / под ред. Л.В.Тумановой. С. 138.

¹⁷ См. ст. 49 ГПК Республики Казахстан.

¹⁸ 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.¹⁹ 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 правосудии²⁰.

¹⁹ Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С.13

²⁰ См. там же. – С.19