

УДК 342.9

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Н. К. Джаналиева

Кыргызская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 21 ноября 2016 г.

Аннотация: анализируются некоторые вопросы совершенствования административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административные дела, административная юстиция.

Abstract: *this article examines some of the issues of improvement of the administrative proceedings.*

Key words: *administrative proceedings, administrative proceedings, administrative justice.*

Административное судопроизводство – это судебно-процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров. Статьей 93 Конституции Кыргызской Республики административное судопроизводство выделено в качестве самостоятельного вида наряду с гражданским, уголовным и конституционным судопроизводством.

Однако в Кыргызской Республике административное судопроизводство регулируется гражданским процессуальным законодательством.

Так, Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской ССР (от 30 июля 1964 г.), действовавший до 29 декабря 1999 г., предусматривал следующую категорию дел, возникающую из административно-правовых отношений:

- 1) по жалобам на неправильности в списках избирателей;
- 2) по жалобам в связи с наложением административных взысканий; дела по жалобам на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющие права граждан, отнесенные законом к компетенции судов;
- 3) о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию.

Действующий Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики (введен в действие Законом КР от 29 декабря 1999 г. № 147) изначально содержал в себе три самостоятельные главы 26, 27 и 28, регулирующие вопросы судопроизводства:

- 1) по заявлениям об оспаривании постановлений государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

2) по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц;

3) по делам об оспаривании гражданами, юридическими лицами, прокурорами нормативных правовых актов.

Законом Кыргызской Республики от 25 июля 2008 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» законодатель объединил все три указанные главы в одну главу 26 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики (далее – ГПК КР) – «Особенности гражданского судопроизводства по административным делам».

То есть законодательно был определен самостоятельный вид судебного дела – дела, вытекающие из административно-правовых отношений, где сторонами обязательно являются органы государственной власти и органы местного самоуправления и их должностные лица, а также граждане и юридические лица.

В Кыргызской Республике межрайонные суды наряду с экономическими делами рассматривают и административные дела.

В порядке главы 26 ГПК КР *межрайонные суды* разрешают следующие административные дела:

1) заявления о признании недействительными полностью или в части постановлений государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

2) заявления о признании недействительными полностью или в части ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц;

3) заявления о признании недействительными полностью или в части нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц;

4) заявления об оспаривании действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Итак, предметом рассмотрения по административному делу могут быть:

- нормативные правовые акты;
- акты ненормативного характера;
- конкретный юридический факт действия или бездействия органов государственной власти, органов МСУ, их должностных лиц.

К актам, действиям и бездействию органов государственной власти, органов МСУ и их должностных лиц, оспариваемым в порядке гражданского судопроизводства, относятся коллегиальные и единоличные акты (индивидуальные акты), действия (бездействие), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина, юридического лица;
- созданы препятствия к осуществлению гражданином или юридическим лицом его прав, свобод, законных интересов;

• на гражданина, юридическое лицо незаконно возложены обязанности или они незаконно привлечены к административной ответственности.

Возникает вопрос, почему судопроизводство по административным делам регулируется гражданским процессуальным законодательством? Полагаем, что законодатель максимально приблизил рассмотрение административно-правовых споров к исковому производству, выдвинув в качестве критерия деления судопроизводства на виды – наличие либо отсутствие споров о праве.

Следует согласиться, что и гражданско-правовой, и административно-правовой споры являются, прежде всего, спором о праве. Однако законодатель не учитывает того факта, что разделение судопроизводства на виды произведено Конституцией Кыргызской Республики (ст. 93) по иному критерию: материально-правовой природе спора о праве, подлежащего разрешению судом, которая влияет на средства, способы защиты и особенности судебной процедуры в каждом из видов судопроизводства.

Объединение в искомом производстве дел административно-правового и частноправового характера не только не соответствует Конституции Кыргызской Республики, но и может привести к тому, что к разрешению и рассмотрению административно-правовых споров, которые затрагивают интересы государства и общества, будут применяться принципы и правила частноправового характера, которые будут направлены на защиту интересов отдельных лиц.

