

*Джаналиева Н.К.- преподаватель
кафедры гражданского процесса и
нотариата КГЮА
УДК 342.9*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СВЯЗАННЫЕ С ОБЖАЛОВАНИЕМ НОРМАТИВНЫХ (НЕНОРМАТИВНЫХ) ПРАВОВЫХ АКТОВ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

***Аннотация:** В статье автор рассматривает и анализирует некоторые вопросы связанные с обжалованием нормативных (ненормативных) правовых актов и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц.*

***Аннотация:** Автор өз макаласында нормативдик (нормативдик эмес) укуктук актыларды жана мамлекеттик органдардын ошондой эле кызматтык адамдардын аракетине (аракетсиздигине) даттануу боюнча кээ бир суроолорго анализ жүргүзүп караган.*

***Annotation:** The author examines and analyzes some of the issues associated with the appeal regulations (non-legislative) acts and actions (inaction) of state bodies and their officials.*

***Ключевые слова:** Нормативные (ненормативные) правовые акты, действия (бездействия), государственные органы, должностные лица, административные правонарушения.*

***Негизги сөздөр:** Нормативдик (нормативдик эмес) укуктук актылар, мамлекеттик органдар, кызматтык адамдар, административдик укук бузуулар, аракет (аракетсиздик)*

***Keywords:** Normative (non-normative) legal acts, actions (inaction), government agencies, officials, administrative offenses.*

Сущность публичного судопроизводства неоднозначно трактуется современными исследователями. В настоящей статье проанализированы основные подходы к установлению правовой природы производства по оспариванию нормативных, ненормативных правовых актов, решений и действий представителей власти, а также изложена авторская позиция по вопросу определения сущности данного вида судопроизводства.

В правовой доктрине превалирует мнение об административно-процессуальной природе производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Большая группа ученых считают, что объективное

раскрытие сущности и признаков данного вида производства возможно только в срезе административного права и процесса.

Как автор можно сделать вывод, что или административный процесс нужно посмотреть как на административное судопроизводство, главный смысл административно-процессуальной деятельности заключается в административном судопроизводстве, судебная деятельность по осуществлению нормоконтроля, а также по рассмотрению административно-правовых споров и должна считаться административным процессом.

Необходимо отметить, что в Кыргызской Республике административная юстиция в основном осуществляется по гражданским процессуальным нормам. Соответственно, следуя логике аргументаций рассматриваемой научной темы, в случаях обжалования решений, актов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих осуществляется административная юстиция в гражданской процессуальной форме, являясь тем самым видом гражданского судопроизводства. Но данный правовой институт хоть и регламентирован гражданским процессуальным законодательством, вместе с тем по своей сути является административным судопроизводством и осуществляется в порядке, урегулированном нормами административного права.

Автор как и многие другие ученые данного научного направления (Бахрах, Стариков), считает, что административная юстиция есть рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с административными органами по вопросам их властной деятельности. Административная юстиция - это рассмотрение судами жалоб граждан и юридических лиц на властные деяния субъектов публичной власти.

Отношения между физическими, юридическими лицами и государством в виде его органов и отдельных должностных лиц носят широкий и разнообразный характер. Они складываются в различных сферах общественной жизни: политической, социальной, культурной, экономической, юридической, сфере здравоохранения и образования и др. К сожалению, они далеко не идеальны. Зачастую права, свободы и законные интересы людей, общественных организаций и их объединений нарушаются в результате ненадлежащего исполнения государственными, муниципальными органами своих обязанностей и функций.

Причин такого положения вещей можно выделить множество: и несовершенство действующего законодательства, и уровень юридического сознания как граждан, так и чиновников, и экономический кризис в стране и др. Безусловно, в действительности все они имеют место и взаимосвязаны между собой. Идеальные и безупречные отношения между государством и людьми являются целью, к которой необходимо стремиться. Но пока эта цель не достигнута каждый человек или

юридическое лицо должны обладать реальной возможностью противостоять незаконным действиям, решениям тех или иных должностных лиц. Защитить свои права и законные интересы они могут используя, законодательно закрепленный, институт обжалования незаконных действий (бездействия), решений, актов (нормативных, ненормативных) государственных, муниципальных органов и должностных лиц. Он способен выступать одной из гарантий реализации субъектами гражданского общества своих прав и свобод. За последние десятилетия правовое регулирование в области обеспечения судебных механизмов защиты прав и свобод человека от неправомерных решений, действий (бездействия), актов органов власти и их должностных лиц претерпело ряд существенных изменений. В частности, речь идет о выделении в ст. 82 Конституции КР административного судопроизводства в качестве самостоятельного наряду с конституционным, гражданским и уголовным видами судопроизводства; расширении в ГПК КР компетенции суда в части возможности разрешения дел, связанных с защитой прав и законных интересов граждан в случае их нарушения действиями и решениями различных органов, обладающих властными полномочиями; устойчивой тенденции роста количества рассматриваемых межрайонными судами дел, возникающих из публичных правоотношений, и, как следствие, перегруженности судей, затягиванию процессов и т.д.

