

Административные процедуры

УДК 351/354
ББК 67.400.6
А 31

А 31 Административные процедуры / Е.В.Порохов, А.А.Балтабеков, Д.К.Березницкая. – Алматы: Научно-исследовательский институт финансового и налогового права, 2011. – 52 с.

ISBN 9965-9154-6-6

В публикации представлена информация о современном состоянии административных процедур в Республике Казахстан, выявлены наиболее проблемные вопросы регулирования отношений с исполнительными органами власти, изучен и проанализирован опыт зарубежных стран в развитии законодательства в данной области, а также предложены пути совершенствования административных процедур в Казахстане.



Данная публикация подготовлена Учреждением «Научно-исследовательский институт финансового и налогового права» при финансовой поддержке Фонда Сорос Казахстан.

Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда.

УДК 351/354
ББК 67.400.6

ISBN 9965-9154-6-6

© Научно-исследовательский институт
финансового и налогового права, 2011

Содержание

Предисловие	4
Современное состояние и проблемы административных процедур в Республике Казахстан	6
Административные процедуры в зарубежных странах	14
Страны бывшего СССР	15
Кыргызская Республика	15
Республика Таджикистан	18
Российская Федерация	19
Республика Грузия	22
Азербайджанская Республика	23
Республика Армения	25
Республика Беларусь	26
Страны Европы	29
Федеративная Республика Германия	29
Австрийская Республика	31
Швейцарская Конфедерация	35
Греческая Республика	37
Королевство Швеция	38
Финляндская Республика	40
Предложения по совершенствованию административных процедур в Казахстане на основе опыта зарубежных стран	43

Предисловие

Тема данного исследования на сегодняшний день является очень актуальной для Казахстана. В современных условиях возрастает значение правового регулирования отношений, складывающихся между государственными органами власти, с одной стороны, и гражданами и организациями, с другой. В законодательстве нашей республики, обеспечивающем такое правовое регулирование, имеется много проблем и пробелов, что наряду с наличием бюрократии и административных барьеров создает неблагоприятный климат для субъектов предпринимательской и иной деятельности, а также усложняет процедуру взаимодействия государственных органов с населением. Все это создает предпосылки для возникновения коррупции, роста недоверия населения государству и, как следствие, массового правового нигилизма. Привлечение внимания государства и органов власти к проблеме административных процедур в Казахстане в будущем даст свои плоды в виде изменений в законодательстве, улучшения деятельности государственного аппарата, повышения правовой грамотности и правосознания населения.

Изучение столь важного и в то же время сложного вопроса необходимо начать с определения понятия административных процедур с точки зрения правовой науки и законодательства Республики Казахстан.

Под административными процедурами понимаются: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав и процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан, а также основные начала процедур принятия решений в области экономики. Такое определение административных процедур дается в Законе Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. №107-ІІ «Об административных процедурах»¹. В любой науке процедура понимается как способ

¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000 г., №20, ст. 379.

упорядочения деятельности. С точки зрения права, административные процедуры – это установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел, а также обжалования и пересмотра решений по административным делам.

Существует множество определений понятия административных процедур и такое же количество проблем их правового регулирования. Решение этих проблем в современных условиях является первостепенной задачей практически для всех стран. Точная и правильная регламентация административных процедур обеспечивает более эффективную защиту прав и свобод граждан и юридических лиц в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти.

Если не рассматривать первые годы независимости Казахстана, когда шло формирование властных институтов, объективно необходимых для обеспечения государственности, можно сказать, что Казахстан находится в постоянном процессе поиска оптимальной модели управления. Казахстанским правительством проводилось и проводится множество реформ в сфере государственного администрирования.

В энциклопедическом словаре дается определение понятия «административная реформа», под которым понимается объединенная единой концепцией продуманная система мер модернизации различных институтов исполнительной власти¹. Но на практике при реализации административных реформ мы не всегда видим продуманную систему мер и еще реже – успешное реформирование институтов исполнительной власти.

Современное состояние законодательства в сфере административных процедур во многом связано с существующими пробелами в научных исследованиях в данной сфере. В литературе не уделялось должного внимания процедурам, связанным с позитивной правоприменительной деятельностью органов исполнительной власти, хотя одной из основных задач их деятельности является обеспечение реализации прав и законных интересов граждан и их организаций.

В данной брошюре представлена информация о современном состоянии административных процедур в Республике Казахстан, выявлены наиболее проблемные вопросы регулирования отношений с исполнительными органами власти, изучен и проанализирован опыт зарубежных стран в развитии законодательства в данной области, а также предложены пути совершенствования административных процедур в Казахстане.

¹ Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под. ред. В.И.Червонюка. М.: Юрид.лит., 2002. С. 11.

Современное состояние и проблемы административных процедур в Республике Казахстан

На современном этапе становления независимого Казахстана руководством страны было решено большое количество вопросов в сфере права. Однако такая область законодательства, как административные процедуры, остается одной из слабо развитых.

Основным законом, регулирующим правовую основу административных процедур в Казахстане, является, как говорилось выше, Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. №107-III «Об административных процедурах» (далее – Закон об административных процедурах).

В редакции, действовавшей до внесения изменений и дополнений 18 июня 2007 г., Закон об административных процедурах был направлен только на установление административных процедур, способствующих совершенствованию организации управленческой деятельности, обеспечению бесперебойного функционирования государственных органов, оперативному принятию управленческих решений, соблюдению прав и свобод граждан, защите государственных интересов, недопущению использования государственными служащими должностных полномочий во внеслужебных целях. Определение понятия административной процедуры в законодательстве должно зависеть от степени развитости управленческой системы, использования научного опыта, имеющегося в стране, и соответствия социальному развитию потребностей общества. Поэтому после внесения соответствующих поправок, сфера действия Закона об административных процедурах стала значительно шире. Этот Закон стал регулировать, помимо процедур организации работы государственного аппарата и обращений граждан по реализации, защиты их прав и интересов, также деятельность субъектов административных процедур по оказанию государственных услуг.

Одной из положительных новел для казахстанского законодательства стало нормативное закрепление создания Интернет-ресурсов с указанием обязательного минимального перечня элементов, которые должны содержать веб-сайты государственных органов.

Законодательную базу административных процедур, помимо Закона об административных процедурах, составляют и иные нормативные правовые акты. К сожалению, все эти акты далеки от совершенства. Их проблемы выражаются в противоречии подзаконных нормативных актов законодательным, избыточном усложнении, нечеткости, непрозрачности процедур разрешения и лицензирования, административных барьерах наряду с низкой эффективностью регулирования со стороны государственных органов. Все это затрудняет доступ бизнеса к некоторым видам деятельности, снижает качество предоставляемых государственных услуг населению, сдерживает рост количества субъектов малого и среднего бизнеса и, соответственно, налоговых поступлений в бюджет.

Не случайно административным барьерам отводится пристальное внимание. Успешность развития экономики любой страны, в том числе и казахстанской, зависит не столько от ее изначальной обеспеченности природными ресурсами, сколько от того, как устроены нормы и правила, которым подчиняются субъекты рынка.

Административные барьеры не только мешают свободному бизнесу строить новую экономическую систему, способную привлечь иностранный капитал, но и содействуют развитию теневой экономики.

Административный барьер означает препятствие в получении услуги, недостаток ее доступности, параметры которой, помимо внутренних содержательных, могут включать временную (потери и затраты времени), стоимостную (цена, затраты), информационную (прозрачность и компетентность), физическую (комфорт) и коммуникационную (вежливость, дружелюбие) доступность. Существует гипотеза, по которой величина административного барьера способствует повышению риска коррупции, так как человек, сталкивающийся с административным барьером, стремится минимизировать свои потери времени, неудобств, снизить неопределенность в результате услуги¹.

Регулировочные и лицензионные барьеры являются продолжением советской «системы разрешений», когда нужно было согласовывать даже самое простое действие. Хотя правительства стран Центральной Азии активно провозглашают поддержку рыночным реформам, сегод-

¹ Административные барьеры как источник коррупционных правонарушений в сфере госслужбы / Под ред. З.Турибекова. – Алматы. 2007. С. 15.

нящие предприниматели должны получать разрешение на каждую отдельную бизнес-операцию. Экономический климат, созданный «системой разрешений», характеризуется всеобъемлющим регулированием. Это продолжает наносить ущерб всем секторам экономики.

Когда предприниматели пытаются соблюдать при взаимоотношениях с государственными органами действующие законы, они наталкиваются на новые проблемы и новые «возможности»: можно искусственно занижать цены на услуги посредством дачи взятки, а также сократить срок предоставления государственной услуги и т.д. Эта ситуация отрицательно сказывается на структуре экономики. Многие считают, что переход в неформальный сектор является единственным способом сохранить бизнес.

В этом случае предприниматели вынуждены либо давать взятки, либо находить и использовать связи в правительстве, либо получать государственную должность и использовать властные полномочия для решения своих проблем.

Что же касается физических лиц, то для них создаются определенные условия для эффективного предоставления государственных услуг, однако они не для всех и не всегда доступны. Это провоцирует правовой нигилизм и коррупционные правонарушения. Сложившаяся благодаря административным барьерам система взяток позволяет некоторым государственным служащим получать огромные доходы и противодействовать любым изменениям.

К общим проблемам, с которыми сталкиваются граждане и организации при обращении в государственные органы, можно отнести большие очереди, оказание услуг за взятку, недоброжелательный персонал, отсутствие комфорта в местах ожидания услуги, слишком длинные сроки получения услуг, вымогательство, необоснованное откладывание решения вопроса, отсутствие разъяснительной информации, плохую организацию сотрудников, большой перечень документов, необходимый для получения государственной услуги. Однако шаги к устранению таких проблем все же делаются.

На сегодняшний день в Казахстане можно констатировать наличие немалого объема проводимых работ в рамках административных реформ. В своем послании народу Казахстана 6 февраля 2008 г. Президент Н.А.Назарбаев сказал: «Главной целью административной реформы должно стать повышение эффективности и результативности работы управленческого аппарата. Чтобы чиновники служили народу, как следует»¹. Изменения в сфере государственного управления, в

¹ Вечерний Алматы. 2008. 7 февраля.

конечном счете, будут способствовать снижению административных барьеров для частной жизни граждан и деятельности предпринимателей. Таким образом, сейчас улучшается ситуация для оказания государственных услуг путем организации, например, Центров обслуживания населения (далее – ЦОН), тем самым усовершенствуется сама процедура их оказания с точки зрения комфорта, скорости и соблюдения принципа «одного окна». Такие меры, предпринимаемые руководством нашей страны, безусловно, заслуживают одобрения, однако и в процессе функционирования ЦОНов возникают такие проблемы, как вымогательство со стороны служащих за ускорение процедуры оказания услуг, отсутствие служащих на рабочих местах, что в результате создает огромные очереди к одному принимающему окну и т.д.

