

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА ПЕРИОД С 2010 ДО 2020 ГОДА

Великая Т.В.,

доцент кафедры УИПиОИН Академии КУИС МЮ РК, кандидат юридических наук

Важнейшей задачей административного права, как отмечается в Концепции правовой политики, является обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата на всех уровнях власти. В свою очередь, одним из направлений деятельности государственных органов является применение мер административно-правового принуждения, в том числе и административной ответственности. В последнее время становится все более актуальным вопрос о принятии административно-процессуального кодекса. Процедура привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности, закрепленная в действующем КРКоАП, явно не может одновременно быть приемлема как к судебному, так и внесудебному (управленческому) осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Концепция правовой политики затрагивает более глобальный вопрос, а именно формирование самостоятельной отрасли правовой системы Республики Казахстан - административно-процессуального права.

До настоящего времени казахстанское законодательство и подзаконные административно-правовые нормы не содержат доброкачественной юридической основы для того, чтобы можно было в полной мере руководствоваться таким понятием, как административный процесс. Речь идет лишь о наиболее полном законодательном регулировании одного из производств административного процесса - производства по делам об административных правонарушениях и лишь о частичных вариантах регламентации тех или иных сторон повседневно осуществляемых управленческих действий, разнообразных по своему назначению, юридическому содержанию и последствиям. Как видно, существующий нормативно-правовой материал, позволяющий объединять любые управленческие действия под эгидой административного процесса, крайне разрознен. Следует согласиться с мнением Ю.М. Козлова, что должны существовать общие правила разработки нормативных правовых актов, единые правила совершения различного рода распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений и прямых предписаний, контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных, координационных и прочих полномочий, реализуемых субъектами исполнительной власти /1/.

Безусловно, что такие правила существуют, но они содержатся в разрозненных, нескоординированных правовых актах различного назначения и различной юридической силы.

Традиционно сложившиеся взгляды на процессуальную деятельность часто приводят к понятию административного процесса только в юрисдикционном смысле, где за основу берется правоохранительная функция государства.

Первая монографическая работа Н. Г. Салищевой, опубликованная в 1964 году, была посвящена административному процессу как третьему виду процесса наряду с гражданским и уголовным /2/. Уже в то время содержание административного процесса понималось в широком и узком (ограничительном) смысле. Одни ученые отождествляли административный процесс с производством по делам об административных правонарушениях, другие понимали его как юрисдикционную деятельность компетентных государственных органов.

Среди сторонников широкого понимания административного процесса были такие ученые, как В.Д. Сорокин, Ю.М. Козлов, А.А. Шергин, В.А. Лория и другие. По их мнению, административный процесс включает в себя разрешение всех индивидуальных дел, возникающих в сфере государственного управления, среди которых и дела юрисдикционного характера. Однако такого рода юрисдикционная деятельность не является главным признаком, определяющим содержание государственно-управленческой деятельности. В большей мере она характерна для функционирования судебных органов.

Исходя из изложенного, можно предположить, что административно-процессуальное право Республики Казахстан, наряду с общими положениями процессуальной деятельности, такими, как понятие, принципы, стадии, административно-процессуальные нормы и правоотношения и т.д., должно включать в себя управленческий процесс и административное судопроизводство.

Управленческий процесс предусматривает закрепление процедур рассмотрения индивидуально-конкретных дел, возникающих в сфере деятельности исполнительной власти. Это осуществление таких производств, как правотворческое (по принятию правовых актов), правонаделительное (лицензионное, разрешительное), исполнительное, дисциплинарное, о поощрениях, по рассмотрению обращений физических и юридических лиц, по применению мер административного принуждения и других.

В правовом государстве вопросы привлечения лица к любому виду юридической ответственности, в том числе и к административной, должны находиться в компетенции судебных органов, которые независимы от других ветвей государственной власти и призваны принимать только справедливые решения, основанные на букве закона и исключающие ведомственную заинтересованность.

Закрепленная в КРКоАП подведомственность дел свидетельствует о том, что наряду с судами данную категорию дел рассматривает довольно внушительное количество органов (должностных лиц) исполнительной власти. А это и ведомственная заинтересованность в результатах рассмотрения дела и зачастую несоблюдение установленной процедуры производства по делу. На наш взгляд, рассмотрение дела об административном правонарушении должно проходить в определенной процедуре, именуемой судопроизводством, предусматривающим всестороннее, полное и объективное выяснение всех обстоятельств дела, в отсутствии личной, прямой либо косвенной заинтересованности в исходе дела. КРКоАП предусматривает немало правонарушений, по которым одно и то же должностное лицо правомочно как возбуждать дело, так и рассматривать его и, соответственно, налагать административное взыскание. Сама процедура рассмотрения дел должностными

лицами приближена к осуществлению судопроизводства, в то время как рассмотрение дел в несудебном порядке представляет собой ничто иное, как реализацию служебных полномочий этими лицами в повседневной деятельности.

