

5. International Public Administration Reform: Implications for Russian Federation – Nick Manning and Neil Parison. – World Bank. – February 2003.

6. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента страны народу Казахстана от 18 февраля 2005г. www.akorda.kz.

7. Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу. Выступление на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан 1 сентября 2006г. www.akorda.kz.

8. Там же.

9. Капаров С.Г. Модернизация государственной службы в Казахстане. Учебное пособие, Астана, 2010. С.109.

10. Назарбаев Н.А. Выступление на международной научно-практической конференции по вопросам совершенствования государственной службы 17 июня 2008 года. www.akorda.kz.

11. «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года», Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года №922, www.akorda.kz.

12. Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы». www.akorda.kz

Понятие и виды административных производств

Айкумбаев Т.М.

В современном обществе отношения, урегулированные административным правом, занимают, пожалуй, самое значительное по объему место, чем обусловлена актуальность данной темы.

Возьмем, к примеру, административные правонарушения. Из курса административное право известно, что одним из отличительных признаков административной ответственности в отличие от уголовной, является массовость, т.е. административные правонарушения совершаются намного чаще, чем уголовно наказуемые деяния, и это является нормой.

Приведем некоторые статистические данные: в 2009 году судами Казахстана рассмотрено 239 813 дел об административных правонарушениях, тогда как уголовных дел рассмотрено 56 576 [1]. Таким образом, можно говорить о том, что административных дел рассматривается почти в 5 раз больше, чем уголовных.

Сравнивая административный процесс с уголовным процессом, Жетписбаев Б.А. отмечает, что «административный процесс охватывает более широкий круг отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами» [2, с. 7].

Поэтому, на наш взгляд, в современном обществе, где активно развиваются институты защиты частной собственности, в обществе, в котором государство выступает не только как регулятор отношений, но и участник товарно-денежного оборота, вопросам регулирования административного производства, изучения и совершенствования казахстанского законодательства, регулирующего административные правоотношения, необходимо уделять должное внимание.

Понятие административных производств

В действующем законодательстве Казахстана нет легального определения понятия «административные производства». В научной и учебной литературе имеют место неоднозначные подходы к определению этого понятия.

Во многих учебных пособиях вообще не раскрывается понятия «административные производства». Так, в учебном пособии «Административное право в схемах» [3] авторы

ограничились лишь описанием основных задач производства. Среди задач указываются: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение дела в точном соответствии с законом; обеспечение выполнения вынесенного постановления; выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений; предупреждение правонарушений; воспитание граждан в духе соблюдения законов; укрепление законности и правопорядка. При этом не раскрываются понятия «административные производства» либо «административное производство».

Аналогично, в Кодексе Республики Казахстан об Административных правонарушениях [4] раздел 4 начинается статьей 577 – «Задачи производства по делам об административных правонарушениях» и, как указано выше, понятия административные производства в Кодексе не дается. Естественно, КОАП РК предусматривает полную регламентацию порядка производства по делам об административных правонарушениях, задачи, принципы, права и обязанности участников производства и другие вопросы.

Л. Колодкин дает следующее понятие: «Административные производства это совокупность административно-процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел [5].

В отличие от данного автора нами предлагается несколько иное понятие административных производств: «Административные производства это порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел, регламентированных совокупностью административно-процессуальных норм».

Чтобы понять природу административных производств, приведем пример из учебника Атаманчука Г.В. [6], где указано, что «Отдельные виды административных дел объединяются в отдельные виды административных производств. Среди них:

- 1) производство по делам об административных правонарушениях;
- 2) дисциплинарное производство;
- 3) производство по делам об обращениях граждан;
- 4) производство по делам о приеме в гражданство страны;
- 5) производство о возмещении в административном порядке материального ущерба, причиненного государству, предприятию, учреждению, организации;
- 6) производство по исполнению постановлений о наложении административных наказаний;
- 7) производство, связанное с административным надзором и другие».

Виды административных производств

Говоря о видах административных производств, можно выделить неоднозначный подход к их типологии. Так, например, из содержания предыдущего параграфа, где высказано мнение Атаманчука Г.В., можно выделить основные виды административных производств. Среди них – производство по делам об административных правонарушениях; производство по дисциплинарным проступкам; производства об обращениях граждан; производство по делам о приеме в гражданство страны и др.

