

Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики: нововведение или усовершенствование старого

1 июля 2017 года в Кыргызской Республике был введен совершенно новый Административно-процессуальный кодекс (далее – «АПК КР»), призванный регулировать вопросы судопроизводства по спорам, вытекающим из публично-правовых отношений.

Не следует путать административный процесс с судопроизводством по делам об административных правонарушениях (проступках), что по своему существу является совершенно иным процессуальным институтом, регулируемым другим законом.

Ранее административные дела рассматривались в порядке гражданского судопроизводства и регулировались отдельной главой Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики (далее – «ГПК КР»).

До этого споры о признании недействительными актов государственных или иных органов были подведомственны арбитражным судам и регулировались законом Республики Кыргызстан «О порядке разрешения хозяйственных споров арбитражными судами Республики Кыргызстан» 1992 года. Такие дела считались разновидностью хозяйственных споров.

В 1996 году закон был заменен Арбитражным процессуальным кодексом Кыргызской Республики. В статье 19 этого кодекса, определялось, что *арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений между предприятиями, учреждениями и организациями, являющимися юридическими лицами и/или индивидуальными предпринимателями*. Иными словами, дела об оспаривании актов и действий административных органов вошли в общую категорию экономических споров. Такая особенность, между прочим, отразилась на том, что разные по характеру дела: административные и собственно экономические стали рассматриваться в одних и тех же арбитражных судах, на сегодняшний день в межрайонных судах.

Теперь же с введением АПК КР административные дела полностью выведены из гражданского процесса и представляют собой новый самостоятельный вид судебных дел. Так, появились новые устойчивые понятия как «административный иск» вместо использовавшегося термина «исковое заявление», а стороны теперь именуются «административный истец» и «административный ответчик».

Важной особенностью административного процесса является его субъектный состав. Если в гражданском процессе, где на сторонах истца и ответчика выступают равные субъекты гражданских правоотношений, имеющих спор о субъективном праве, то согласно АПК КР в административном процессе на стороне одной стороне выступает субъект публичной власти, а на другой – частное лицо.

Такой субъектный состав административного процесса объясняется спецификой рассматриваемых дел. То есть в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела:

- 1. о признании недействительным административного акта или действия административного органа полностью либо в части;*

2. *об обязанности административного органа не принимать административный акт, обременяющий истца, или не совершать иного действия;*
3. *об обязанности административного органа принять административный акт или совершить определенные действия;*
4. *о признании недействительным подзаконного нормативного правового акта административного органа или представительного органа местного самоуправления;*
5. *о признании незаконным утратившего силу административного акта административного органа.*

Следует отметить, что административные дела являются таковыми только в том случае, когда государственный или муниципальный орган выступает в качестве субъекта публичной власти. Исключение составляют, когда государственный или муниципальный орган выступает стороной спора, вытекающего из соглашений о государственных закупках и государственно-частного партнерства. В таких спорах эти органы выступают в качестве субъектов экономических правоотношений, соответственно эти споры рассматриваются в порядке гражданского процесса по экономическим делам на началах принципа равенства и состязательности сторон.

Говоря о принципах административного процесса нужно отметить, что законодатель закладывал инквизиционный принцип судопроизводства, представляющий собой некую форму судебного контроля за деятельностью административных органов и предполагающий активную роль суда в установлении обстоятельств дела. Однако среди перечня принципов, установленных в статье 7 АПК КР, инквизиционный принцип отдельно не выделяется. Данный принцип законодателем был заложен в главе «доказательства» АПК КР, согласно статье 51 которой *обязанность доказывания законности и обоснованности акта, действия (бездействия), обжалуемого в суде, возлагается на ответчика, принявшего такой акт или допустившего такое действие (бездействие)*. А также устанавливается, что ответчик должен доказать те обстоятельства, на которые он ссылается как на обоснование своих возражений.

В противовес этой норме, в ГПК КР установлено правило, что *обе стороны должны доказать те обстоятельства, на которые он ссылается как на обоснование своих заявлений и возражений*, а не только ответчик.

То есть обязанность в доказывании обстоятельств дела на истце не лежит. Но согласно той же статье 51 АПК КР истец в соответствии со своими возможностями участвует в собирании доказательств, но приносить, заявлять ходатайства об истребовании доказательств, об обеспечении доказательств, судебных поручения – не обязан, это всё должен сделать суд самостоятельно.

Кроме того, активная роль суда вырежется в том, что статья 51 АПК КР определяет, что, *если представленные участниками административного процесса доказательства являются недостаточными, суд собирает их по собственной инициативе*.

Данный инквизиционный принцип имеет обоснованность, поскольку изначально стороны административного процесса не являются равными в своих возможностях. На стороне административного органа всегда стоит целый государственный аппарат. Кроме того, ясно,

что вопросы проведения административных процедур, их законодательное и внутренне регулирование известно именно этому административному органу, а не частному лицу. Знания частного лица обычно ограничены и не всегда объективны.

АПК КР не требует обязательного участия адвоката на стороне истца. Истец может защищать свои интересы в суде сам даже не имея юридического образования или не нанимая себе юриста. В то же время в законодательстве Российской Федерации (статья 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) установлено, что *представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. Адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката в соответствии с федеральным законом и их полномочия, а иные представители - документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их полномочия.*

Думается, что требование о наличии высшего юридического образования у представителей в административных спорах является довольно обоснованным. Для того, чтобы считать и заявлять о незаконности актов или действий административных органов нужно иметь определенные познания в законодательстве и праве. Большинство актов и действий административных органов проходят внутреннее согласование в своих юридических службах, соответственно для их обжалования важно уметь правильно и юридически грамотно построить контраргументы. Участие юриста априори упрощает ведение судопроизводства и предотвращает подачу необоснованных исков против государственных органов. По нашему мнению, установление в АПК КР требования о наличии высшего юридического образования для представителей истцов было бы значительным шагом в совершенствовании административного судопроизводства в целом.

Тем не менее, имеющиеся нововведения в административном процессе призваны обеспечить и повысить общественную ответственность государственных и муниципальных органов за принимаемые ими решения. Суд занимает роль не просто независимого арбитра, разрешающий вопросы, между двумя спорящими сторонами, а также осуществляет функции судебного контроля за деятельностью системы органов власти.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что АПК КР не ввел совершенно новый институт административного процесса, а справедливо определил его место в системе институтов судопроизводства Кыргызской Республики.

Автор:

Санжар Алдашев

GRATA (Бишкек), младший юрист