Необходимо отметить, что административно-правовые отношения являются выражением общественного, публичного интереса. Как указывалось выше, обязательной стороной по административным делам являются государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица. Властные полномочия этих органов свидетельствуют о неравенстве сторон в правоотношении и иногда о возможности принудительного осуществления публичных прав в досудебном порядке.

Таким образом, административное судопроизводство как норма, указанная в Основном законе Кыргызской Республики, в науке гражданского процессуального права не получила своего теоретического развития, поскольку характер и материально-правовая природа административно-правовых отношений требуют отдельного вида судопроизводства.

В связи с этим административное судопроизводство непременно требует дальнейшего реформирования, совершенствования и модернизации в целях защиты прав и интересов граждан и юридических лиц. В данной статье была предпринята попытка представить административное правосудие как целостный, логичный и требующий дальнейшего реформирования и модернизации в судебной системе институт. Однако для полной реализации конституционной нормы об административном судопроизводстве необходимо, чтобы в законодательстве и на практике существовали реальные механизмы защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц от незаконных действий и актов со стороны органов власти и местного самоуправления и их должностных лиц.

Ранее автором неоднократно предлагались конкретные решения, направленные на модернизацию и совершенствование административной юстиции. Необходимо отметить, данная проблема была объектом обсуждения среди юристов, и ряд ученых высказывали свои предложения по поводу модернизации этого вида правосудия. Однако в Кыргызской Республике разные аспекты административной юстиции так или иначе детально не затрагивались и существенно не раскрывались. Несомненно, были идеи о создании административных судов, попытки внесения изменений в процессуальное законодательство и др. На наш взгляд, реформирование и модернизация административной юстиции должны осуществляться по нескольким взаимосвязанным направлениям.

Наиболее дискуссионным является вопрос о применении процессуального регламента при пересмотре судами постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Это обусловлено наличием двух нормативных правовых актов – ГПК КР и Кодексом КР об административной ответственности (далее – КоАО КР), каждый из которых устанавливает свои особенности разрешения указанной категории дел местными судами. При пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях речь идет о судебном оспаривании актов о незаконном привлечении к ответственности, что подпадает под признаки дел, возникающих из публичных правоотношений, предусмотренных п. 1 ст. 260 ГПК КР. Однако на практике суды применяют процессуальный регламент, установленный не главой 26 ГПК КР, а главами 37–38 КоАО КР. Предусмотренные же этой главой КоАО КР особенности рассмотрения дел ограничивают гарантии судебной защиты. Между тем гражданское судопроизводство и предусмотренное КоАО КР производство по делам об административных правонарушениях представляют собой две разные сферы правового регулирования, каждая из которых характеризуется особым субъектным составом правоотношений, предметом судебного разбирательства и наличием различных законодательных регламентов, закрепленных в специальных нормативно-правовых актах. С этой точки зрения недопустима ситуация, когда нормы одной отрасли права – административного – регламентируют чуждые им гражданские процессуальные правоотношения. В связи с этим в целях совершенствования административной юстиции возникает необходимость полностью исключить дела, связанные с признанием недействительными полностью или в части постановлений государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Поскольку в порядке административного судопроизводства не подлежат рассмотрению дела, возникающие из административных правонарушений, так как в них нет сторон с противоположными интересами, отсутствует институт административного иска, соглашения административного истца и административного ответчика о примирении, то эта категория дел, хотя и возникает из административных правоотношений, не охватывается понятием «административное дело» и не может рассматриваться в административном процессуальном порядке.

Как указывалось выше, производство по административным делам осуществляется судами по общим правилам гражданского судопроизводства с особенностями, установленными главой 26 ГПК КР, поскольку рассмотрение административных дел отличается от гражданских дел не только более сжатыми сроками рассмотрения и обжалования, но и существенными процессуальными отличиями.