Однако проведенная работа государственного аппарата по совершенствованию системы оказания государственных услуг и снижению административных барьеров все-таки дала определенные результаты.

Согласно отчету¹ о проводимой центральными государственными органами работе по снижению административных барьеров за первый квартал 2010 г. проведена большая работа, затронувшая следующие виды деятельности.

Совершенствование системы лицензирования

В ведомстве Министерства туризма и спорта Республики Казахстан – Комитете индустрии туризма – введена в эксплуатацию информационная система «Государственная база данных «Е-лицензирование», которая будет способствовать облегчению условий работы с разрешительными документами субъектам частного предпринимательства и повышению прозрачности механизмов в области лицензирования.

Министерством охраны окружающей среды Республики Казахстан в целях упрощения процедуры получения лицензии на выполнение работ и оказания услуг в области охраны окружающей среды разработан проект Постановления Правительства Республики Казахстан, которым предусматривается:

- исключение требования о наличии у заявителя специального профессионального образования;
- исключение требования о предоставлении заявителем информации о наличии практического опыта работы с указанием перечня выполненных проектов за последние три года и копии положительных заключений государственной экологической экспертизы по ним;

¹ <http://www.minplan.kz/economyabout/8179/31270/> (дата обращения – 02.12.2010 г.).

- исключение требования о наличии у руководителя юридического лица практического опыта работы в области охраны окружающей среды не менее трех лет;
- исключение требования о наличии в штате юридического лица не менее трех сотрудников, имеющих лицензию на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды.

В отношении лицензий по организации и проведению лотереи (кроме государственных (национальных) на территории Республики Казахстан) в настоящее время Министерством туризма и спорта РК разрабатывается концепция законопроекта о лотерейной деятельности. В случае принятия нормы в законодательстве о введении государственной монополии в данной сфере, предложено лицензирование лотереи отменить.

Что касается лицензий в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, то сейчас разработаны законопроекты в области государственного регулирования производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, которыми предусмотрены меры по совершенствованию системы лицензирования и упрощения процедуры выдачи разрешительных документов. Так, предлагается все подзаконные акты, регламентирующие правила лицензирования (кроме импорта продукции), условия и порядок выдачи лицензии, переоформления, выдачи дубликатов, сроки рассмотрения заявлений о выдаче лицензии, отказ в выдаче лицензии и обжалование отказа, порядок действий при приостановлении, возобновлении и прекращении действия лицензии, лишении лицензии, упразднить и детализировать в новом законопроекте.

Упрощение процедуры выдачи разрешительных документов

Министерством туризма и спорта Республики Казахстан завизирован проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования разрешительной системы», согласно которому предусмотрено исключение лицензирования деятельности по оказанию физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг, за исключением деятельности в организациях образования.

Приказом Министра туризма и спорта Республики Казахстан от 14 декабря 2009 г. за №01-01-07/217 практически вдвое сокращен перечень документов, подтверждающих соответствие организатора игорного бизнеса квалификационным требованиям, необходимым для получения лицензии.

Министерством юстиции Республики Казахстан разработаны и внесены в Канцелярию Премьер-Министра проекты постановлений

«О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2007 г. №419», «Об утверждении Правил проведения квалификационного экзамена лиц, претендующих на право занятия оценочной деятельностью». Данными проектами постановлений предусмотрено сокращение количества предоставляемых заявителем документов и сроков рассмотрения документов с 30 до 10 рабочих дней.

Министерством нефти и газа Республики Казахстан в целях упрощения процедуры выдачи разрешительных документов, совместно с Агентством информатизации и связи¹ ведется отработка информационной системы государственная база данных «Е-лицензирование». Данной информационной системой предусматривается рассмотрение заявлений на получение, переоформление, выдачу дубликата лицензий и (или) приложений к ним в электронном виде. Переход на «Е-лицензирование» планируется в 2011 г.

Кроме того, в соответствии с указанным Планом отработан «пилотный» проект электронной базы «Е-лицензирование», которая предусматривает направление заявителем документов на получение лицензии и получение лицензии в электронном виде.

Также планируется сокращение квалификационных требований, предъявляемых к лицензиатам, для получения лицензии в сфере использования атомной энергии.

Улучшение индикаторов рейтинга Doing Business Всемирного Банка

В целях повышения позиции Казахстана в рейтинге Всемирного Банка «Doing business» по индикатору «открытие предприятий» 20 января 2010 г. принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам упрощения государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств».

Закон предусматривает поправки:

- по сокращению сроков регистрации в органах юстиции субъектов малого предпринимательства, а также по типовому уставу до одного рабочего дня;
- по отмене требования формирования уставного капитала для ТОО в размере 25% к моменту регистрации;

¹ Агентство по информатизации и связи Республики Казахстан реорганизовано путем его преобразования в Министерство связи и информации Республики Казахстан в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 12 марта 2010 г. №936 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан».

- по уменьшению минимального размера уставного капитала для субъектов малого бизнеса со 100 МРП до 100 тенге;
- по исключению обязательности нотариального удостоверения учредительных документов субъектов малого предпринимательства при регистрации.

Таким образом, мы видим, что руководством нашей страны принимается достаточное количество мероприятий по искоренению административных барьеров и совершенствованию законодательства, регламентирующего оказание государственных услуг. Стоит обратить внимание на невозможность полного устранения административных барьеров, однако возможность их сокращения является достаточно реальной.

Сегодня созданный недавно веб-портал «Электронное правительство» предоставляет населению Казахстана уникальную возможность в более сжатые сроки получить определенные услуги государственных органов, избегая волокиты, траты времени и сил.

Так, например, Министерство труда и социальной защиты населения РК и Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной Прокуратуры РК на сегодняшний день располагают следующими видами услуг: выдача справок об отсутствии судимости, предоставление информации о решении по назначению пособий по рождению ребенка и уходу за ним, а также информации о поступлении и движении средств вкладчика, например, информация о пенсионных начислениях гражданина.

Если раньше физические лица при подаче заявления в соответствующий государственный орган должны были предоставить заявление в установленной форме, копии различных документов и ожидать желаемой услуги не менее 7 рабочих дней с момента подачи заявления, что напрямую связано с крупным количеством обращений, то сейчас заявитель имеет возможность получить эту же услугу в некоторых случаях моментально, при обязательном наличии электронно-цифровой подписи, которая выдается в Центрах регистрации национального удостоверяющего центра, размещенных при ЦОНах.

Агентство по управлению земельными ресурсами в настоящее время выдает в электронном виде: информационные справки об отсутствии земельного участка для физических лиц, справки о наличии акта на право частной собственности на земельный участок у физических и юридических лиц, справки о наличии акта на право постоянного землепользования, справки о наличии акта на право временного возмездного (долгосрочного, краткосрочного) землепользования (аренды) у физических и юридических лиц, информационной справки о наличии (отсутствии) земельного участка для юридического лица и др.

Такие же услуги оказывает Министерство юстиции, которое теперь выдает в электронном формате справки о расторжении брака, о смерти, о рождении, о зарегистрированных правах на недвижимое имущество, об отсутствии недвижимого имущества и др. Также можно получить информацию о физических и юридических лицах по фамилии, имени, реквизитам документов и по бизнес-идентификационному номеру.

Налоговый комитет Министерства финансов в рамках данной программы осуществляет выдачу свидетельств налогоплательщиков резидентам и нерезидентам, справок об отсутствии налоговой задолженности, а также предоставляет доступ к информации о состоянии доходной части бюджета, о налогоплательщиках, состоящих на регистрационном учете в налоговых органах, проводит расширенный поиск регистрационного номера налогоплательщика по налогоплательщику и многое другое.

Со временем список государственных органов, предоставляющих электронные услуги, планируется значительно расширить.

Но даже с учетом всей проделанной государственными органами работы проблемы продолжают существовать и доставлять неудобства населению, предпринимателям и юридическим лицам.

Любое правительство в любой системе стремится повысить эффективность государственного управления через проведение административной реформы. Это аксиома государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения. Этот тезис также не требует доказательств.

Первыми в проведении административной реформы стали США, Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, Канада. В этих странах подобные реформы начались еще в 70–80-х гг. прошлого столетия.

Вторая волна реформаторов – это Южная Корея, Сингапур, Малайзия, Таиланд, позже – Бразилия и Китай. Эти страны, осуществившие системные административные реформы, продемонстрировали быстрый и устойчивый рост. Сегодня у них есть высокоэффективный государственный сектор, сильные центры, предпринимательская элита, эффективные государственные органы. Их международные экономические рейтинги говорят сами за себя.

А нашей республике это только еще предстоит сделать. Это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что особенно важно, открытости власти для диалога¹.

¹ Казахстанская правда. 2008. 13 мая.

Административные процедуры в зарубежных странах

Для эффективного развития национального законодательства и становления юридической науки в области административных процедур, безусловно, необходимо учитывать, анализировать, обобщать научный и законотворческий опыт зарубежных стран.

При большом многообразии подходов к понятию, содержанию и природе правовой регламентации административных процедур существуют схожие вопросы, регулирующие порядок действия органов исполнительной власти, направленный на оказание государственных услуг гражданам и организациям. Общность в подходах понимания административных процедур присуща законодательствам стран, базирующихся на одной или схожих правовых системах, сложившихся в силу географических, исторических, этнокультурных и других факторов.

Однако нельзя забывать и о наличии особенностей в подходах к пониманию административных процедур и систематизации правовых норм в каждом государстве отдельно, что существенно влияет на объем содержания исследуемого предмета.

Для удобства изучения зарубежного законодательства анализируемые государства в брошюре разделены на следующие группы:

- Страны бывшего СССР;
- Страны Европы.

Авторами данного анализа не ставилась цель абсолютно точно и всесторонне показать законодательство зарубежных стран. В исследовании освещены наиболее интересные и заслуживающие внимания положения иностранного законодательства, а также выявлены общие характеристики в правовых нормах стран определенного региона.

Страны бывшего СССР

Страны постсоветского пространства имеют общее прошлое, как в историческом, так и в правовом аспекте. Вся советская правовая система отличалась исключительно активным вмешательством коммунистической партии в правотворчество и правоприменение. Еще одной отличительной чертой было преобладание интересов государства над интересами общества. Сфера частного права была очень узкой. Частные права граждан ограничивались решением бытовых вопросов и семейными отношениями. Публично-правовое регулирование, напротив, было господствующим.

