

УДК 342.9

Шишимбаева Сауле Сериккановна

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, г. Нур-Султан
e-mail: shishimbaeva@bk.ru

**ПРОЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ АНАЛИЗА НЕКОТОРЫХ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНЫХ НОРМ**

Мақалада әкімшілік-рәсімдік қатынастар институтының маңыздылығын негіздеу беріледі. Зерттеу мақсаты Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс жобасы мәнінде қоса алғанда, осы құқықтық құбылысты кешенді талдау болып табылады. Бұл үшін тарихи, герменевтикалық және салыстыру тәсілдері, формальды құқықтық және құрылымдық талдау тәсілдері, мәселелі-теориялық зерттеу тәсілі қолданылды.

Қазақстандық қоғамның құқықтық аясын дамытудың негізгі бағдарламалық құжаты болып табылатын Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында (Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы №858 Жарлығы) әкімшілік құқықты реформалауға үлкен назар аударылады. Тұжырымдамада «Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесін дамыту тиімді де жинақы мемлекеттік аппарат құруға, жаңа басқару технологияларын енгізуге, әкімшілік рәсімдерді жетілдіруге бағытталған әкімшілік реформаны құқықтық қамтамасыз етумен тығыз байланысты» - делінген.

Оған қоса, Құқықтық саясат тұжырымдамасы қойған міндеттердің бірі мемлекет пен азаматтар (ұйымдар) арасындағы жария-құқықтық қатынастардан туындайтын дауларды шешетін әкімшілік әділетті ендіру болып табылады.

Автормен Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс жобасына тиісті түзетулердің енгізілеуі қажеттігі белгіленді

Түйін сөздер: *Әкімшілік-құқықтық қатынастар; әкімшілік-процестік қатынастар; әкімшілік-рәсімдік қатынастар; әкімшілік процесс; әкімшілік әділет.*

В статье дается обоснование значимости института административно-процедурных отношений.

Цель исследования заключается в комплексном анализе данного правового явления, в том числе в контексте проекта Административного процедурно-процессуального кодекса. Для этого использованы исторический, герменевтический и сравнительный методы, формально-юридический и метод структурного анализа, проблемно-теоретический прием исследования.

Концепцией правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года (Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858), являющейся основополагающим программным документом развития правовой сферы казахстанского общества, уделяется большое внимание реформе административного права. Как отмечается в концепции, «развитие системы государственного управления в Казахстане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур».

Кроме того, одной из задач, поставленных в Концепции правовой политики, является внедрение административной юстиции, разрешающей споры, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией).

Автором отмечена необходимость внесения в проект Административного процедурно-процессуального кодекса соответствующих поправок.

Ключевые слова: *административно-правовые отношения; административно-процессуальные отношения; административно-процедурные отношения; административный процесс; административная юстиция.*

The article defines the grounds for the importance of the institution of administrative and procedural relations.

The purpose of the study is to analyze this legal phenomenon comprehensively, in particular in the context of the draft of the Administrative Procedural-Processual Code. For this purpose, the historical, hermeneutic and comparative methods, the formal-legal and structural analysis methods, and the problem-theoretical method of research are used.

The Concepts of the legal policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020 are the basic program document of the development of the legal spheres of Kazakh society, great attention is paid to the reform of administrative law. As noted in the concept, «the development of the public administration system in Kazakhstan is inextricably linked with the legal support of administrative reform, aimed at creating an efficient and compact state apparatus, introducing new operating technologies, and improving administrative procedures.».

In addition, one of the tasks is to provide administrative jurisdiction to resolve disputes, the development of relations between society and a citizen (organization).

The author noted the need to amend the draft Administrative Procedural-Processual Code accordingly.

Keywords: *administrative and legal relations; administrative and processual relations; administrative and procedural relations, administrative process, administrative justice.*

30 мая текущего года в Мажилис Парламента Республики Казахстан внесен проект Административного процедурно-процессуального кодекса (далее – проект АППК). Совершенно новые принципы административного процесса, введение таких понятий как административный акт, административный орган, административное дело, административный иск, административное усмотрение, процедура заслушивания, рациональные подходы к порядку и исполнению административного акта, введение разумного срока административного судопроизводства, и другие позиции являются «фишками» абсолютно нового проекта, регулирующего публично-правовые споры.

Под административными правоотношениями, как правило, понимают общественные отношения, урегулированные нормами административного права и потому юридически организованные. Правоотношение отличается от простого общественного отношения тем, что в нем уже существует порядок, предписанный правом [1, с. 87].