По мнению Ю.М. Козлова, невозможно всю сферу применения мер административной ответственности передать судебной власти, лишив тем самым исполнительную власть одного из принадлежащих ей (в лице ее органов) властных полномочий /3/. С нашей точки зрения, властность в деятельности органов исполнительной власти должна проявляться в правомочиях выявления административных правонарушений, составлении протокола, применении в необходимых случаях мер обеспечения производства и направлении дела для рассмотрения в суд. Вместе с тем правовая регламентация общественных отношений в сфере деятельности исполнительной власти предусматривает наличие незначительных административных правонарушений, рассмотрением которых не следует загружать суды (неуборка либо несвоевременная уборка мусора, неправильная парковка автотранспортных средств и т.д.). По-этому такие правонарушения должны оставаться в сфере деятельности должностных лиц соответствующих органов исполнительной власти, которые будут оперативно реагировать на их совершение, налагая административные взыскания в виде предупреждения либо штрафа в упрощенной форме по постановлению-квитанции.

В этом вопросе мы придерживаемся ранее высказанной точки зрения об отграничении административных проступков от полицейских правонарушений /4/.

Из этих соображений в управленческом процессе имеет право на существование процедурное производство, в рамках которого должностные лица будут вправе наложить вышеотмеченные взыскания.

На наш взгляд, в административное судопроизводство следует включить рассмотрение судами дел об административных проступках, юрисдикционное (исковое) производство, предметом которого должно стать рассмотрение жалоб и представлений по делам об административных проступках, а также споры, возникающие из публично-правовых отношений между органами исполнительной власти и другими субъектами административного права, административно-судебное санкционирование.

Юрисдикционное (исковое) производство, на наш взгляд, должно быть построено таким образом, чтобы основанием рассмотрения соответствующих дел в административном судопроизводстве было исковое заявление. Тогда суд будет рассматривать заявление в объеме заявленных в нем требований, а процесс будет носить состязательный характер, поскольку обе стороны - истец и ответчик - вправе выдвигать аргументы и представлять доказательства.

Административный иск, по мнению ряда ученых /5/, есть адресованное суду процессуальное требование лица (группы лиц), чьи права, свободы и законные интересы предполагаются нарушенными решениями либо действиями (бездействием) органов публичной власти или их должностными лицами. Привлекает внимание административно-судебная деятельность во Франции, где административные суды осуществляют свою деятельность как на основании общесудебных процессуальных правил (подача искового заявления, состязательность процесса), так и правил, свойственных только административному судопроизводству. Суть их состоит в том,

что подача искового заявления не приостанавливает административный процесс. Решение администрации должно исполняться. Исполнение может быть приостановлено судом только по заявлению истца и только при наличии двух условий: если от исполнения решения могут наступить серьезные последствия и если ущерб от него может оказаться существенным и даже невосполнимым. Чтобы уравновесить стороны процесса, одной из которых является гражданин, а другой - учреждение, суд может обязать администрацию представить необходимые документы, сформулировать мотивы обжалуемого решения и даже провести специальное административное расследование. Досудебное исследование материалов дела проводится судом негласно. В устных прениях на судебном заседании стороны по делу обязаны изложить только то, что уже имеется в представленных документах.

Если же появляется новый документ, то процесс начинается с начала, поскольку противной стороне должно быть представлено время для ознакомления с ним и представления контраргументов. Все это направлено на то, чтобы было принято продуманное и обоснованное решение /6/.

Вопрос об административно-судебном санкционировании обсуждается в научной литературе многими учеными. Так, по мнению И.В. Пановой, административно-судебное санкционирование должно быть включено в компетенцию административных судов /7/. Данного мнения придерживаются Н. Лебедева, С. Лобачев /8/ и другие.

С нашей точки зрения, актуальным является вопрос о содержании административно-судебного санкционирования. Поскольку суды должны осуществлять контроль за деятельностью органов исполнительной власти, представляется, что к этому виду их деятельности следует отнести санкционирование применения отдельных мер административного принуждения в стадии возбуждения дела об административном правонарушении. В соответствии со ст. 618 КРКоАП в целях пресечения административного правонарушения, установления личности подозреваемого в его совершении, составления протокола об административном правонарушении, когда невозможно его составление на месте совершения административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления, уполномоченное должностное лицо вправе, в пределах своих полномочий, применять следующие меры обеспечения производства: доставление к месту составления протокола; административное задержание физического лица; привод; личный досмотр и досмотр транспортного средства, маломерного судна и вещей; изъятие документов и вещей; отстранение от управления транспортным средством или маломерным судном и освидетельствование лица на состояние алкогольного, наркотического, токсикоманического опьянения; задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортного средства или маломерного судна; осмотр; медицинское освидетельствование физического лица на состояние алкогольного, наркотического или токсикоманического опьянения. В отношении юридического лица могут быть применены такие меры, как осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов; изъятие документов, принадлежащих юридическому лицу; наложение ареста или изъятие товаров, транспортных средств и иного имущества, принадлежащих