Советская правовая система в целом базировалась на идее обязательств человека перед государством, а именно гражданину можно было делать лишь то, что ему разрешало государство, а государство могло запрещать все, что считало необходимым для строительства коммунизма.

Это объясняется ролью государства в его взаимоотношениях с обществом, а именно пониманием административного права советского периода в качестве репрессивного права государства по отношению к гражданам, а не наоборот – правом частных лиц по контролю за законностью действий и актов органов власти¹.

Общее прошлое, несомненно, повлияло на правовые системы государств, образовавшихся после распада СССР. Ниже приведен опыт постсоветских стран в формировании законодательства об административных процедурах.

Кыргызская Республика

Административные процедуры в Кыргызстане регламентируются Законом Кыргызской Республики от 1 марта 2004 г. №16 «Об административных процедурах» (далее – Закон Кыргызстана)².

Данный Закон устанавливает процедуры, способствующие совершенствованию организации управленческой деятельности администра-

¹ Дешпе Й. Некоторые вопросы административного производства в ФРГ // Материалы республиканских семинаров 2002 г. – Алматы, 2002. С. 11.

² <http://center.gov.by/debur/docs/law/zakonkr.htm> (дата обращения – 13.12.2010 г.).

тивных органов и соблюдению прав и свобод граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, защите личных, общественных и государственных интересов.

Понятие административных процедур в Законе Кыргызстана, помимо порядка принятия и исполнения государственными органами и должностными лицами решений при осуществлении государственных функций и порядка организации работы государственного аппарата, включает в себя порядок административного рассмотрения обращений граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по реализации или защите их прав и интересов.

В казахстанском Законе об административных процедурах существует такая же норма, но, по сути, актом, непосредственно регулирующим общественные отношения, связанные с подачей и рассмотрением государственными органами, организациями и должностными лицами обращений физических и юридических лиц является Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. №221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях физических и юридических лиц).

Закон Кыргызстана в ст. 2 определяет сферу его действия и устанавливает, что он регулирует отношения по рассмотрению и разрешению административным органом дел по предоставлению, удостоверению, регистрации и приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованных лиц (административных дел) в следующих сферах:

- а) регистрация (учет) заинтересованных лиц;
- б) регистрация прав на имущество и сделок с ним;
- в) лицензирование отдельных видов деятельности;
- г) выдача разрешений на выполнение отдельных видов работ (услуг), на эксплуатацию объектов или оборудования, а также принятие иных управленческих решений по вопросам инвестиционной и предпринимательской деятельности;
- д) техническое регулирование инвестиционной и предпринимательской деятельности;
- е) предоставление земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятие этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;
- ж) предоставление заинтересованным лицам кредитов, ссуд, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет средств республиканского бюджета;

- з) управление государственным имуществом или имущественными правами;
- и) предоставление заинтересованным лицам жилых и нежилых помещений в зданиях государственного фонда и их использование;
- к) назначение и выплата государственных пенсий и пособий;
- л) признание за заинтересованным лицом статуса, дающего основание для получения льгот и преимуществ;
- м) выдача официальных документов, имеющих юридическое значение;
- н) предоставление, удостоверение, регистрация или приостановление (прекращение) иных правомочий заинтересованных лиц.

Также в Законе Кыргызстана выделяются следующие стадии рассмотрения административного дела: подача заявления о рассмотрении дела, процедура рассмотрения административного дела, вынесение решения по административному делу, условия и порядок обжалования решения, а также исполнение решения. Особенностью процедуры рассмотрения являются ее формы. Так, административное дело может быть рассмотрено в ходе личного приема руководителем и иным уполномоченным лицом административного органа, по упрощенной процедуре без назначения слушания или в заседании.

Необходимо отметить, что порядок вступления в силу административного акта определен следующим образом. Акт вступает в силу после подписания и официального уведомления заинтересованного лица или публичного оповещения, или официального опубликования, если только в акте не определен более поздний срок вступления в силу.

Официальное уведомление заинтересованного лица об административном акте означает вручение под расписку ему или его представителю копии акта или отправку копии акта по почте. В случае спора по вопросу доставки акта, бремя доказательства возлагается на административный орган.

Под публичным оповещением подразумевается вывешивание текста акта в общедоступном месте здания административного органа. В случае необходимости акт вывешивается также в других общественных местах.

Официальное опубликование акта происходит только в случаях, предусмотренных законодательством. Акт публикуется в официальном вестнике соответствующего административного органа. Если орган не издает официальный вестник, акт публикуется в периодическом издании, имеющем распространение на подведомственной территории. В ином случае производится публичное оповещение об акте.

Республика Таджикистан

Институты административных процедур и административной юстиции в Республике Таджикистан регламентированы Кодексом об административных процедурах (далее – Кодекс Таджикистана)¹. Кодекс Таджикистана определяет порядок подготовки, принятия и исполнения административно-правовых актов, рассмотрения административных заявлений и жалоб, осуществления административного производства в суде, взаимодействия административных органов.

Под административными процедурами понимается деятельность административного органа в целях подготовки, принятия и исполнения административно-правового акта, а также рассмотрения административных заявлений и жалоб. Интересным является то, что Кодекс Таджикистана выделяет определенные виды административных процедур:

- простые;
- формальные;
- публичные.

Простые административные процедуры – это деятельность административных органов по подготовке и принятию административных актов, не требующих исследования обстоятельств с участием заинтересованных сторон и проведения устных слушаний.

Формальные административные процедуры следует рассматривать как деятельность административных органов по подготовке и принятию административных актов при активном участии заинтересованных лиц. Заинтересованная сторона может представить свои предложения в связи со всеми обстоятельствами административных процедур. Предполагается проведение устных слушаний, участие экспертов и специалистов.

Публичными административными процедурами в соответствии с Кодексом Таджикистана признается деятельность административных органов по подготовке и принятию административно-правовых актов, затрагивающих интересы неограниченного круга лиц.

Порядок реализации административных процедур также предполагает проведение устных слушаний, принятие окончательного административного акта.

Значительное количество положений Кодекса посвящено исполнению административных актов, установлению прав и гарантий субъектов исполнительного производства. По общему правилу, административный акт обращается к исполнению принявшим его административным органом.

¹ <http://www.minfin.tj/downloads/files/kaprt.doc> (дата обращения – 14.12.2010 г.).

Административный орган, ответственный за обращение к исполнению, обязан осуществлять предоставленные ему законом полномочия только в пределах, необходимых для обеспечения обращения к исполнению административного акта.

Безусловно, положительным элементом в Кодексе Таджикистана является наличие определенных норм, которых нет в законе нашей страны. К таким относятся: положения об участниках административных процедур, порядок осуществления представительства в административном суде. В Кодексе Таджикистана подробно регламентировано административное производство в суде, в нем также есть деление административных процедур на виды, что отсутствует в Законе об административных процедурах РК.

Российская Федерация

В настоящее время Россия находится на стадии принятия закона, регламентирующего порядок осуществления административных процедур.

Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 11 июня 2009 г. был отклонен последний проект Федерального Закона «Об административных процедурах» (далее – законопроект)¹.

Авторы законопроекта попытались создать универсальный акт, регулирующий порядок и условия рассмотрения и разрешения исполнительными органами власти заявлений граждан и организаций о предоставлении, удостоверении, регистрации или приостановлении (прекращении) определенных правомочий.

Законопроект состоит из 5 разделов, 16 глав и 91 статьи. Хотя фактически в нем и отсутствует деление на общую и особенную часть, по существу такое деление теоретически все же предполагается.

Общей частью регламентируются основные начала законодательства об административных процедурах; предмет регулирования; субъекты этих отношений; общие условия рассмотрения административных дел, включающие положения о единоличном и коллегиальном рассмотрении дела; институты представительства, доказательств, административных расходов и процедурных сроков.

Особенная часть проекта регламентирует порядок рассмотрения и разрешения административных дел, который состоит из следующих стадий:

¹ http://www.i-stroy.ru/govdoc/komitet/po_grazhdanskomu_ugolovnomu_arbitrazhnomu_i_protssesualnomu_zakonodatelstvu/law/64090-3/doc/28489.html (дата обращения – 22.12.2010 г.).

- 1) рассмотрение административного дела (подача заявления о рассмотрении административного дела, подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании, непосредственное рассмотрение в административном заседании, принятие решения);
- 2) обжалование и пересмотр решения по административному делу (условия и порядок обжалования решения, подача административной жалобы, ее рассмотрение);
- 3) исполнение решения по административному делу.

Законодатель достаточно полно прописал процессуальное положение субъектов административных процедур или лиц, участвующих в осуществлении административной процедуры.

Сторонами в административной процедуре выступают, с одной стороны, заявитель, а с другой – администрация, являющаяся органом исполнительной власти, а также орган местного самоуправления, в случаях, прямо определенных законом.

Отличительной особенностью правового статуса заявителя является его заинтересованность в принятии (непринятии) конкретного административного акта или в совершении (несовершении) конкретных действий органом исполнительной власти.

Заявителем в административной процедуре может выступать:

- физическое лицо – гражданин РФ, гражданин иностранного государства (поданный иностранного монарха), лицо без гражданства;
- юридическое лицо – любая организация, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, и их объединения, в том числе общественные объединения;
- общественное объединение, не являющееся юридическим лицом;
- совокупность физических лиц временного характера (без организации юридического лица);
- местное самоуправление в лице как органов, так и собственно населения.

Заявителям предоставляется право лично осуществлять свои права и обязанности в рамках административной процедуры, а также при помощи института представителей.

В качестве администрации в административной процедуре может выступать:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, иной государственный орган федерального уровня;
- 2) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иной государственный орган субъектного уровня;

- 3) исполнительный орган местного самоуправления;
- 4) иные публичные организации, которым в установленном законом порядке переданы властные полномочия в сфере управления;
- 5) государственные служащие федеральной государственной службы;
- 6) государственные служащие государственной службы субъектов Российской Федерации;
- 7) муниципальные служащие.

Основным признаком администрации в административной процедуре является наделение ее полномочиями по осуществлению государственной власти в сфере управления. К их числу можно, например, отнести полномочия по выдаче разрешений на занятие тем или иным видом предпринимательской деятельности, разрешений на строительство и перепланировку жилых домов и т.д., то есть на любые административные акты и действия (бездействие), непосредственно затрагивающие права, свободы и интересы человека.