Возрастающая роль судебной власти в нашем государстве во многом обусловлена имеющимся у судов полномочием контролировать правовое содержание всех правовых актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти их действия и бездействия. Это является, как обоснованно отмечается в юридической литературе, проявлением принципа «сдержек и противовесов».

ГПК КР содержит специальную главу 26 Особенности гражданского судопроизводства по административным делам, где статья 260 ГПК КР определяет специальную подведомственность административных дел.

Так, в порядке судопроизводства по административным делам суды рассматривают:

- 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

должностны лиц. Законом к административным делам могут быть отнесены и иные дела, вытекающие из административно-правовых отношений.[1]

Итак, существует 4 вида административных дел, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства. Каждый из них имеет конкретное требование, которое определяет сущность выносимых по административному делу решений. Например, если в суд подается заявление об оспаривании какого-либо акта государственного органа, то суд при его удовлетворении выносит решение о признании недействительным обжалованного акта, а не об его отмене. Иначе говоря, в названии заявления, подаваемого в суд отражается сущность будущего решения по административному делу.

Пп.1 ст. 260 ГПК КР предусматривает право граждан и юридических лиц по обжалованию постановлений государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. К данным постановлениям относятся акты о применении указанными органами и должностными лицами мер административного воздействия, предусмотренных Кодексом об административной ответственности.

Если принимать во внимание, что к этим органам в соответствии с упомянутым Кодексом относятся и суды, то в порядке главы 26 ГПК КР рассматриваются на предмет законности постановления всех органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, за исключением дел, отнесенных Кодексом об административной ответственности к подсудности районных судов.

В последнем случае акты судов о применении мер административной ответственности пересматриваются в порядке, установленном Кодексом КР об административной ответственности и Законом «О Верховном суде и местных судах», судебными коллегиями по уголовным делам и делам об административных правонарушениях областных судов, а затем аналогичной коллегией Верховного суда Кыргызской Республики.

Хотелось бы отметить, что существует проблемы, как я указывала выше в порядке гл. 26 ГПК КР оспариванию подлежат решения, действия (бездействие), актов различных органов власти и должностных лиц. В частности, граждане вправе обратиться в суд с заявлением о незаконном привлечении их к ответственности. 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 КоАП 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 гл. 26 ГПК КР, а гл. 37-38 КоАП КР. Предусмотренные же этой главой КоАП КР особенности рассмотрения дел ограничивают гарантии судебной защиты. Между тем гражданское судопроизводство и предусмотренное КоАП 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, обязательным участником которых является суд. В качестве такового он должен следовать процедуре, описанной в сугубо процессуальном законе. Таким образом, рассмотрение жалоб на постановления и решения по делам о привлечении к административной ответственности требует соответствующих процессуальных правил, предусмотренных гл. 26 ГПК КР.

В этой связи, автор предлагает создать единый административный кодекс, где соответствующие разделы КоАП КР и ГПК КР исключить, закрепив необходимые процедуры в Кодексе административного судопроизводства, т.е. будет один кодифицированный акт, который будет регулировать все процессуальные моменты в случае обжалования постановления о привлечении к административной ответственности.

В соответствии с пп.2 п.1 статьи 260 ГПК КР предметом рассмотрения судов могут быть как нормативные, так и ненормативные акты органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Правильное определение нормативных и ненормативных актов как предметов судебного оспаривания имеет важное значение, поскольку порядок их судебной проверки имеет свои особенности. От этого, в частности, зависит не только разная подсудность, но в определенных случаях и подведомственность дел, возникающих из публичных правоотношений. К подведомственности межрайонных судов отнесены только те дела об оспаривании нормативных правовых актов, проверка которых не относится к исключительной компетенции Конституционной палаты Верховного суда. Как известно из общей теории права, правовой акт - родовое понятие, включающее как правотворческие (нормативные), так и правоприменительные (ненормативные, индивидуальные) акты. Рассматривая в течение нескольких лет до принятия нового ГПК дела о нормоконтроле, суды сталкивались с проблемой

разграничения нормативных и ненормативных правовых актов. Важным ориентиром для судов в разрешении этого вопроса служило определение нормативного правового акта.

