

Мурзаibraimov Н.Б.

СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

N.B. Murzaibraimov

CONTENT AND TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROCEEDINGS

УДК:342.73/5

В статье анализируется содержание административно-процессуальных отношений и их виды.

Ключевые слова: административно-процессуальные правоотношения, административно-процессуальные нормы, административная ответственность, административное правонарушение.

The article analyzes the content of administrative-procedural relations and their types.

Key words: administratively-judicial legal relationships, administratively-judicial norms, administrative responsibility, administrative offense

В правовой литературе наиболее распространенным является взгляд, согласно которому содержанием правоотношения следует считать правомочия и юридические обязанности субъектов этих отношений¹.

Высказывалось также мнение, что «содержанием административно-правовых отношений является реализация задач управления в областях народного хозяйства и культурно-политической деятельности органов управления².

Полагаю, что первая из названных конструкций является наиболее удачной. В этом плане представляется плодотворной концепция содержания правоотношения, предложенная О.С.Иоффе, по мнению которого, в каждом правоотношении необходимо различать содержание тройкого рода: материальное, волевое и юридическое. К материальному относится то общественное отношение, которое им закрепляется. Материальное содержание правоотношения предопределяет его волевое содержание. В свою очередь волевое содержание правоотношения закрепляется при помощи его юридического содержания, которое воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников³.

Следует согласиться с тем, что каждое правоотношение имеет свое специфическое материальное и юридическое содержание, которые конкретизируются в зависимости от многих факторов и неодинаково проявляются в различных правоотношениях. Во всяком случае материальное и юридическое содержание в каждом правоотношении достаточно ясно индивидуализируется, приобретает черты, позволяющие отграничивать одно правоотношение от другого.

Например, управленческое материальное отношение имеет свое материальное содержание, которое в административно-процессуальных правоотношениях проявляется несколько своеобразно. Точно так же различно и юридическое содержание каждого из этих правоотношений: правомочия и обязанности субъектов правоотношений неодинаковы и индивидуализированы для каждого правоотношения. Иными словами, материальное и юридическое содержание являются именно теми факторами, которые придают каждому правовому отношению специфическую окраску.

Что же касается волевого содержания, под которым понимается воля господствующего класса, всего народа, то трудно себе представить индивидуализированную в каждом правоотношении волю господствующего класса, народа. Эта воля, распространяясь в целом на все управленческие и иные правоотношения, не утрачивает своего общего характера.

Для того, чтобы решить вопрос о материальном содержании административно-процессуальных правоотношений, необходимо учитывать два обстоятельства: во-первых, вторичный характер административно-процессуального правоотношения по сравнению с корреспондирующим материальным правоотношением, а, во-вторых, связь административно-процессуальных правоотношений не только с материальными административно-правовыми отношениями, но и с материальными отношениями, регулируемые нормами других отраслей права.

Отсюда следует, что если материальным содержанием административно-правового (материального) отношения является закрепляемое им фактическое общественное отношение, то материальное содержание административно-процессуального правоотношения оказывается более сложным: его составляет не только фактическое общественное

¹ См., напр.: Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. М., Изд-во МГУ, 1954. С. 19; Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., Изд-во ЛГУ, 1959. С. 23; Чечот ДМ. Участники гражданского процесса. М., Юридическая литература, 1960. С. 9; Основан В.С. Государственно-правовые отношения. М., Юридическая литература, 1965. С. 71 и др.

² Советское административное право. Общая часть. М., Юридическая литература, 1962. С. 68

³ См.: Общая теория государства и права. Л., Изд-во ЛГУ, 1961. С. 390-392

отношение, закрепляемое материальным административно-правовым отношением, но также и само это материальное правоотношение.

Значит материальное содержание административно-процессуального правоотношения включает в себя тесно связанные два компонента (фактический и юридический), выступающие в единстве и взаимосвязи как определенная система и представленные формулой «общественное отношение – материальное правовое отношение».

При этом вовсе не обязательно, чтобы юридический компонент материального содержания административно-процессуального правоотношения был также административно-правовым, поскольку, как уже говорилось, материальное отношение, реализуемое с помощью административно-процессуального, может относиться и к другой отрасли права. Административно-процессуальное правоотношение является, таким образом, второй стадией реализации фактического общественного отношения, опосредованного материальным правовым отношением.

То обстоятельство, что материальным содержанием административно-процессуальных правоотношений могут быть, и действительно являются, материальные отношения ряда отраслей права Кыргызской Республики, говорит о необходимости соответствующего учета особенностей каждого вида материальных правовых отношений, что в свою очередь имеет прямое отношение к характеристике юридического содержания административно-процессуальных правоотношений.