Законопроектом в ст. 9 закрепляется единоличный порядок реализации административной процедуры (особенно на первой стадии) и коллегиальный. Коллегиальный порядок применяется, если это прямо предусмотрено Федеральным законом или иными актами законодательства, а также по заявлению заинтересованного лица. Коллегиальная форма осуществления административной процедуры является предпочтительной в вышестоящей администрации, а также когда принимаются решения по административным делам, имеющим сложную или особо сложную категорию.

Предусмотренный законопроектом порядок рассмотрения административного дела в административном заседании, в рамках которого проходит открытое рассмотрение заявления, оцениваются все обстоятельства и доказательства, выносится и объявляется мотивированное решение, очень похож на порядок рассмотрения гражданского дела в суде. Внесение в законопроект способа рассмотрения административного дела, технически схожего с порядком рассмотрения дела в исковом производстве, благоприятно для граждан и организаций, так как у них есть возможность непосредственного участия. Вместе с тем, гражданину или организации предоставляется право отказаться от достаточно сложной процедуры, если его заявление не требует особо тщательного изучения.

Принятие указанного законопроекта потребовало бы внесения изменений и дополнений в целый ряд законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. Поэтому в последней статье законопроекта предусмотрено, что эти акты впредь до приведения их в соответствие будут применяться только в части, не противоречащей настоящему закону.

Республика Грузия

В Грузии административное производство регулируется общим административным кодексом Грузии, принятым 25 июня 1999 г. далее – Кодекс Грузии¹.

Так же, как в других странах СНГ, данный нормативный акт определяет порядок издания и исполнения административно-правовых актов, рассмотрение административных жалоб и заявлений во внесудебном порядке. В Кодексе Грузии в пп. г) п. 2 ст. 3 специально оговаривается, что действие этого кодекса не распространяется в том числе и на органы судебной власти Грузии.

Кодексом Грузии предусматриваются достаточно общие принципы, такие как равенство всех перед законом, гласность, беспристрастное разрешение дела, конфиденциальность, право обращения в административный орган и другие.

На законодательном уровне, как и в Республике Таджикистан, закреплены виды административных производств в зависимости от уровня сложности, к которым относятся:

- простое административное производство;
- формальное административное производство;
- публичное административное производство.

Одна из особенностей Кодекса Грузии – это закрепление положений о свободе информации, имеющих более обширный круг применения. Этому посвящена III глава Кодекса Грузии, которая включает порядок, пределы предоставления, опубликования, обработки публичной, персональной, а также засекреченной информации.

Безусловно, положительным является наличие такого понятия, как административная сделка. В главе V содержится положение об административном договоре, о порядке его заключения, форме, требованиях к нему, а также определен порядок изменения административного договора.

Также в Кодексе Грузии достаточно полно регламентирован институт представительства. Помимо права выступать в отношении с административными органами, а также пользоваться помощью защитника, в некоторых случаях наличие представителя обязательно. К примеру, в соответствии со ст. 88 Кодекса Грузии участвующая в административном производстве заинтересованная сторона, не имею-

¹ Реформы права и юстиции на Южном Кавказе. Сборник материалов №30. Законы об административном производстве Азербайджана, Армении и Грузии. – Ереван: Акада принт, 2007. С. 110.

щая в Грузии постоянного местожительства или зарегистрированная без указания адреса, обязана в трехдневный срок после требования административного органа назначить представителем зарегистрированное в Грузии по определенному адресу дееспособное лицо, которому отправляются все предназначенные ей документы. Данная мера вызвана обязанностью административного органа направлять представителю все предназначенные заинтересованной стороне документы. Естественно для отправки документов необходимо знать местонахождение (место прописки) лица в установленном законом порядке.

Детально регламентирован порядок издания административно-правового акта, форма и реквизиты, порядок его вступления в силу и исполнения, включая также принуждение и обеспечение исполнения штрафом.

В главе XIII Кодекса Грузии описывается порядок административного производства в связи с административной жалобой. Установленный срок подачи жалобы – месяц. Порядок рассмотрения жалобы происходит путем применения положений о простом административном производстве. Однако имеются нормы, которые не допускают участия должностного лица, издавшего обжалуемый административный акт, в рассмотрении административной жалобы. Также регламентированы порядок проведения устного слушания, порядок разрешения дела без устного слушания, ответственность административных органов.

Азербайджанская Республика

В Азербайджанской Республике 21 октября 2005 г. принят Закон об административном производстве (далее – Закон Азербайджана)¹. Вступление его в силу откладывалось до 1 января 2011 г. Происходило это по двум причинам – из-за отсутствия процессуального кодекса и специализированных в данной сфере судов. На сегодняшний день обе эти проблемы решены. Ранее был принят Административно-процессуальный кодекс, чуть позже были созданы специализированные суды и осуществлена подготовка судей.

После распада Советского Союза в Азербайджане была проведена работа по построению правового государства и гражданского общества, осуществлены различного рода реформы. Такие преобразования косну-

¹ Там же. С. 6.

лись и сферы административного производства, а именно в 2005 г. был принят вышеуказанный закон.

Закон Азербайджана устанавливает права граждан перед административными органами и определяет соответствующие обязанности административных органов. Это имеет важное значение по той причине, что в отличие от гражданского права, в отношениях гражданин – орган государственной власти правовой статус субъектов не является равным. В такого рода отношениях административный орган занимает более высокое положение и поэтому нормативно-правовые акты в этой сфере в большей степени преследуют цель достижения равновесия в неравных взаимоотношениях субъектов. В то же время одним из принципиальных условий построения правового государства является тесная привязка к закону государственных органов, деятельность которых должна осуществляться строго в соответствии с буквой закона. Это единственный путь, позволяющий предотвратить произвол административных органов.

В Законе Азербайджана предусмотрен раздел, регламентирующий административное производство, а также административное производство в коллегиальном административном органе. Раздел шестой предусматривает формы административного акта, общие требования к административному акту, извещение о его принятии, юридическую силу административного акта, случаи признания недействительным и отмены акта. Подробно регламентирована процедура обжалования и исполнения административного акта.

Помимо прочего Законом Азербайджана предусмотрен ряд принципов, не характерных для законодательства Республики Казахстан. Например, принцип охраны права доверия. Заключается он в том, что доверие физических и юридических лиц в административной практике административных органов охраняется законом. Кроме того, административный орган обязан действовать в соответствии с существующей административной практикой, а обещания и заявления административных органов признаются действенной гарантией и составляют основу права доверия, но только если они сделаны в письменной форме. Также интерес вызывают и такие принципы, как принцип соразмерности вмешательства в правовое положение юридических и физических лиц, принцип охвата большим меньшего, в соответствии с которым административный орган не может требовать от физических и юридических лиц совершения каких-либо действий, охваченных по смыслу ранее совершенными ими действиями, и презумпция истинности, согласно которой все доводы и доказательства считаются истинными до тех пор,

пока их несоответствие истине не будет доказано. Безусловно, также плюсом является то, что в законе подробнейшим образом регламентирован порядок административного обжалования.

Еще одним полезным элементом в законе является положение о взаимной правовой помощи административных органов, закрепленному в ст. 5–8 Закона Азербайджана. Известно, что на практике взаимоотношения административных органов по вопросам документации и предоставления необходимых данных оставляют желать лучшего. В Законе Азербайджана регламентирована обязанность административных органов оказывать друг другу правовую помощь. Также предусмотрены случаи, при которых в такой помощи может быть отказано.

Республика Армения

В Республике Армения действует принятый 18 февраля 2004 г. Закон об основах административной деятельности и административном производстве (далее – Закон Армении)¹, который закрепляет основы регулирования отношений между административными органами и физическими и юридическими лицами, связанные с принятием административных актов, обжалованием этих актов, а также действий и бездействия административных органов, исполнением административного акта, расходами, возмещением вреда, причиненного административной деятельностью.

Особенностями данного закона является разделение стадий административного производства на стадию возбуждения и текущую стадию.

В общем, Закон Армении достаточно четко повторяет уже представленные структуры законодательных актов. Закон Армении также содержит разделы, предусматривающие производство по жалобе, производство по принудительному исполнению административного акта, исполнение денежных требований, административные расходы, ответственность за вред, причиненный административной деятельностью и особые правила ответственности, включая ответственность за вред, причиненный правомерной деятельностью, ответственность вследствие принятия неправомерного акта и ответственность в случае необоснованного обогащения.

Закон Армении во многом повторяет Закон Азербайджанской Республики об административном производстве. В частности, практиче-

¹ Реформы права и юстиции на Южном Кавказе. Сборник материалов №30. Законы об административном производстве Азербайджана, Армении и Грузии. – Ереван: Академпринт, 2007. С. 54.

ски совпадают принципы. Однако в описываемом законе присутствуют главы, регламентирующие порядок определения подведомственности административных дел, стадии возбуждения административного производства, основания и порядок признания административного акта ничтожным. Отдельный раздел – производство по принудительному исполнению административного акта.

Положительной чертой Закона Армении является раздел, описывающий основания и порядок наложения ответственности за вред, причиненный административными органами вследствие административной деятельности. Согласно данному разделу, административные органы должны в случае причинения вреда своей деятельностью либо устранить последствия, вызванные этой деятельностью, либо возместить вред в денежном эквиваленте. Таким образом, Законом Армении предусмотрены обстоятельства, в силу которых административные органы будут ответственны за определенные действия, могущие повлечь причинение вреда физическим и юридическим лицам.

Республика Беларусь

В Республике Беларусь действует Закон от 28 октября 2008 г. Об основах административных процедур (далее – Закон Белоруссии)¹. В нем указаны отношения, на которые распространяется действие Закона Белоруссии, а именно на отношения, возникающие при осуществлении административных процедур, за исключением:

- 1) отношений, регулируемых законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об оперативно-розыскной деятельности;
- 2) отношений, регулируемых законодательством об избирательной системе и референдуме, о порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь;
- 3) отношений, регулируемых гражданским законодательством, в части договорных и иных обязательств, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами;
- 4) отношений, регулируемых банковским, налоговым, таможенным законодательством, законодательством об экономической несостоятельности (банкротстве), кроме случаев, предусмотренных законодательными актами;

¹ <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=h10800433> (дата обращения – 13.12.2010 г.).