Следующей проблемой является то, что законодатель не устанавливает единых сроков обжалования актов, действий всех административных дел в административном и в судебном порядке, в то время как срок обжалования в суд всех административных дел составляет три месяца со дня получения копии акта государственного органа, органа местного самоуправления, их должностных лиц либо со дня, когда заявитель узнал о вынесении данного акта (ст. 263 ГПК КР).

Так, Налоговый кодекс КР (ст. 147 НК КР) предусматривает жалобу налогоплательщика на решение органов налоговой службы, которая подается в уполномоченный налоговый орган в административном порядке в течение 30 календарных дней со дня, следующего за днем вручения налогоплательщику данного решения, а если ответ на жалобу не удовлетворили налогоплательщика, последний обязан повторно направить жалобу в налоговый орган в течение 10 дней. Если налогоплательщик не согласен с решением налогового органа, то вправе обжаловать это решение в судебном порядке по общим правилам гражданского судопроизводства с особенностями, установленными для административных дел.

Так, п. 3 ст. 14 Закона «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике» предусматривает обжалование постановления судебного исполнителя вышестоящему судебному исполнителю и(или) в суд **в течение десяти дней** с момента ознакомления с ним или получения уведомления о его вынесении, т.е. единый срок для обжалования и в административном, и в судебном порядке.

Земельный кодекс Кыргызской Республики (ст. 119 ЗК КР) предусматривает, что административные дела, связанные с разрешением земельных споров, связанных с предоставлением, изъятием и прекращением права на земельный участок, решаются только в судебном порядке в течение трех месяцев с момента нарушения законных прав и интересов.

В соответствии со ст. 405 Трудового кодекса Кыргызской Республики предусматривается срок обжалования решений государственных инспекторов труда в течение десяти дней главному государственному инспектору труда Кыргызской Республики и (или) в судебном порядке.

В связи с различием срока обжалования административных дел в судебной практике существует много правовых проблем, что повлекло за собой прекращение административных дел.

В связи с этим в целях совершенствования административного судопроизводства предложено обозначить единый срок судебного обжалования для всех административных дел и предусмотреть срок три месяца.

В гражданском процессе лица, участвующие в деле, должны доказать те обстоятельства, на которые они ссылаются как на основании своих

требований и возражений, но в административном судопроизводстве обязанность доказывания законности и обоснованности акта, действия (бездействия), обжалуемого в суде, возлагается на административный орган. Как известно, судопроизводство по гражданским делам осуществляется по правилам принципа состязательности. Однако в административном судопроизводстве этот принцип не может быть основным. основополагающими принципами в административном судопроизводстве может быть инквизиционный принцип. По смыслу инквизиционный принцип означает, что административные суды расследуют обстоятельства по должностной обязанности и не связаны заявлениями и объяснениями участников административного судопроизводства. Требование исследования обстоятельств дела по инициативе суда отвечает принципу законности деятельности органов государственной власти. Активная роль суда необходима не для организации помощи какой-либо стороне, а для обеспечения равных возможностей для сторон публичного спора, так как должностные лица в лице государства с одной стороны, а граждане – с другой имеют неравные положения в процессе.

В настоящее время у каждого органа государственной власти и органа местного самоуправления, осуществляющего то или иное административно-правовое действие, отсутствует общая процедура. То есть в судебной практике усматривается, что у государственных органов необоснованно широкая свобода административного усмотрения, влекущая за собой нарушение прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Так, отсутствие общей процедуры совершения административно-правовых действий способствует увеличению числа административно-правовых споров в суде.