Юридическое содержание любого правоотношения, в том числе и административно-процессуального, имеет несомненно волевою природу. Оно проявляется прежде всего в том, что возникновение, изменение и прекращение правовых отношений в обществе, во-первых, связано с действием правовых норм, – определенных общих правил волевого характера и, во-вторых, в каждом правоотношении заложен волевой элемент, проявляющийся в поведении участников правоотношения.

При этом имеется в виду, что юридическое содержание процессуального правоотношения, в том числе и административно-процессуального, формируется под воздействием двух обстоятельств: материального содержания, т.е. тех фактических общественных, а также материальных юридических отношений, которые реализуются с помощью данного процессуального правоотношения, а также субъектного состава этого административно-процессуального правоотношения.

Применительно к административно-процессуальным правоотношениям как отношениям управленческим можно сказать, что их материальное содержание отражает особенности той среды государственного управления, в которой они существуют. В данном случае как материальное, так и процессуальное административно-правовое отно-

шение практически возникает в одной из трех областей функционирования органов исполнительной власти Кыргызской Республики: экономической, социально-культурной и административно-политической.

Следовательно, подобно тому как возникновение отношений вообще в сфере государственного управления, там, где действуют административно-правовые нормы, придает им административно-правовую окраску, так и возникновение административно-процессуальных правоотношений в той или иной сфере функционирования органов исполнительной власти Кыргызской Республики определенным образом отражается на их материальном содержании и, значит, на зависимом от него юридическом содержании, т.е. правомочиях и юридических обязанностях участников этих отношений.

Конечно, поскольку эти три сферы государственной управленческой деятельности теснейшим образом связаны между собой, постольку и возникающие в каждой из названных сфер административно-процессуальные правоотношения также тесно связаны друг другом, являясь органической частью управленческих правоотношений вообще. Более того, как известно, каждая из названных сфер, в свою очередь, подразделяется на ряд отраслей государственного управления и административно-правового регулирования, обладающих спецификой, определенными отличиями в материальном плане. Соответственно с этим строятся и административно-процессуальные правоотношения. Одни из них складываются в различных отраслях экономической сферы, другие – в отраслях социально-культурной сферы, третьи – в отраслях сферы административно-политической.

Второй вариант связи материального и процессуального правоотношений выглядит более своеобразным, нежели первый. Если в первом случае система «материальное – процессуальное» отношение складывается исключительно в сфере управленческой деятельности органов исполнительной власти Кыргызской Республики и находится под совокупным воздействием только норм материального и процессуального административного права, то вторая система отношений выходит за пределы сферы государственного управления, начинаясь за ее «материальными» границами и оставаясь в ней только с процессуальной стороны. Это положение связано с тем, что материальные отношения, регулируемые рядом отраслей права получают возможность реализации лишь с помощью административно-процессуальных норм и, следовательно, административно-процессуальных правоотношений.

При таком варианте материальное содержание административно-процессуальных правоотношений приобретает в известном смысле смешанный характер, отражая одновременно особенности материального отношения, возникшего за пределами действия сферы управленческой деятельности органов испол-

нительной власти, и процессуального отношения, складывающегося под воздействием норм административно-процессуального права, действующего уже в управленческой сфере. Таким образом, обусловленные областью возникновения особенности материального содержания административно-процессуальных правоотношений, с одной стороны, определяют общий характер правомочий и обязанностей их участников, т.е. юридическое содержание, а с другой – дают основания для классификации административно-процессуальных правоотношений по их материальному содержанию.

Материальное содержание – главный, но не единственный критерий, определяющий юридическое содержание административно-процессуальных правоотношений. Другим критерием является субъектный состав того или иного административно-процессуального правоотношения. Субъектный состав, будучи обусловленным материальным содержанием, в свою очередь предопределяет полномочия и обязанности участников различных вариантов правоотношений. Здесь могут быть различные варианты: гражданин и орган исполнительной власти либо его представитель; иностранный гражданин (лицо без гражданства) – орган исполнительной власти; орган исполнительной власти – государственный служащий; государственный служащий – государственный служащий; гражданин – суд аксакалов и другие варианты.

Существование многочисленных и разнообразных административно-процессуальных правоотношений, отличающихся друг от друга по своему материальному содержанию, областям возникновения, структуре и т.д. делает актуальной задачу их научной классификации.

В работах по общей теории права содержатся различные мнения по вопросу о классификации правовых отношений.

Некоторые авторы классифицируют правовые отношения по характеру функций, выполняемых их участниками, а также по их субъектному составу⁴.