- 5) организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности (в том числе налоговых проверок);
- 6) совершения нотариальных действий, исполнения судебных постановлений;
- 7) отношений, связанных с назначением пенсий; трудовых и связанных с ними отношений, поступления, прохождения и прекращения государственной и воинской службы, службы в органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами;
- 8) отношений, связанных с оказанием индивидуальной государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, предоставлением гражданам льгот по таможенным платежам и налогам;
- 9) отношений, связанных с государственными закупками, а также предоставлением прав, имущества и (или) услуг, осуществляемым посредством проведения конкурсов или аукционов;
- 10) отношений, связанных с предоставлением юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям денежных средств из республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов.

Закон Белоруссии состоит из пяти разделов. Первый включает в себя общие положения: принципы осуществления административных процедур, представительство, права и обязанности заинтересованных лиц, компетенция уполномоченных органов, сроки при осуществлении административных процедур, плата, взимаемая при осуществлении административных процедур и др.

Раздел II регламентирует порядок рассмотрения заявления заинтересованного лица. Подробно описываются процедура подачи заявления, его содержание, документы, которые необходимо приложить к заявлению, а также регистрацию и отказ в принятии заявления. Действия работников уполномоченных органов при рассмотрении заявления заинтересованного лица описываются одной статьей. В этом же разделе описывается форма, виды административных решений и порядок их обжалования.

Положение ст. 8 Закона Белоруссии о представительстве в административной процедуре, безусловно, является положительным результатом нормотворческой деятельности законодательного органа. В законодательстве Казахстана, к сожалению, такое положение отсутствует.

Представителями заинтересованного лица в соответствии с Законом Белоруссии могут быть граждане, обладающие гражданской дееспособностью в полном объеме, либо юридические лица. Представители заинтересованного лица осуществляют свои полномочия на основании акта законодательства, либо акта уполномоченного на то государственного органа, либо учредительных документов, либо доверенности, оформленной в порядке, установленном законодательством.

В остальном Закон Белоруссии по структуре похож на законодательные акты других государств бывшего СССР.

В завершение анализа административно-процедурного законодательства стран бывшего СССР можно сказать, что некоторые нормы законов и кодексов практически повторяют друг друга. Схожие черты имеются у законов Республики Армения, Азербайджанской Республики, Республики Беларусь. Однако закон Республики Казахстан значительно отличается от законов других стран СНГ. Основная масса законов об административных процедурах направлена на урегулирование отношений, связанных с обращениями граждан в государственные органы, порядка рассмотрения таких обращений, тогда как в Казахстане порядок обращений регулируется отдельным законом, а Закон об административных процедурах направлен на регламентацию общих принципов и положений административных процедур. По итогам анализа первой группы стран можно сделать вывод о том, что есть достаточное количество норм, которые можно позаимствовать из законов других государств и включить в законы нашей республики.

Страны Европы

Административно-правовые системы стран Европы сочетают общие тенденции развития современной правовой системы в целом, а также особенности исторического развития отдельных стран.

В большинстве стран Европы применяется романо-германская система права, или, как ее еще называют, континентальная. Административное право стран континентальной системы представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют, прежде всего, организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус. Кроме того, административно-правовые нормы регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами. Республика Казахстана также относится к системе континентального права. Поэтому именно изучение законодательства европейских стран наиболее актуально сейчас для Казахстана. Это позволит проследить особенности исторических преобразований в государственном управлении рассматриваемых стран, законодательного процесса, а также формирования и регламентации административных процедур. Изученный материал может служить основой для совершенствования процедурного законодательства нашей республики.

Федеративная Республика Германия

Германия регламентировала административные процедуры еще в 1976 г., приняв Закон об административном производстве 1976 г. (далее – Закон Германии)¹. Этот закон стал огромным прорывом на пути становления административно-процедурного законодательства Германии.

В соответствии с вышеназванным законом административное производство – это имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение

¹ Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 288 с. – (Серия «Германские и европейские законы»; Кн. 4). – С. 1.

публично-правового договора; административное производство включает издание административного акта либо заключение публично-правового договора.

Важным положением является закрепленная Законом Германии обязанность административных органов оказывать ведомственную помощь друг другу. При выборе органа, который может оказать такую помощь, обращаться следует к низшей инстанции той отрасли управления, в которую входит обращающийся за помощью орган. Также данным законом регламентирован порядок осуществления электронного документооборота.

Подробно регламентировано само административное производство.

Участниками административного производства могут быть:

- заявитель и ответчик по заявлению;
- те, кому административный орган намерен направить либо направил административный акт;
- те, с кем административный орган намерен заключить либо заключил публично-правовой договор;
- те, кто привлечен административным органом к производству.

Предусмотрено Законом Германии и участие представителя. В делах опеки участие представителя осуществляется по инициативе административного органа.

Не могут участвовать в производстве от имени административного органа:

- тот, кто является участником производства;
- родственник участника производства;
- тот, кто представляет участника производства в силу закона либо доверенности в целом или в этом административном производстве;
- родственник лица, представляющего участника в этом административном производстве;
- тот, кто состоит на оплачиваемой службе участника производства либо является его членом правления, наблюдательного совета или иного подобного орган;
- тот, кто представил экспертное заключение по соответствующему делу не в служебном порядке либо привлечен к содействию иным образом.

Административным актом в соответствии с Законом Германии является любое распоряжение, решение или иное властное действие административного органа, направленное на урегулирование единичного случая в области публичного права и имеющие прямые правовые последствия внешнего характера. Административный акт должен быть достаточно определенным по содержанию. Он может быть издан в пись-

менной, электронной или устной форме.

Также выделены особые виды производств: формальное и производство по утверждению планов.

Устное разбирательство в соответствии с данным законом не является публичным. В нем могут участвовать представители органов надзора и лица, которые стажированы в административном органе. Иные лица могут присутствовать на заседании с разрешения руководителя разбирательства, если участники производства не имеют возражений.

Часть 4 Закона Германии регулирует отношения в рамках публично-правового договора. Заключается такой договор в письменной форме. Правоотношение в области публичного права может быть обосновано, изменено либо прекращено по договору.

Подробно регламентирован порядок оспаривания административных актов. В отношении формального оспаривания административного акта применяется закон об административно-судебном процессе и принятые в его исполнение правила, а в других случаях применяются положения Закона Германии. Если возражение удовлетворено, то субъект права, административный орган которого издал оспоренный административный акт, обязан возместить лицу, заявившему возражения, все расходы, необходимые для целесообразного осуществления правового требования или правовой защиты.

Таким образом, при рассмотрении первой же страны Европы видны отличия закона одной из европейских стран от норм законодательств стран бывшего СССР. В Законе ФРГ предусмотрены совершенно иные виды процедур и порядок проведения процесса, чем в законах стран постсоветского пространства.

Австрийская Республика

Законодательным актом Австрийской Республики в сфере административных процедур является – Общий акт об административных процедурах 1991 г. (далее – Акт Австрии)¹. Начинается настоящий акт разделом 1, который регламентирует юрисдикцию органов власти. Локальные административные органы власти (органы федеральной полиции) считаются первой инстанцией по делам, касающимся федеральной администрации. Если нормы и регулирующие положения Акта Австрии не содержат иных указаний, то территориальная юрисдикция определяется в зависимости от определенных условий. Например, по делам в отношении объектов недвижимого имущества

¹ <http://center.gov.by/debur/docs/law/austrian-act-russian.htm> (дата обращения – 06.01.2011 г.).

– от местонахождения данного имущества; по делам в отношении ведения бизнеса либо осуществления любого другого постоянного вида деятельности – от места ведения бизнеса либо осуществления данного вида деятельности; по иным делам – прежде всего от места постоянного проживания вовлеченных сторон, от последнего места постоянного проживания или места последнего пребывания в этой стране.

Регламентируется Актом Австрии и так называемая пристрастность административных органов, то есть перечислены случаи, когда административные чиновники должны воздержаться от участия в разрешении следующих дел, назначив вместо себя замену. Это такие случаи как дела, в которые вовлечены лично сам чиновник, его(ея) супруг(-а), родственники супруга и другие родственники, дела приемных родителей либо приемных детей, опекунов либо лиц, находящихся под их опекой, дела, по которым они были либо все еще являются назначенными представителями одной из сторон, и другие.

Также есть глава, предусматривающая участие представителей. Когда личного присутствия четко не требуется, вовлеченные стороны и их юридические представители могут быть представлены физическими лицами, обладающими полной юридической правоспособностью, юридическими лицами, единоличными владениями и партнерствами в рамках торгового права либо партнерствами, зарегистрированными в рамках гражданского права. Представители должны предоставить доказательства своих полномочий в виде письменной доверенности от имени соответствующего лица либо компании. В присутствии представителя органа власти такая доверенность может быть также выдана устно; это может быть зафиксировано в меморандуме. Сущность и рамки компетенции представительских полномочий определяются условиями доверенности, любые основания в этой связи должны разрешаться в соответствии с положениями гражданского права.

Предусмотрено в Акте Австрии такое понятие, как меморандумы (памятные записки). Информация, полученная *ex officio* (по служебной обязанности), и информация, полученная органом власти по телефону, и, кроме того, личные инструкции, запросы и указания, не зафиксированные в письменной форме, и, наконец, факты, важные лишь для собственных целей органа власти, должны, если иное не оговорено, в случае необходимости быть изложены в форме меморандума. Содержание меморандума должно быть заверено ответственным чиновником путем проставления даты и подписи.

Изучение материалов дела начинается с того, что орган власти предоставляет сторонам право изучить материалы дела или часть материалов, касающихся их дела. Сторонам разрешено снимать собственные копии и получать копии, сделанные за их счет, в зависимости от доступных технических возможностей. В зависимости от доступных технических возможностей, при изучении материалов дела может быть также предоставлен доступ к файлам электронной обработки данных.

Всем сторонам, вовлеченным в рассмотрение конкретного дела, должен быть в равной степени предоставлен доступ к его материалам.

Важным и, безусловно, положительным является законодательная регламентация способов доступа к информации слепых и лиц с серьезно поврежденным зрением. Так, для слепых и лиц с серьезно поврежденным зрением, у которых нет представителя, согласно их запросу, орган власти должен обеспечить зачитывание содержания материалов дела либо части материалов дела, либо это содержание должно быть доведено до их сведения другим подходящим образом, в зависимости от наличия технического оборудования.

Вручение решения в Австрии регулируется отдельным документом – Актом о вручении документов.

Также предусмотрены административные взыскания и штрафы за неправомерное поведение в процессе рассмотрения дела. Апелляция на административные штрафы и штрафы, наложенные за неправомерное поведение, может быть подана в независимую административную апелляционную комиссию. Такая процедура не применяется в отношении дел, входящих в сферу собственной деятельности муниципалитета. Решение принимает один из членов независимой административной апелляционной комиссии в единоличном порядке.