Колодкин Л. отмечает, что необходимость регламентации отдельных видов административных производств вызвана тем, что административный процесс охватывает всю сферу государственного управления, многообразие категорий дел, разрешение которых подразумевает введение специальных процедур [6].

Критерий выделения из административного процесса того или иного вида административных производств – характер управленческих дел, их свойства и особенности. Учет этих особенностей составляет специфику того или иного административного производства.

Согласно Л. Колодкину выделяются следующие виды производств: а) производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан; б) производство по делам о поощрении;

в) производство по делам о дисциплинарных проступках; г) производство по делам об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях включает в себя ряд специфических производств, регламентированных главами 33–44 КОАП РК (рассмотрение дел об административных правонарушениях, пересмотр не вступивших в законную силу постановлений, реабилитация, исполнение постановлений о наложении административных взысканий и другие).

При всем многообразии видов административных производств, они имеют общие черты: а) осуществляется соответствующими государственными органами, кроме случаев, прямо предусмотренных в законе, например суды по КОАП РК; б) все виды административных производств регулируются административно-процессуальными нормами. Указанные особенности объединяют все виды административных производств в единый административный процесс [5].

Лапина М. отмечает, что критерием деления административного процесса на отдельные виды производств служит *характер индивидуально-конкретных управленческих дел*, отражающий их наиболее существенные свойства и особенности. Этот критерий обуславливает особенности того или иного вида производств, поскольку каждое производство имеет целью установление четкого порядка рассмотрения и разрешения конкретной категории управленческих дел. Например, порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан (предложений, заявлений и жалоб) существенно отличается от установленного порядка применения уполномоченными на то органами мер поощрения к гражданам за достигнутые успехи в служебной деятельности [7].

Автор отмечает, что в науке административного права *пока еще не существует единого мнения о видах административных производств*. Однако в соответствии с вышеуказанным критерием классификации производств в систему административного процесса включают административные производства: по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти; по обращениям граждан; поощрительное производство; дисциплинарное производство; по делам об административных правонарушениях.

Выделяют также материальное производство (о возмещении в административном порядке материального ущерба в результате дисциплинарного проступка), регистрационное производство, лицензионное производство, исполнительное производство (по исполнению постановлений о наложении административных наказаний) и др. [2, с. 6].

Авторы «Словаря Административного права» в зависимости характера и содержания регулируемых нормами материального административного права отношений, выделяют следующие виды административно-процессуальных производств:

- по жалобам (административно-правым спорам);
- по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное производство.

При этом авторы отмечают, что в законодательстве России наиболее полно урегулировано производство по делам об административных правонарушениях [8].

Отличие производства по делам об административных правонарушениях от других видов административных производств.

Административное правонарушение является разновидностью юридического конфликта и поэтому требует правовой оценки со стороны компетентного органа или должностного лица. Правовая оценка административного правонарушения сводится к применению норм закона по делу об административном правонарушении.

Применение закона по делу об административном правонарушении представляет собой административно-юрисдикционный процесс или систему последовательно совершаемых

государственно-властных действий уполномоченных органов (должностных лиц), направленную на назначение и исполнение административного наказания и восстановление причиненного правонарушением вреда.

Система последовательно совершаемых действий по делам об административных правонарушениях, направленная на назначение и исполнение административного наказания, детально урегулирована административно-процессуальными нормами и именуется производством по делам об административных правонарушениях. Данное производство является составной частью административно-юрисдикционного процесса и отличается от иных административных производств и иных административно-правовых действий.

В отличие от производства *по принятию нормативных административных актов* производство по делам об административных правонарушениях не направлено на установление, изменение и прекращение административно-правовых норм. Оно направлено на принятие юрисдикционного административного акта, устанавливающего виновность и меру административной ответственности (административное наказание) лицу, совершившему административное правонарушение.

В отличие от *оперативно-распорядительного административного производства* основное производство по делам об административных правонарушениях не направлено на реализацию положительных правовых предписаний. Оно призвано реализовать санкции охранительных административно-правовых норм.