Согласно ст.2 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» нормативный правовой акт - это официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума, направленный на установление, изменение и отмену норма права (правовых норм). При этом под нормой права (правовой нормой) понимаются общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц.

В целом же определение нормативного правового акта, содержащееся в вышеуказанном Законе, содержит в себе основные признаки, которыми нормативные акты отличаются от ненормативных. Из данного определения вытекает, что нормативный правовой акт должен, прежде всего, содержать правовые нормы, которые устанавливают общеобязательные предписания (правила поведения), являются постоянными или временными, и предназначены для многократного применения.

Что же касается ненормативных актов, то самым общим образом сущность ненормативного правового акта определена в его названии «ненормативный», т.е. это такой правовой акт, который не содержит перечисленных признаков нормативного акта. Исходя из этого, возможно в первом приближении отграничить нормативный акт от ненормативного. Ненормативные (правоприменительные) акты носят индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер и принимаются в основном по организационно-распорядительным вопросам (например, о назначении на должность, о присвоении звания и т.д.).

Законодательство КР не содержит в себе определения понятия «ненормативные акты». Вместе с тем его анализ позволяет выделить признаки ненормативных актов. К ним можно отнести следующее:

а) ненормативные акты являются актами государственного органа, органа местного самоуправления, их должностного лица, принимаемого в силу своей компетенции и в пределах своих полномочий.

Иначе говоря, акты юридических лиц, не относящихся к органам государственной власти или органам местного самоуправления, а также

акты их должностных лиц не являются ненормативными правовыми актами, которые могут обжаловаться в суд в порядке главы 26 ГПК КР.

Последнее замечание сделано потому, что судебная практика показывает о возможности возбуждения и рассмотрения административных дел по заявлениям об обжаловании актов некоторых хозяйствующих субъектов (коммерческих организаций), имеющих право заключать публичные договора в порядке ст.386 ГК КР Например, АО Северэлектро, АО Бишкектеплосеть, АО Кыргыз-газ и т.п.

Так, например в межрайонном суде рассматривалось дело по иску АО «Северэлектро» о признании недействительным приказа «Северэлектро» как ненормативный акт. Однако Верховным судом было отказано в принятии заявления так, как данное дело не является административным делом.

б) ненормативные акты является императивными актами, то есть они несут в себе обязательные предписания, как для конкретного адресата, так и для иных лиц, в том числе и для других государственных органов. Например, постановление районной государственной администрации о выделении какому-либо гражданину земельного участка для строительства индивидуального жилого дома.

в) ненормативные акты является правовыми актами, то есть служат юридическими фактами либо основаниями для возникновения юридического факта по возникновению, изменению или прекращению общественных отношений в сфере государственного управления, местного самоуправления. Иначе говоря, данные акты влекут за собой юридические последствия для конкретного адресата, в отношении которого он принимался.

г) ненормативные акты принимаются на основании и во исполнение нормативных правовых актов, то есть, носят подзаконный характер. Они должны соответствовать нормативным правовым актам, не могут им противоречить или расширительно их толковать [2].

В связи с этим необходимо различать ненормативные правовые акты, во-первых, от актов коммерческих организаций, заключающих публичные договора, во-вторых, от иных юридически значимых документов, которые составляются при исполнении установленных законом функций органами государственной власти, органами местного самоуправления и особенно их должностными лицами в виде всевозможных справок, рапортов, протоколов, служебных записок и т.п. Эти документы, исходящие от государственных органов и органов местного самоуправления, сами по себе не создают и не могут создавать основания для возникновения у лиц, в отношении которых они принимались, каких либо прав и обязанностей. Они не носят властных предписаний, а имеют характер констатации какого-либо фактического обстоятельства.

Необходимо отметить, что нормативные акты устанавливают обязательные правила поведения для неопределенного круга лиц, рассчитаны на многократное применение, отрицательные последствия принятия нормативного акта, противоречащего требованиям права, неизмеримо возрастают по сравнению с принятием такого же индивидуального акта.

Нормативные и ненормативные акты различаются не только по содержанию, но и по порядку их принятия, регистрации, опубликования. Обязательным условием применения нормативных правовых актов является их официальное опубликование (ст. 82 Конституции КР), государственная регистрация в Министерстве юстиции Кыргызской Республики.

Таким образом, отмечаю, что правовой акт можно считать нормативным не только при наличии в нем содержательных признаков нормативного акта, но и при условии соблюдения его формы опубликования. Исходя из этого нормативный правовой акт в отличие от ненормативного должен быть издан в установленном законом порядке, что является одним из важных формальных признаков нормативного правового акта.