Положив в основу классификации те функции, которые свойственны правоотношению как «конкретизатору» общих предписаний юридических норм, С.С.Алексеев предложил различать три вида правоотношений: 1) общерегулятивные правоотношения, преимущественно направленные на закрепление круга субъектов советского права, их общего юридического положения; 2) конкретные регулятивные правоотношения, непосредственно направленные на закрепление конкретного поведения субъектов; 3) охранительные правоотношения, непосредственно направленные на реализацию мер государственно-принудительного воздействия. По мнению С.С.Алексеева, «указанные виды правовых отношений в большинстве случаев действуют в

единстве, сочетании. Например, конкретные регулятивные правоотношения функционируют лишь тогда, когда вступили в действие общерегулятивные; в свою очередь, охранительные предполагают существование регулятивных (общих и конкретных обязанностей), при нарушении которых применяются меры юридической ответственности, меры защиты»⁵. Надо отметить, что в этой концепции оказывается неясным самое главное: чем отличаются общерегулятивные отношения от правовой нормы.

Выявлением отдельных групп правоотношений внутри той или иной отрасли права занимаются обычно представители отраслевых научных дисциплин в той, однако, мере, в какой их вообще интересует проблема правового отношения. Например, В.С.Основин предлагал классифицировать государственно-правовые отношения: а) по целевому назначению; б) по содержанию; в) по форме; г) по субъектам; д) по времени существования⁶. Г.И.Петров подразделял административно-правовые отношения по содержанию, по характеру, по соотношению прав и обязанностей участников⁷.

С моей точки зрения, административно-процессуальные правоотношения необходимо классифицировать по следующим основаниям: 1) по содержанию; 2) по видам административного производства; 3) по отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правоотношений; 4) по соотношению прав и обязанностей их участников.

1. Деление административно-процессуальных правоотношений по содержанию является комплексным. Во-первых, определенная группа отношений, регулируемых административно-процессуальным правом, подобно соответствующим административно-правовым материальным отношениям, носит общий характер. Такого рода отношения складываются, например, при поступлении гражданина на государственную службу. Другие группы отношений, складываются, например, в определенных отраслях государственного управления и административно-правового регулирования – промышленности, строительстве, образовании, здравоохранении, внутренних дел, обороны и др.

2. Деление административно-процессуальных правоотношений по видам административных производств отражает сложную структуру административного процесса. По этому классификационному признаку административно-процессуальные правоотношения подразделяются на:

⁵ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., Юридическая литература, 1966. С. 140

⁶ См.: Основин В.С. Государственно-правовые отношения. М., Юридическая литература, 1965. С. 106

⁷ См.: Петров Г.И. Советское административное право. М., 1988 г. С. 78

⁴ См., напр.: Общая теория государства и права. Л., Изд-во ЛГУ, 1966. С. 484-485; Теория государства и права. М., Юридическая литература, 1965. С. 476

а) отношения, возникающие в производстве по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти Кыргызской Республики;

б) отношения, возникающие в производстве по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления;

в) отношения, возникающие в производстве по административно-правовым жалобам и спорам;

г) отношения, возникающие в производстве по делам о поощрениях;

д) отношения, возникающие в производстве по делам об административных правонарушениях;

е) отношения, возникающие в производстве по дисциплинарным делам в сфере государственного управления;

ж) отношения, возникающие в регистрационном производстве;

з) отношения, возникающие в лицензионном производстве; и) отношения, возникающие в исполнительном производстве.

3. Деление административно-процессуальных отношений по отраслевой принадлежности основывается на том, что в данном случае мы имеем дело не с отдельным, изолированным административно-процессуальным правоотношением, а с системой отношений, где административно-процессуальное правоотношение выступает в качестве одного из элементов системы. Как уже отмечалось, эта система состоит из трех элементов: а) фактическое общественное отношение; б) материальное правовое отношение, закрепляющее фактическое общественное отношение; в) административно-процессуальное правоотношение.

Между названными элементами существует неразрывная связь. Каждый из них относительно самостоятелен и обладает определенными свойствами, оттеняющими его специфику. Связь между элементами данной системы выражается прежде всего в определенной последовательности их взаимодействия и развития. Движение этой системы может осуществляться только в одном направлении, а именно: от фактического общественного отношения – через материальное правоотношение – к административно-процессуальному правоотношению, выступающему в качестве заключительного элемента системы, существование которой подчинено одной цели – достижению необходимого юридического результата.

Литературы:

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., Юридическая литература, 1966.
2. Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. М., Изд-во МГУ, 1954.
3. Общая теория государства и права. Л., Изд-во ЛГУ, 1961.
4. Основин В.С. Государственно-правовые отношения. М., Юридическая литература, 1965
5. Петров Г.И. Советское административное право. М., 1988.
6. Советское административное право. Общая часть. М., Юридическая литература, 1962
7. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., Изд-во ЛГУ, 1959.
8. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М., Юридическая литература, 1960.

Рецензент: д.ю. н., и.о. профессора Молдоев Э.Э.