В отличие от отдельных административно-правовых действий производство по делам об административных правонарушениях детально урегулировано административно-правовыми нормами и представляет собой систему последовательно совершаемых действий, детально урегулированных административным правом и влекущих точно определенные юридические последствия.

В зависимости от объема и сложности процессуальных действий, совершаемых компетентными органами и должностными лицами, производство по делам об административных правонарушениях может быть упрощенным, усложненным, ординарным.

Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях – это комплекс процессуальных действий, совершаемых компетентными органами (уполномоченными должностными лицами) по возбуждению дела об административном правонарушении, назначению и исполнению административного наказания без составления протокола об административном правонарушении (например, ст. 476 КОАП РК «Нарушение иных требований, предъявляемых к участникам дорожного движения»).

Данное производство осуществляется в случае, если при совершении административного правонарушения, согласно КОАП, назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере, не превышающем одного МРП, а при нарушении таможенных правил - административного штрафа в размере, не превышающем 10 минимальных размеров оплаты труда.

Усложненное производство по делам об административных правонарушениях представляет собой комплекс процессуальных действий, в котором действия по возбуждению дела об административном правонарушении совершаются исполнительным органом (должностным лицом исполнительного органа) государственной власти, а действия по рассмотрению дела об административном правонарушении и назначению административного наказания совершаются судьей (к примеру, ст. 136 «Мелкое хищение чужого имущества»).

Для рассмотрения подобных дел установлены специальные сроки, разрешен принудительный привод лица, привлекаемого к ответственности, закреплён особый порядок обжалования постановлений судей и их пересмотра.

Под *ординарным производством* по делам об административных правонарушениях следует понимать комплекс процессуальных действий, совершаемых исполнительными органами государственной власти, их образованиями и должностными лицами, органами и должностными лицами местного самоуправления по возбуждению и рассмотрению дела об административном правонарушении, назначению и исполнению административного наказания [7].

Казахстанский профессор А. А. Таранов в результате проведенных исследований пришел к мнению о том, что реализация правовых норм в процессе деятельности административно властных органов (должностных лиц) занимает особое место. Их применение к конкретному случаю закрепляет властные полномочия исполнительных органов, индивидуально регулирует общественные отношения и тем самым достигает целей административного процесса».

По его мнению, производство по делам об административных правонарушениях это деятельность уполномоченных субъектов по применению административных взысканий, осуществленная в административно-процессуальной форме. Это производство – составная часть административно-юрисдикционного процесса [7].

Анализ литературы показал, что однозначный подход к определению понятия «административные производства» и их видов отсутствует. Не во всех источниках таких, как учебники по административному праву, по дисциплине «Административная ответственность» можно вообще встретить определение данного понятия, зачастую подробно изучается административный процесс, административные процедуры, но не административные производства.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что данная тема является не до конца изученной, что является обширным полем деятельности для научных исследований с целью использования на практике в дальнейшем.

Литература

1. Основные статистические данные по отправлению правосудия в республике за 2009, 2008 годы [Электрон. ресурс] // Официальный сайт Верховного Суда РК. – Режим доступа: <http://supcourt.kz/index.php>
2. Жетписбаев Б.А. Административный процесс: производство по делам об административных правонарушениях в Республике Казахстан. – Алматы, 2002.
3. Административное право в схемах / Под ред. А. М. Никитина. – М.: «Юнити», 2000. – С. 225.
4. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях [Электрон. ресурс] // Законодательство Казахстана онлайн. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon>
5. Колодкин Л. М Юридический словарь [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://mirslovarei.com/content_yur/administrativnye-proizvodstva-28770.html
6. Административное право: Учебник Российской академии государственной службы при Президенте РФ / Под ред. Г. В. Атаманчука. – М., 2003. – С. 211.
7. Лапина М. А. Административное право: Учебный курс (учебно-методический комплекс) [Электрон. ресурс]. – Эл. дан.
8. Словарь Административного права. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. – С. 40.
9. Административная ответственность / Под ред. И. Ш. Киясханова, А. И. Стахова. – 3-е издание. – М.: Юнити, 2007. – С. 53.