Российские авторы к административным отношениям относят общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере и урегулированные нормами административного права [2, с. 68].

Хотелось бы остановиться подробнее на принципиально новых административно-процедурных и административно-процессуальных нормах, которые изложены в проекте АППК.

Так, согласно статье 74 проекта АППК:

«1. Административный орган, должностное лицо обязаны предоставить возможность участнику административной процедуры выразить свою позицию о фактических обстоятельствах административного дела.

2 Заслушивание может не проводиться в случаях, если:

1) об этом ходатайствует участник административной процедуры;

2) административный орган, должностное лицо принимают благоприятный административный акт, не затрагивающий права, свободы и законные интересы других лиц;

3)требуется защита прав граждан и юридических лиц, общественных или государственных интересов;

4) участник административной процедуры не явился на заседание административной процедуры, хотя был заблаговременно извещен о времени и месте заседания административной

процедуры;

5) административная процедура прекращается;

б) осуществляется упрощенная административная процедура;

7) в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан.».

Действительно, тот факт, что заслушивание как процедура важна и обязательна, никем не оспаривается, но в действующем Законе Республики Казахстан «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 года нет нормы, регламентирующей высказывание своей позиции лицом по поводу обстоятельств дела.

Можно считать достижением правовой системы в целом, если процедура заслушивания реально заработает на практике, тем более что представлена она в качестве обязанности предоставить возможность участнику административной процедуры выразить свою позицию о фактических обстоятельствах административного дела.

При этом хотим отметить, что представленная статья 74 проекта АППК имеет свои погрешности, которые, в свою очередь, могут в последующем вызвать неоднозначное толкование и неправильное ее применение.

Данное замечание относится к подпункту 3) части 2 статьи 74 проекта АППК, где речь идет о том, что заслушивание может не проводиться в случаях, если требуется защита прав граждан и юридических лиц, общественных или государственных интересов.

Априори защита прав граждан и юридических лиц, общественных или государственных интересов имеет место во всех спорных отношениях, в том числе административных. И логичнее, на наш взгляд, заслушивание проводить, а не отказываться от его проведения. Причем цель проведения заслушивания как раз заключается в том, чтобы дать участнику административной процедуры выразить свою позицию о фактических обстоятельствах административного дела, то есть «услышать» его мнение, возможно наполнить административное дело новыми обстоятельствами или новыми фактами.

В связи с вышеизложенным, полагаем целесообразным исключить подпункт 3) части 2 статьи 74 проекта АППК.

Следующее предложение касается части 3 статьи 26 проекта АППК «Административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность», которая звучит следующим

образом:

«3. Несовершеннолетние, эмансипированные по основаниям, предусмотренным законом, лично осуществляют свои процессуальные права и процессуальные обязанности с момента эмансипации.». Данная норма в таком же изложении сформулирована частью 5 статьи 45 Гражданского процессуального Кодекса Республики Казахстан от 31 октября 2015 года.

Так, согласно части 2 статьи 22-1 Гражданского Кодекса Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) производится по решению органа опеки и попечительства с согласия его законных представителей либо при отсутствии такого согласия по решению суда.

Однако, если такая формулировка объяснима в отношении Гражданского процессуального Кодекса, то в вышеуказанной норме проекта АППК, она требует совершенствования и поправок в части замены слов «предусмотренным законом» на «предусмотренных законодательством». Это замечание объясняется тем, что часть 3 статьи 26 проекта АППК является бланкетной и отсылает правоприменителя к двум кодексам, а именно к статье 22-1 Гражданского Кодекса и статьям 45 и 331 Гражданского процессуального Кодекса.

Главой 13 проекта АППК, включающая в себя три статьи, регламентирована упрощенная административная процедура. Основаниями для прекращения упрощенной административной процедуры являются действующие нормы Закона Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 года, а именно пункт 1 статьи 5 и статьи 11.

При этом частью 1 статьи 88 проекта АППК подчеркивается, что упрощенная административная процедура осуществляется государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим лицом со стопроцентным участием государства и их должностными лицами в порядке, определяемом настоящим разделом, с особенностями, установленными настоящего главой.

Из содержания нормы предполагается ознакомиться в данной главе именно с особенностями упрощенной административной процедуры. Однако часть 4 статьи 89 проекта АППК полностью дублирует содержание части 5 статьи 71 проекта АППК «Прекращение административной процедуры».