Часть вторая Акта Австрии – процедуры расследования. Целью процедуры расследования является выяснение подлинности фактов, касающихся разбирательства административного дела, а также предоставления сторонам возможности отстоять свои права и законные интересы.

Как только дело подготовлено к принятию решения по нему, орган власти может объявить процедуру расследования завершенной. Новые факты и доказательства должны приниматься во внимание органом власти лишь в тех случаях, когда они сами по себе либо в сочетании с результатом остальной части процедуры могли бы привести к принятию другого решения по делу.

Все известные вовлеченные лица, а также все необходимые свидетели и эксперты должны быть вызваны на устные слушания и, если такие слушания включают юридический осмотр (judicial inspection), то рекомен-

дуются проводить их на месте, либо в помещении органа власти, либо в таком месте, в отношении которого есть основания считать наиболее подходящим в соответствии с ситуацией. При выборе места для проведения слушания, следует обратить внимание на его доступность для лиц с ограниченными физическими возможностями, которые не должны при этом сталкиваться с какой-либо опасностью либо оказываться вынужденными прибегнуть к помощи третьих лиц, если только слушание не включает юридического осмотра помещений. При назначении устных слушаний вовлеченные лица должны быть уведомлены лично.

Крупномасштабное разбирательство производится в случаях, если существует вероятность того, что в каком-либо административном деле или объединенных административных делах количество вовлеченных лиц превысит 100 человек. При вынесении постановлений установлен определенный порядок. Любое постановление должно быть четко названо таковым, а в его тексте должны содержаться решение и информация о возможности апелляции. Если точка зрения стороны не была принята полностью органом, рассматривающим дело, или решения были приняты им на основании возражений или заявлений вовлеченных лиц, то причины этого должны быть отмечены в постановлении.

Что касается апелляции, то право на ее подачу и другие средства защиты права (репрезентация) регулируются административными правилами и регулирующими нормами, если иное не предусмотрено положениями соответствующего федерального акта для особых случаев. Не могут подаваться отдельные апелляции по процедурным распоряжениям. Такие распоряжения могут быть обжалованы лишь в рамках апелляции по постановлению, вынесенному в качестве решения по делу. В апелляции должно быть указано, какое именно постановление оспаривается, а также содержаться апелляционное ходатайство с указанием причин. Сторона утрачивает право на подачу апелляции, если она явно отказалась от права на апелляцию после получения или оглашения постановления. Апелляция должна быть подана стороной на протяжении двухнедельного срока органу власти, издавшему постановление первой инстанции. Отсчет времени срока для каждой стороны начинается с момента получения ею письменной копии постановления, а в случае устного оглашения – одновременно с ним. Своевременно поданные апелляции влекут за собой приостановку выполнения постановления органа власти.

Также предусмотрены такие положения, как возобновление разбирательства, восстановление в прежнем юридическом положении, кроме того, предусмотрена глава, регламентирующая расходы, порядок исполнения решений и вступление в законную силу.

Швейцарская Конфедерация

В Швейцарии процедуры издания, изменения и отмены распоряжений административных органов регулируются Федеральным законом об административных процедурах от 20 декабря 1968 г. (далее – Закон Швейцарии)¹.

В отдельных субъектах конфедерации (кантонах) действуют собственные законодательные акты. Например, в кантоне Базель-Ланд действует вступивший в силу 1 января 1989 г. Закон об административных процедурах (далее – Закон Базель-Ланда)². Эти законы во многом повторяют друг друга.

Закон Швейцарии регламентирует процессуальные процедуры для издания, изменения и отмены распоряжений административных учреждений. Такой же предмет регулирования предусмотрен и Законом Базель-Ланда.

Под органами власти в Законе Швейцарии понимаются:

- Бундесрат, его департаменты, федеральная канцелярия, предприятия, учреждения и иные федеральные ведомства;
- федеральные суды для рассмотрения и обжалования распоряжений в первой инстанции;
- автономные федеральные учреждения или предприятия;
- федеральные комиссии;
- иные органы вне федеральной системы управления, если они принимают распоряжения в рамках переданных им публично-правовых функций.

Под распоряжением в рассматриваемых законах понимаются распоряжения учреждений в конкретном деле, опирающиеся на публичное право, предметом которых являются: обоснование, изменение и прекращение прав или обязанностей; установление наличия, отсутствия или объема прав или обязанностей; отклонение ходатайств об обосновании, изменении, прекращении или установлении наличия прав или обязанностей или отказ в рассмотрении таких ходатайств.

Под распоряжениями в Законе Швейцарии понимаются также исполнительные распоряжения, промежуточные распоряжения, решения по протесту, решения по жалобе, решения в рамках процесса возобновленного рассмотрения дела или ревизии и разъяснение.

Сторонами в процессе могут быть:

- лица, чьи права и обязанности затрагивает распоряжение;

¹ Информационная система «Параграф» (дата обращения – 06.12.2011 г.).

² Там же.

- другие лица, организации или учреждения, если они воспользовались одним из имеющихся у них средств правовой защиты или если они по заявлению или официально привлечены к делу учреждением, издавшим распоряжение.

Позитивные административные процедуры инициируются как гражданами, так и компетентным органом власти. В отношении определения предмета процедуры заявители поставлены в жесткие рамки. В соответствии с принципом законности, орган администрации может предписать только то, что предусмотрено законодательством. Перед изданием распоряжения орган администрации обязан проверить свою компетенцию и в случае негативного ответа передать заявление в компетентную инстанцию.

Статус стороны в швейцарских административных процедурах получают все адресаты решения органа власти. Таковой является сторона, интересы которой затрагиваются принятым административным актом и у которой есть предусмотренное законом право на обжалование, пересмотр и отмену данного решения. Статус участника процесса должен быть также представлен и тем лицам, интересы которых могут быть ущемлены в результате принятого решения, что выясняется уже в процессе принятия решения.

Стороны административных процедур могут на любом этапе процесса воспользоваться юридической помощью и, если не требуется персональное присутствие, действовать через представителя. Распоряжение должно иметь четкое обозначение того, что оно является распоряжением, и содержать обоснование и разъяснение права обжалования и порядка подачи жалобы. Распоряжения доводятся до сведения сторон или их адвокатов в письменном виде, а также опубликовываются в кантональном ведомственном листке. Учреждение может не давать обоснование и разъяснение, если распоряжение полностью отвечает требованиям всех сторон.

В Законе Швейцарии предусмотрено, что административный орган доводит распоряжение до сведения стороны на том официальном языке, на котором сторона обращалась или могла бы обратиться в административный орган.

Жалоба может быть подана в случае превышения пределов или злоупотребления свободой усмотрения, либо неверного или неполного установления обстоятельств дела.

Из анализа законодательства Швейцарии видно, что законами очень подробно регламентирован весь административный процесс, вплоть до стадий процесса и судебных издержек. Предусмотрены также и случаи возобновления процесса, пересмотра в порядке надзора и случаи взыскания денежных средств с самих учреждений.

Греческая Республика

Административные процедуры в Греции регулируются кодексом об административной процедуре, утвержденным Законом №2690 от 9 марта 1999 г. (далее – Кодекс Греции)¹. Положения данного кодекса регулируют деятельность органов государственного и местного управления и других субъектов публичного права.

Кодекс Греции состоит всего из 33 статей. В ст. 2 указанного кодекса закреплено, что органы управления обязаны осуществлять требуемые от них должностные действия не позднее установленных соответствующими положениями сроков либо в иных случаях – в течение разумного промежутка времени. Основанием для совершения административного действия является обращение заинтересованной стороны, если иное не установлено соответствующими положениями законодательства. Заинтересованная сторона вправе отозвать обращение до начала совершения административного действия без каких-либо последствий, если противоположное не установлено специальными инструкциями. Аннулирование обращения не допускается. Для удобства сторон, обращения оформляются на бланках, которые должны предоставляться органом управления по всем вопросам, находящимся в его компетенции. На бланках указаны условия, установленные законодательством для вынесения положительного решения по обращению, ссылки на соответствующие законодательные акты, список документов для предоставления заинтересованной стороной, а также сроки вынесения решения по обращению. Если заинтересованная сторона заявляет, что не умеет писать, обращение составляется со слов заявителя уполномоченным на это государственным служащим.

Порядок рассмотрения обращений граждан регулируется ст. 4.

В законе предусмотрено положение о том, что любая заинтересованная сторона имеет право доступа к административным документам на основании письменного заявления. К административным документам относятся документы, составленные государственными службами: отчеты, исследования, протоколы, статистические данные, официальные ответы, суждения и постановления.

Административным слушаниям посвящена ст. 6. Приглашение на слушания по делу оформляется в письменной форме с указанием места, даты и времени проведения и оснований для возможного применения административных мер. Приглашение направляется заинтересованной стороне не позднее пяти полных дней до назначенной даты слушаний. Заинтересованная сторона имеет право на ознакомление с имеющими-

¹ http://center.gov.by/debur/docs/law/greece_rus.htm (дата обращения – 06.01.2011 г.).

ся против нее свидетельствами и уликами и на представление свидетельств, опровергающих ее вину. Соблюдение данного требования и рассмотрение представленных заинтересованной стороной свидетельств в свою пользу должны быть отражены в обосновании принимаемых административных мер. Принятые решения должны быть исполнены в течение разумного срока с момента проведения слушаний с участием заинтересованной стороны.

В законе также указан порядок формирования и деятельности коллегияльных административных органов.

Часть 3 Кодекса Греции предусматривает нормы, регулирующие содержание, обоснование, публикацию и отмену административного акта. Интересно, что текст административного акта должен быть доставлен всем лицам, которых он касается. Допускается использование любого подходящего способа доставки за исключением случаев, установленных законодательством.

В Кодексе Греции есть понятие административного контракта, однако, сказано о нем очень мало. Административные контракты подлежат оформлению в письменном виде, если иное не установлено законом. Условия и подтверждение заключения контракта могут оформляться отдельными документами.

Часть 5 Кодекса Греции регламентирует административное обжалование в вышестоящие инстанции и порядок апелляционного обжалования. Заканчивается рассматриваемый кодекс, как и многие другие, заключительными положениями о вступлении в силу нормативных актов и др.

Королевство Швеция

Закон об административной процедуре появился в Швеции в 1986 г. (далее – Закон Швеции)¹.