юридическому лицу. Безусловно, что применение некоторых мер требует оперативности в пресечении административного правонарушения, установлении личности нарушителя, составлении протокола о совершенном деянии. Поэтому вполне оправдано их применение по решению уполномоченного на это должностного лица с последующей судебной оценкой правомерности такого применения. Однако есть меры, которые, на наш взгляд, должны применяться только с санкции суда. Это административное задержание физического лица на срок свыше трех часов; наложение ареста или изъятие товаров, транспортных средств и иного имущества, принадлежащих юридическому лицу; запрещение эксплуатации транспортного средства или маломерного судна, а также применение такой меры административно-правового воздействия, как проверка знаний правил дорожного движения.

Таким образом в целях формирования административно-процессуального права Республики Казахстан необходимо систематизировать нормы, регламентирующие порядок осуществления управленческого процесса и административного судопроизводства.

Литература:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М., 1997. - С. 301-304.
2. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. - М.: Юридическая литература, 1964.
3. Комментарий к КоАП РФ / Под ред. Козлова Ю.М. - М., 2002 - С. 56.
4. Великая Т.В. Теоретические проблемы реализации административной ответственности в Республике Казахстан и Российской Федерации // Гылым. – 2008. - №2 (17). - С. 73.
5. Попова Ю.А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. – 2002. - №5. - С. 31.
6. Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. Козырина А.Н. – М.: Изд. «Спарк», 1996. - С. 101-102.
7. Панова И.В. Административное судопроизводство в Российской Федерации. // Государство и право. – 2001. - №10. - С. 19.
8. Лебедева Н., Лобачев С. Проблемы формирования и развития административной юстиции в России // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. - №1. - С. 26.
9. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 2002 г.

Түйін

Мақалада ҚР 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасына сәйкес ҚР әкімшілік іс жүргізу құқығын қалыптастырудың өзекті мәселелері қарастырылған.

Резюме

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования административно-процессуального права РК в свете Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года.

Summary

Urgent questions of formation of the RK administrative and procedure law in accordance with the RK legal policy Conception for the period of 2010-2020 are considered in the article.

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОБОСНОВАНИЮ ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ КОНЦЕПЦИЙ ДЕВИАНТНОГО (АДДИКТИВНОГО) ПОВЕДЕНИЯ

Назмутдинов Р.А.,

*доцент кафедры психологии Костанайского государственного
педагогического института, кандидат психологических наук, доцент*

Кан Ж.И.,

*старший преподаватель кафедры психологии
Костанайского государственного педагогического института*

Концептуальные положения профилактических программ в области девиантного, в том числе аддиктивного поведения, как правило, опираются на представления о проблеме в рамках подхода конкретной научной дисциплины, с учетом признанного в этой области понятия нормы и патологии, этиологии и патогенеза, принципов диагностики. Д. Шульц, описывая понятия здоровья и болезни, указывает, что понимание нормы является интегральной величиной и включает в нее следующие понятия: статистическая норма, функциональная норма, социальная норма, субъективная нормы и идеальная норма /1/.

1. Статистическая норма определяется посредством опытных среднеарифметических данных в популяции, где аномальное – необычное с точки зрения статистических данных.

2. Функциональная норма оценивает состояние с точки зрения его последствий либо целей, определяя функцию данного состояния относительно состояния более высокого уровня, где аномальное – значит вредное. Нарушением является снижение способности выполнять функции.

3. Социальная норма – предписанные обществом нормы поведения, где аномальное – значит отклоняющееся от этой нормы, не соответствующее ожиданиям и требованиям со стороны общества. Такое поведение, как правило, называют девиантным. В наркологии к девиантному поведению относят поведение зависимости от психоактивных веществ.

4. Субъективная норма. Масштабом измерения служат индивидуальные характеристики, хорошее самочувствие и адекватная самооценка, где аномальное – неподходящее для индивида отклонение не от состояния других людей, а состояния, в котором пребывал сам индивид прежде и которое соответствовало его целевым установкам, возможностям и жизненным обстоятельствам.

5. Идеальная норма имеет философское и мировоззренческое обоснование как «состояние совершенства», к которому надо стремиться, где аномальное – не соответствующее идеалу.