Так, согласно пункту 3 статьи 24 Закона

Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл.

В связи с вышеизложенным, полагаем часть 4 статьи 89 проекта АППК необходимо исключить.

Кроме того, в данной главе присутствует норма, выраженная в части 4 статьи 90 проекта АППК, следующим образом: «4. Субъекты, рассматривающие обращения, и должностные лица извещают заявителя о результатах рассмотрения административного дела и принятых мерах.».

Наряду с этой нормой в проекте АППК имеет место быть часть 3 статьи 71, которая звучит следующим образом: «3. Административная процедура прекращается решением административного органа, должностного лица, о чем извещается участник административной процедуры в течение трех рабочих дней со дня принятия решения.».

Как видим, часть 3 статьи 71 указывает срок, часть 4 статьи 90 проекта АППК этот момент не регламентирует. Однако уточнение срока не исключает полностью неполноценность данной нормы, так как непонятно какой механизм (процедура) извещения заявителя о результатах рассмотрения административного дела. Так, часть 1 статьи 64 проекта АППК «Уведомления (извещения)» гласит об извещении участника административной процедуры о времени и месте проведения заседания административной процедуры или иных мероприятий, необходимых для осуществления административной процедуры.

Однако согласно части 1 статьи 82 проекта АППК административный акт, принятый в письменной форме, доводится до сведения участника административной процедуры также в соответствии со статьей 64 настоящего Кодекса.

Получается, что порядок извещения о принятом административном акте и результатах рассмотрения административного дела, в котором также может быть принят административный акт, одинаков. Соответственно субъекты, рассматривающие обращения, и должностные лица одновременно извещают заявителя о результатах рассмотрения административного дела и принятых мерах и доводят до сведения участника административной процедуры

административный акт. Возникает вопрос – есть ли необходимость извещать заявителя о результатах рассмотрения административного дела и принятых мерах, если одновременно доводят до его сведения содержание административного акта? Тем более, что в случае когда в правовом акте индивидуального применения не определены конкретные сроки его исполнения и непосредственные исполнители, то они устанавливаются государственным органом-исполнителем или вышестоящим органом и незамедлительно доводятся до сведения непосредственных исполнителей (часть 3 статьи 37 проекта АППК).

Поэтому наряду с вышеуказанными замечаниями, а также в целях чистоты нормы и избежания коллизий, полагаем в данном случае для лица, подавшего обращение или являющегося участником административного дела, важно чтобы административный орган принял соответствующее справедливое, законное решение в срок, и считаем излишним извещать об этом заявителя, накладывая при этом дополнительную обязанность на сотрудников того или иного органа.

Учитывая часть 2 статьи 1 проекта АППК о применении в административном судопроизводстве положений Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, в проекте АППК можно встретить идентичные нормы. Это ни в коем случае не умаляет содержание и силу проекта Кодекса. Однако в тоже время законодатель включает нормы отчасти взятые с ГПК, но применяя специфику административного производства. И положила руку на сердце, не всегда удачно.

Чтобы не быть голословным, приведем пример. Часть 7 статьи 131 проекта АППК звучит так: «Документы, прилагаемые к иску, представляются, как правило, в подлинниках. При невозможности представления документов в подлинниках, они могут быть представлены в заверенных в установленном законом порядке копиях. Если копия документа не может быть заверена ввиду отсутствия подлинника, в иске должна быть изложена причина невозможности совершения таких действий.».

Нормы ГПК РК регулируют данный вопрос так - письменные доказательства, как правило, представляются в подлиннике. Если представлена копия документа, суд вправе, в случае необходимости, а также в соответствии с частью пятой статьи 68 настоящего Кодекса, потребовать представления подлинника.

При затруднительности представления в суд подлинника письменного доказательства суд может потребовать представления надлежащим образом засвидетельствованных копий и выписок из такого документа или произвести осмотр и исследование и других письменных доказательств в месте их хранения.

Доказательства в форме электронных документов или их копий удостоверяются электронной цифровой подписью лица, их представляющего, с обязательной отметкой «копия электронного документа» и отражением результатов процедуры проверки его электронной цифровой подписи. Указанные доказательства равнозначны письменным документам в подлиннике, за исключением случаев, когда законодательством Республики Казахстан не допускается использование только электронного документа (части 5 и 6 статьи 100 ГПК РК).