В целях совершенствования административного судопроизводства предлагается ввести институт частного определения при отправлении правосудия по административным делам, связанным с обжалованием актов государственных органов. При этом считаем в рамках постановления пленума Верховного Суда указать, что если нарушены права и интересы граждан и юридических лиц, связанные с административными делами, где усматривается явное нарушение принятия, регистрации и опубликования правовых актов, или о принятии неправомερных решений, административных актов или действий (бездействия) государственных органов, в обязательном порядке принимать меры и выносить частное определение и направлять руководителям государственной власти и местного самоуправления о принятии мер к должностным лицам или о привлечении к ответственности должностных лиц по фактам неисполнения или ненадлежащего исполнения своих прав и обязанностей.

В целях совершенствования административного судопроизводства предлагается также определить следующие термины: «административный иск», «административный истец», «административный ответчик». Административным иском предлагается считать обращение административного истца к административному ответчику; административным истцом – физических или юридических лиц, права, свободы или интересы

которых нарушены административным ответчиком; административным ответчиком – органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица и лица, наделенные в установленном порядке властными полномочиями, и их должностные лица.

Необходимо отметить, что в Кыргызской Республике была разработана государственно-целевая программа развития судебной системы Кыргызской Республики на 2013–2017 гг. На основании этой программы и Указа Президента «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» была разработана концепция, а в области совершенствования административного законодательства и судопроизводства были включены такие институты, как:

- Концепция развития административного права;
- Административный процессуальный кодекс;
- специализированные административные суды и т.д.

На основании концепции в целях соответствия международно-правовым стандартам, а также дальнейшего реформирования судебной системы, предполагающей обновление, в том числе и административного процессуального законодательства, была образована Комиссия, которая подготовила проект Административного процессуального кодекса Кыргызской Республики, устанавливающего порядок судопроизводства по спорам, вытекающим из административно-правовых (публично-правовых) отношений, в который были включены некоторые наши предложения.

Одной из главных предпосылок создания в Кыргызской Республике системы административных судов является «необходимость реформирования государственной власти в стране; укрепление судебной власти и придание ей большей оперативности и эффективности; совершенствование правового механизма обеспечения прав и свобод как физических, так и юридических лиц».

К основным причинам создания административного судопроизводства полагаем необходимым отнести следующие:

1. Закрепление в Конституции Кыргызской Республики норм принципов, направленных на обеспечение соответствия судебной системы Кыргызстана стандартам правового государства.

2. Необходимость приведения судебной системы Кыргызской Республики в соответствие с международными правовыми стандартами.

3. Необходимость совершенствования судебной системы Кыргызской Республики; выделение судебской специализации по административным делам.

4. Расширение правовых гарантий личности; обеспечение прав и свобод граждан.

5. Возрастание сложности и динамизм общественной и государственной жизни, реформирование государственного и муниципального управления.

6. Увеличение числа рассмотренных судами административных споров между гражданами и органами исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностными лицами.

7. Заинтересованность судей в введении в судебную систему административного судопроизводства (загруженность межрайонных судов; так, по статистике за 2015–2016 гг., численность административных дел – 5858; экономических – 6347).

8. Усиление борьбы с коррупцией в системе государственной власти и местного самоуправления.

9. Отсутствие в административно-правовом споре отношений имущественного содержания.

10. Развитие административного судопроизводства (прежде всего, в системе межрайонного суда и в городах Бишкек и Ош.).

Предложенные нами направления реформирования и совершенствования административного судопроизводства основаны на всестороннем и полном исследовании действующего законодательства, а также на практике рассмотрения судами дел, возникающих из административно-правовых отношений. На основе анализа теоретических исследований мы пришли к выводу о необходимости модернизации и совершенствования действующего законодательства об административном судопроизводстве, а также важности поэтапного создания административных судов.

Кыргызская государственная юридическая академия

Джаналиева Н. К., преподаватель кафедры гражданского процесса и нотариата, адвокат

E-mail: naku88_24@mail.ru

Тел.: (+996) 0776 49 02 29

Kyrgyz State Law Academy

Dzhanalieva N. K., Lecturer of the Civil Process and Notary system, Lawyer

E-mail: naku88_24@mail.ru

Tel.: (+996) 0776 49 02 29