Этот закон применяется для рассмотрения дел административными органами и в области административного правоприменения в судах. Положения некоторых статей, например 4-6, также относятся к вопросам, связанным с другими видами административной деятельности в этих органах. В ст. 22а содержатся положения, касающиеся апелляционных жалоб, и требования о разрешении на подачу жалобы в апелляционный суд по рассмотрению жалоб на решение административного органа.

Также предусмотрена регламентация обязанностей государственных органов. Административные органы принимают людей и отвеча-

¹ http://center.gov.by/debur/docs/law/sweden_rus.htm (дата обращения – 17.01.2011 г.).

ют на их телефонные звонки. При выделении для этого определенных приемных часов население должно быть соответствующим образом информировано. Любой орган должен быть открыт не менее двух часов в течение обычного рабочего дня с понедельника по пятницу для приема и регистрации официальных документов, а также приема заявок на изготовление официальных документов по своему профилю.

Закон Швеции в ст. 7 предусматривает, что разбирательство каждого вопроса, одной из сторон которого является какое-либо лицо, должно проходить как можно проще, быстрее и с наименьшими затратами, не подвергая при этом риску обеспечение правового режима. При рассмотрении вопросов соответствующему органу предоставляется возможность получения информации от других органов и ознакомления с их точкой зрения, если в этом возникнет необходимость. Объяснения со стороны органа должны быть доступными и понятными. Орган должен также облегчать разбирательство для людей, с которыми он имеет дело, и другими способами.

При рассмотрении дела причинами, по которым лицу, уполномоченному рассматривать дело, заявляется отвод, когда дело касается его самого или его супруги, родителей, детей, братьев или сестер или других лиц, находящихся с ним в близком родстве, или когда ему или лицу, находящемуся с ним в близком родстве, исход дела может принести необычайную выгоду или вред; когда лицо выступало по существенному пункту дела в качестве представителя какого-либо лица или оказывало ему содействие в платеже и др.

Когда решение по делу должно приниматься несколькими лицами в отсутствие согласия между ними, председатель представляет различные переданные ему предложения по решению. Каждое предложение представляется таким образом, чтобы ответом на него могло быть «да» или «нет». После получения ответа участников в вынесении решения на эти предложения, председатель оглашает принятое, по его мнению, решение.

В вопросах, касающихся осуществления государственной власти в отношении какого-либо лица, каждый участник заключительной стадии рассмотрения дела обязан также принимать участие в вынесении решения. Однако никто не обязан голосовать за более чем одно предложение. Председатель всегда обязан голосовать, если это необходимо для кворума.

Пересмотр производится в случае, если орган в силу новых обстоятельств или по какой-то иной причине сочтет, что принятое им в качестве первой инстанции решение является явно ошибочным, он должен исправить решение при условии, что это может быть сделано опера-

тивно, просто и без ущерба для какой-то стороны – частного лица. Это также является его обязанностью в случае обжалования решения, если заявитель не требует, чтобы решение было отложено до момента поступления другого распоряжения (запрещение). Подобное требование не является обязательным, если орган направил документы по делу в вышестоящую инстанцию или если есть иные особые причины против изменения органом принятого решения.

Любой заявитель, истец по апелляции и другая сторона должны быть проинформированы о содержании решения, посредством которого орган выносит определение по делу, если оно касается осуществления государственной власти в отношении какого-либо лица. Однако нет необходимости уведомлять эту сторону, если отсутствие необходимости в этом является очевидным. Если решение наносит ущерб чьим-то интересам и может быть обжаловано, их следует информировать о порядке подачи апелляционной жалобы.

Апелляционная жалоба по решению органа теряет силу в случае, если орган сам вносит изменения в решение соответственно просьбе заявителя.

Финляндская Республика

В Финляндии действует Акт об административных процедурах Финляндии, вступивший в силу 1 января 2004 г. (далее – Акт Финляндии)¹. Целью данного акта является достижение, укрепление и развитие качественной администрации, а также доступа к правосудию по административным вопросам. Помимо этого, целью Акта Финляндии является повышение качества и продуктивности административных услуг, что закреплено в ст. 1.

Акт Финляндии содержит положения, касающиеся основополагающих принципов качественной администрации и процедуры, применимой к административным вопросам. Он применяется государственными властями, муниципальными властями, независимыми учреждениями и организациями в рамках публичного права, а также в агентствах, подчиняющихся Парламенту и Канцелярии Президента Республики.

Акт Финляндии применяется государственными предприятиями, ассоциациями в рамках публичного права и частными сторонами, когда они исполняют задачи в области публичной администрации.

В Акте Финляндии, в отличие от некоторых стран Европы, предусмотрены принципы администрации.

¹ http://center.gov.by/debur/docs/law/admin_act_finland_rus.htm (дата обращения – 17.01.2011 г.).

Часть 2 посвящена ведению административного дела и его рассмотрению органами власти. Здесь описываются общие принципы рассмотрения дела, выяснение обстоятельств дела и заслушивание сторон, вынесение решения по делу, исправление ошибок в решении.

Требование к административному решению такое же, как и во многих других законодательных актах других стран. Оно должно быть представлено в письменной форме. Решение может быть объявлено устно, если это абсолютно необходимо в связи со срочным характером дела. Устное решение должно быть без промедления оформлено в письменной форме, при этом, оно должно содержать указания относительно обращений об обжаловании и апелляции.

Положения о порядке обжалования решения предусмотрены ст. 46. Если апелляция в отношении принятого решения может быть подана лишь после того, как оно было обжаловано в рамках специальной процедуры обжалования, то одновременно с объявлением решения представляются инструкции о порядке обжалования.

Инструкции о порядке обжалования должны быть представлены и в том случае, если в особом порядке было оговорено, что это административное решение должно быть представлено на рассмотрение органа власти, не являющегося апелляционной инстанцией.

Часть 3 Акта Финляндии регулирует порядок вручения административного решения и его процедуру.

Вручение частному лицу должно производиться непосредственно ему самому либо его законному представителю. Если адресат и его законный представитель обладают параллельными правами быть выслушанными по данному делу, то документ должен отдельно вручаться каждому из них.

Документ должен быть вручен в виде оригинала либо копии. Если вручаемый документ имеет приложения, которые не могут быть переданы адресату, то орган власти должен обеспечить адресату возможность внимательно ознакомиться с приложениями в помещении органа власти, либо учреждения, ответственного за организацию процесса. При вручении документа, адресат должен быть проинформирован относительно того, где и до какого времени будут доступны эти приложения. Вручение осуществляется путем отправки обычного почтового отправления либо отправления с уведомлением о вручении, либо, если это невозможно, путем публичного уведомления. Вручение путем публичного уведомления может применяться тогда, когда документ должен быть вручен более чем тридцати конкретным лицам или же если количество получателей неизвестно.

Документы должны быть вручены органу власти, который выступит стороной по данному делу. В случае наличия сомнений относительно того, какие из государственных органов выступают в качестве стороны по определенному делу, документ должен вручаться Провинциальному государственному управлению.

Так же, как и во многих законодательных актах стран Европы, в Акте Финляндии содержится понятие административного контракта. В ст. 3 административный контракт определяется как контракт в рамках компетенции того или иного органа власти об исполнении задач в области публичной администрации, или же контракт, касающийся осуществления публичной власти. При заключении административного контракта должны соблюдаться основополагающие принципы качественной администрации; помимо этого, при разработке контракта должны быть надлежащим образом защищены права лиц, которых касается этот контракт, равно как и обеспечены их возможности оказать влияние на содержание контракта.

Акт Финляндии не применяется в отношении судопроизводства, предсудебного расследования, полицейского следствия либо принудительных мер. Рассматриваемый акт не применяется в отношении воинских приказов, равно как и иных внутренних распоряжений администрации, касающихся выполнения какого-либо задания или иных мер.

Положения Акта Финляндии также не распространяются на правовой надзор, осуществляемый высшими органами наблюдения за соблюдением законности в стране, если иное особо не оговорено.

Таким образом, проанализировав административно-процедурное законодательство стран Европы, можно констатировать наличие ряда норм, которые могли бы стать положительными новшествами в законодательстве нашей страны. Так, многие европейские государства включают в законодательство такое понятие, как административный контракт. Подробное и четкое описание принципов и стадий административной процедуры дает преимущество странам Европы в вынесении более справедливых и правомерных решений. Детально во многих законодательных актах описана процедура вручения решения, что также является немаловажной составляющей объективного разрешения дела.

Включение некоторых положений законов и актов рассматриваемых стран в законодательство нашей республики могло бы значительно улучшить состояние административных процедур и обеспечить населению страны более квалифицированную защиту их прав и свобод в отношениях с государственными органами.

Предложения по совершенствованию административных процедур в Казахстане на основе опыта зарубежных стран

Подводя итоги произведенного анализа нескольких нормативных правовых актов зарубежных стран об административных процедурах, можно сделать вывод о том, что наше административно-процедурное законодательство требует усовершенствования и приведения в соответствие с общими прогрессивными положениями зарубежной практики.

Необходимо, проанализировав существующие законодательные акты зарубежных стран, выявить наилучшие положения, которые будут полезны системе казахстанского права, и рассмотреть возможность их включения в законодательство нашей страны.

Прежде всего, стоит отметить схожее строение законодательных актов, регламентирующих административные процедуры в рассматриваемых странах. Изученные законы во многом отличаются от Закона об административных процедурах Республики Казахстан. Практически во всех законах, кодексах и актах стран СНГ порядок обращения граждан в государственные органы, все процессуальные нормы, регулирующие такое обращение и порядок обжалования решений государственных органов, предусмотрены одним документом, регламентирующим административные процедуры. В концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 г., утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. №858 (далее – Концепция) закреплено, что в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности необходимо продолжить работу по систематизации действующего законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства; освобождению его от устаревших и дублирующих

норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве; минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты¹.

В концепции, на наш взгляд, правильно отмечено, что кодификация – это не единственный инструмент систематизации законодательства. Следует использовать и другие инструменты, например консолидацию, представляющую собой объединение норм права, регулирующих в одном законодательном акте определенные отношения.

Поэтому необходимо усовершенствовать Закон об административных процедурах путем его консолидации с Законом Республики Казахстан об обращениях физических и юридических лиц. Это позволит одному законодательному акту регулировать широкий круг вопросов, что упростит процесс реализации административных процедур, устранив бесполезные отсылочные нормы и возникающие коллизии на этой основе.

Хоть Закон об административных процедурах и закрепляет основные принципы установления административных процедур, необходимо их более подробно регламентировать, раскрыв их понятия для точного и единообразного применения каждого принципа. Как видно из рассмотренных законодательных актов других государств, большое внимание уделяется таким принципам, как гласность и открытость процесса осуществления административных процедур, а также принципам, гарантирующим участие граждан в административной процедуре. Внедрение в законодательство нашей республики таких принципов, а также принципа соразмерности вмешательства в правовое положение юридических и физических лиц или принципа охвата большим меньшего, в соответствии с которым административный орган не может требовать от физических и юридических лиц совершения каких-либо действий, охваченных по смыслу ранее совершенными ими действиями, расширит гарантии граждан и организаций при взаимодействии с неравными по правовому статусу

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан 2009 г. №35. Ст. 331.

субъектами. Заимствование описанных принципов из законов других стран и их дальнейшая имплементация в Закон об административных процедурах, позволит намного облегчить процесс участия граждан и юридических лиц в процедурах, а также поможет избежать произвола государственных органов.

Еще одним большим недостатком в существующей системе подачи и рассмотрения обращений в государственные органы является отсутствие стадий административных процедур в целом как законодательно закрепленных этапов развития дела со своими особенностями, так и отдельных ее элементов. Для устранения данных изъянов необходимо законодательно предусмотреть следующие стадии административных процедур:

1. Возбуждение административного дела. Данная стадия должна предусматривать основание для возбуждения административного дела, форму административного производства, перечень необходимых для этого документов и др.
2. Рассмотрение административного дела. Здесь необходимо полностью закрепить порядок непосредственного рассмотрения административного дела, начиная от лиц, участвующих в деле, сроков рассмотрения и заканчивая вынесением решения по делу.
3. Административное обжалование. Предусматривает порядок обжалования решений административного органа по уже возбужденному делу или обжалование действий (бездействий) административного органа, основание подачи жалобы, ее форму, сроки и процедуру рассмотрения, а также выносимое административным органом решение по итогам рассмотрения жалобы и т.д.
4. Исполнение административного акта. Основной проблемой административных процедур зачастую является не вынесение определенного решения по делу, а его исполнение. Поэтому надо тщательно регламентировать порядок и сроки исполнения административного правового акта. В случае неисполнения в добровольном порядке предусмотреть принудительное исполнение с применением мер принуждения.

Также необходимо установить в Законе об административных процедурах требования к административному акту, порядок его издания и вручения, положения о представительстве, описать виды административных процедур, круг лиц, имеющих право на участие в разбирательстве.

Во многих странах Европы присутствует такое понятие, как административный договор (контракт, сделка). В правовой науке на протяжении долгого времени ведутся дискуссии по поводу возможного существования и возникновения договора в административном праве, а также по поводу его правовой природы, т.е. может ли он существовать как самостоятельное публично-правовое явление или же он является элементом гражданско-правовых отношений со своими особенностями.

В Казахстане исполнительные органы государственной власти участвуют в многочисленных договорных связях, не все из которых являются административными (к примеру, государственные органы заключают гражданско-правовые сделки). Поэтому следует различать понятия «административный договор» и «гражданско-правовые договоры, заключенные государственными органами». Для этого необходимо рассмотреть научные определения, сформулированные учеными, которые наиболее точно раскрывают сущность этого явления. На наш взгляд, наиболее точное определение понятия административного договора раскрывается в работах российских ученых, таких как А.В.Демин, Д.Н.Бахрах, Ю.Н.Старилов, Ю.А.Тихомиров и др.

Так, по мнению Д.Н.Бахраха, «административный договор – это основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников»¹.

А.В.Демин дает следующие определения административного договора: «под административным договором понимаются все публично-правовые договоры, заключаемые органами государственной власти и местного самоуправления, за исключением международных и процессуальных...», при этом под публично-правовым договором он понимает «волевое соглашение не менее двух субъектов публичного права, заключенное на основании норм публичного права в общественных (общегосударственных) интересах, правовой режим которого содержит элементы, выходящие за рамки частного (гражданского) права»². Иными словами, согласно его определению, «административный договор есть управленческое соглашение не ме-

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. С. 173.

² Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – Красноярск, 1998. С. 16.

нее двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные (координационные) управленческие отношения, правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права»¹.

В силу того, что административный договор является разновидностью публично-правового договора, справедливо возникает вопрос о наличии ряда отличительных признаков, позволяющих отграничить его от других видов договоров. Таких признаков много, однако, вкратце остановимся только на некоторых, наиболее значимых из них.

Во-первых, административный договор существует на основе норм административного права.

Во-вторых, обязательной стороной административного договора всегда является орган исполнительной власти или иной орган государственной администрации при осуществлении им функций государственного управления и реализации своих публично-властных полномочий в рамках предоставленной ему административным законодательством компетенции. Поэтому в Законе об административных процедурах при внесении положений об административном договоре необходимо обязательно включить норму, предусматривающую, что при заключении административного договора, административный орган действует только в пределах предоставленных ему законом полномочий, как это предусмотрено ст. 651 Общего Административного Кодекса Грузии.

В-третьих, административный орган регулирует отношения, связанные с реализацией исполнительной власти.

Возможно, что внедрение такого понятия, как административный договор, в казахстанское законодательство даст со временем свои положительные результаты.

При включении всех перечисленных положений Закон об административных процедурах будет намного более эффективен в использовании. Надо отметить, что такие попытки уже предпринимаются. Создан новый проект Закона об административных процедурах, который включает многие из перечисленных выше норм и намного больше соответствует общим положениям законодательств зарубежных стран.

Другим важным аспектом совершенствования административных процедур является реформирование сферы предоставления

¹ Там же. С. 29.

государственных услуг. Здесь также есть положительные нововведения вследствие проводимой реформы, но их пока недостаточно.

Для начала огромное значение имеет разработка стандартов предоставления услуг. Она должна осуществляться строго в соответствии с действующим законодательством. То есть каждый вновь разрабатываемый стандарт должен быть проверен на наличие взаимосвязи и непротиворечивости с другими законодательными актами. В противном случае гарантированно снижение эффективности оказания государственных услуг.

Необходимо, чтобы в процессе оказания услуг государственные органы обеспечивали беспрепятственный доступ населения к информации. Это подразумевает ее доступность и постоянное информирование граждан об организациях и учреждениях, предоставляющих государственные услуги, порядке их предоставления, правах и обязанностях потребителей и поставщиков при получении или предоставлении услуг.

Новым и полезным может стать внедрение системы поощрений государственных служащих. При наличии личной заинтересованности исполнителей в качественном и своевременном предоставлении соответствующего вида государственных услуг этот процесс станет намного проще и быстрее. Мировая практика свидетельствует о необходимости разработки системы материального и морального стимулирования, влияющей на качество работы государственных служащих по предоставлению государственных услуг. Это также будет способствовать и снижению уровня коррупции, так как если за качественную и быструю помощь населению исполнители будут получать достойное вознаграждение от государства, не будет никакого смысла намеренно затягивать процесс предоставления услуг либо бездействовать. Однако параллельно с системой поощрений должен быть и усилен контроль за государственными служащими. Впоследствии должна сложиться такая ситуация, при которой, работая добросовестно, заработок государственных служащих, будет значительно больше, чем при получении незаконных вознаграждений от граждан.

Нельзя не сказать и об устранении имеющихся административных барьеров. Способом их устранения может стать максимальное упрощение организации и технологии предоставления государственных услуг. Процедуры предоставления государственных услуг должны быть предельно просты, понятны и надежны.

Внедрение системы электронного правительства является большим шагом на пути развития системы государственного управления.

Однако здесь существуют такие проблемы, как компьютерная неграмотность населения, технические проблемы в процессе пользования электронными порталами и другие. Также в рамках данного проекта обязательно необходимо установить обратную связь с потребителями услуг. Это поможет установлению фактов злоупотребления полномочиями, некачественного или несвоевременного оказания услуг, а также позволит консультировать и информировать население о состоянии, порядке и сроках предоставления государственных услуг.

Наиболее актуальным и важным на сегодняшний день, конечно же, должно стать расширение сферы предоставления электронных услуг. Это касается и усовершенствования портала «Электронное правительство», сайтов министерств и ведомств, а также расширения круга предоставляемых в электронном виде услуг и улучшение качества и скорости их предоставления. Поскольку использование электронных порталов для получения услуги связано с наличием у граждан электронных цифровых подписей, необходимо в максимально упрощенном и быстром порядке обеспечить всех желающих такой подписью. Это сразу же даст свои результаты в виде уменьшения очередей в ЦОНах и других государственных органах.

Также нельзя обойтись и без повышения квалификации лиц, оказывающих государственные услуги. Повышение качества предоставления услуг потребует и повышения качества персонала данного сектора. К государственным служащим будут предъявляться более высокие требования, следовательно, необходимо обеспечить им систематическую стажировку, которая должна проводиться профессионалами. Это может касаться как повышения компьютерной грамотности, так и изучения языков, законодательства и многого другого.

Таким образом, основными направлениями для усовершенствования административных процедур являются:

- Консолидация Закона об административных процедурах с Законом об обращении физических и юридических лиц.
- Приведение Закона об административных процедурах в соответствие с международной практикой и общими прогрессивными положениями зарубежного законодательства.
- Создание системы поощрений для государственных служащих, оказывающих услуги.
- Обеспечение возможности обучения и стажировки государственных служащих.

- Максимальное упрощение самого процесса предоставления государственных услуг.
- Обеспечение наиболее полного доступа населения к информации.
- Усовершенствование и расширение имеющихся электронных порталов и сайтов.
- Приведение всех нормативных актов и действий государственных органов в соответствие с Конституцией, где права и свободы личности являются главной ценностью государства.

Изменения в законодательстве позволят определить четкий порядок предоставления услуг, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. Будучи закрепленными в Законе об административных процедурах, описанные нормы дадут возможность гражданам эффективно защищать свои интересы, а государственных служащих заставят действовать строго в рамках закона.

Проще говоря, вся деятельность в сфере государственного управления должна быть направлена на удовлетворение потребностей личности, обратившейся к государственным органам за помощью либо за защитой нарушенных прав.

Все вышеуказанные меры помогут изменить ментальность государственных служащих, что впоследствии повысит уровень доверия населения к своему государству.

Научно-популярное издание

Административные процедуры

Редактор Спиридонова Н.В.

Дизайн и верстка Штиловой Т.А.

Подписано в печать 24.03.2011 г. Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Уч.-изд. л. 13. Тираж 1000 экз. Заказ № 455-11.

Отпечатано в типографии PRIDE PRINT, ул. Мирзояна, 13-15. Тел: +7 (727) 378 80 06