Считаем, что вышеуказанные нормы ГПК РК, проверенные не только временем, но и богатой цивилистической теорией, более точно и содержательно регламентируют данный аспект. На наш взгляд, необходимость заверения копии документов отсутствует, так как, во-первых, увеличивается время оформления документов, во-вторых, на участника процесса возлагаются дополнительные финансовые затраты, которые предусмотрены, к примеру, за нотариальные услуги.

Материальные нормы любой отрасли права всегда являются базой и основой для претворения в жизнь процессуальных норм. Не являются исключением из данного правила материальные нормы, содержащиеся в проекте АППК. Так, статья 63 проекта АППК посвящена институту отвода (самоотвода) должностного лица, где частью 5 определенно и однозначно отрегулирован вопрос разрешения отвода (самоотвода): «5. При рассмотрении административного дела коллегиальным составом административного органа отвод (самоотвод), заявленный одному из должностных лиц, разрешается другими должностными лицами коллегиального состава административного органа.».

В тоже время часть 2 статьи 97 проекта АППК противоречит части 5 статьи 63 проекта АППК. Согласно части 2 статьи 97 проекта АППК должностное лицо, чей административный акт, административное действие (бездействие) обжалуется, не может быть допущено к рассмотрению жалобы, за исключением случаев, когда такое лицо входит в коллегиальный состав

органа, рассматривающего жалобу.

Таким образом, законодатель статьей 63 проекта АППК предусмотрел все возможные механизмы и порядок разрешения подобных вопросов, а вышеуказанное исключение, предусмотренное статьей 97 проекта АППК, не имеет право быть. Считаем, что данная норма не только не согласуется со статьей 63 проекта АППК, регламентирующая данный институт, но и в целом противоречит всей природе отвода (самоотвода).

Кроме того, проект АППК содержит нормы, сроки которых, по нашему мнению, необходимо увеличить, в связи с объективной потребностью правоприменительной практики. Так, согласно части 3 статьи 87 проекта АППК административный акт подлежит исполнению в течение пяти рабочих дней, если иное не установлено законами Республики Казахстан или административным актом.

К примеру, Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве» от 21 октября 2005 года вопросу исполнения административного акта посвящает отдельную главу [3, с. 42]. Причем срок исполнения административных актов,

принуждающих должника совершить определенные действия, претерпеть определенные действия либо воздержаться от совершения определенных действий обозначается как срок (не менее 10 дней), достаточный для добровольного исполнения административного акта.

К сожалению, формат статьи не позволяет осветить все спорные моменты проекта АППК, но в тоже время, мы постарались акцентировать внимание на те нормы административно-процедурного права, которые требуют повышенного внимания и своевременной корректировки.

Резюмируя вышеуказанные предложения, полагаем обязательным выразить в целом свое положительное мнение о разработанном проекте АППК и надежду на то, что, даже с учетом особенностей казахстанской модели правовой системы, институт административной юстиции будет успешно апробирован в Казахстане и станет мощным оплотом для защиты прав и интересов граждан и юридических лиц в публично-правовых спорах.

Список использованной литературы

1. Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть (Учебник). – Ташкент: Изд.: KONSAUDITINFORM, 2012. - 591 с.
2. Административное право России. Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. - 759 с.
3. Сборник законов об административных процедурах. 2-е издание. - М.: Инфотропик Медиа, 2016. – 435 с.

Сауле Серікқанқызы Шешенбаева

Лауазымы: Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институты Конституциялық, әкімшілік заңнама және мемлекеттік басқару бөлімінің жетекші ғылыми қызметкері, заң ғылымдарының кандидаты;

Пошталық мекен-жайы: 010000, Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қаласы; Ғ. Мұстафин 15/239

Ұялы. тел: +7 701 912 03 51

Кейбір әкімшілік-рәсімдік нормаларды талдау призмасы арқылы Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінің жобасы

Шишимбаева Сауле Сериккановна

Должность: ведущий научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Почтовый адрес: 010000, Республика Казахстан, г. Нур-Султан, ул. Г. Мустафина 15/239

сот. тел: +7 701 912 03 51

Проект Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан через призму анализа некоторых административно-процедурных норм

Shishimbayeva Saule S.

Position: Leading Researcher, Department of Constitutional,

Administrative Legislation and Public Administration, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, PhD in Law

Mailing address: 010000, Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, G. Mustaphin St 15/239

Mob.phone: +7 701 912 03 51

The draft Administrative procedural-processual code of the Republic of Kazakhstan through the prism of analysis of some administrative procedural norms