Также проблема состоит в том, что ввиду того, что понятие ненормативного акта нигде не зафиксировано и не раскрывается в законодательных актах, то судебный орган может отказать в принятии заявления о признании недействительным ненормативного акта.

В этой связи автор предлагает включить понятие «ненормативный акт» в законодательных актах или включить в понятийный аппарат кодекса «Административного судопроизводства».

Также как я отметила выше законом к административным делам могут быть отнесены и иные дела, вытекающие из административно-правовых отношений. В качестве примера можно привести нормы Земельного кодекса, в частности статей 65 и 119, согласно которым изъятие земельного участка возможно только по решению суда. Возбуждаемые по заявлению уполномоченных органов данные дела, также являются по существу административными, поскольку затрагивают область административно-правовых отношений, регулирующих правила предоставления, изъятия и прекращения прав на земельный участок.

Также, ст. 14 закона "Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике" согласно которому постановление судебного исполнителя *может быть* обжаловано вышестоящему судебному исполнителю *или и в суд*.

В соответствии со статьей 41 Конституции Кыргызской Республики и главой 26 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики граждане и организации вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в результате которых, по мнению указанных лиц, были нарушены их права и свободы или созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность или они незаконно привлечены к ответственности.

К действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих по смыслу главы 26 ГПК КР относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится не рассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом [3].

Ответственность государственного служащего за действие (бездействие), приведшее к нарушению прав и свобод граждан, носит в настоящее время преимущественно декларативный характер, ибо подразумевает возможное применение к нему дисциплинарных санкций. Законодательство о государственной службе не предусматривает более серьезного вида ответственности, например, административной, за принятие незаконных правовых актов управления, нарушающих права и свободы граждан. Если суд и укажет вышестоящим должностным лицам на необходимость применения санкций к государственному служащему, совершившему незаконные действия, то для них такое указание не носит обязательного характера.

Так, например из моей судебной практики было рассмотрено дело. Так, гражданин Базар-баев К.Р. обратился в Департамент индивидуального жилищного строительства мэрии г. Бишкек с заявлением о внесении изменений в постановление Ленинской райадминистрации №352 от 14.12.2005 г., где земельный участок под номером *Криваносова №Д103 А* неправильно указан и записан, а правильно должен быть *Криваносова №103*. На заявление департаментом ДИЖС дано заключение от 25.05.2012 года № 10/464 за подписью Директора Болотбекова С. о том, что в постановлении Ленинской райадминистрации №352 от 14.12.2005 г. произошла техническая

ошибка в указании номера земельного участка, также подготавливается проект "о внесении изменения в постановление Ленинской рай. администрации №352 от 14.12.2005 г." Данное обстоятельство также подтверждалось ответом Бишкекглавархитектуры от 08.11.12 г № АГ9/62113, где говорилось, что согласно схемы застройки жилого массива "Арча-Бешик" земельный участок под номером Криваносова №Д103 А отсутствует. То есть наглядно было видно что, ошибка произошла по техническим причинам. Также факт, что готовился проект постановления об изменении №352 от 14.12.2005 г подтверждал, что в действительности произошла техническая ошибка.

На удивление после истечения нескольких месяцев, где уже в пользу гражданина Базарбаева было вынесено положительное решение межрайонного суда г. Бишкек, Департаментом индивидуального жилищного строительства мэрии г. Бишкек было дано еще одно заключение датированное от 25.05.2012 года № 10/464(задним числом), что в постановлении Ленинской райадминистрации №352 от 14.12.2005 г. не было технической ошибки в указании номера земельного участка, а напротив просили отменить постановление №352 от 14.12.2005. г в связи с недействительностью.

В итоге компетентные органы не внесли соответствующих изменений в постановление Ленинской райадминистрации №352 от 14.12.2005 г.

Этот пример наглядно показывает, что защита наших прав и интересов очень нестабильна и субъективна, и никаких реальных гарантий и эффективного механизма по преодолению и противодействию административных ошибок у нас нет.

Данная проблема далеко не единственная. От ошибок органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, ежедневно страдает большое число граждан. В этой связи, я считаю важно сформировать соответствующую правовую среду и ответственность должностных лиц за свои действия, предусмотреть институт административных судов для определения и назначения ответственности должностных лиц за свои действия (бездействия).

В данном случае автор предлагает законодательно закрепить норму в кодексе «административного производства» обязывающее вышестоящим должностным лицам применение санкций за неправомерное, незаконное действие (бездействие) должностными лицами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики // от 29 декабря 1999 г. с последующими изменениями
2. Научно-практический комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Кыргызской Республики. Бишкек 2011.
3. Постановления пленума верховного суда РФ от 09.02.2012 № 3" о практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия)

органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих"