

УДК 342.9

Досанова Фатима Пулатовна

Старший научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления, Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан, г. Нур-Султан
e-mail: sunak_sfp@mail.ru

О ВНУТРЕННИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ ПРОЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Мемлекеттік басқаруды іске асырудың заңды нысаны болып табылатын әкімшілік-рәсімдік процесссіз жария билік органдарының заңды, әділ және тиімді қызметі мүмкін еместігіне байланысты қазіргі уақытта әкімшілік әділет енгізу мәселелері өте өзекті болып табылады. Дамыған шетелдерде әкімшілік әділет қолдану тәжірибесі әкімшілік рәсімдер негіздерін бекітудің оңтайлы заңды құрылымдарын іздеуге мәжбүр етеді, олар Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі жобасында ұсынылған. Бұл мақалада автор ішкі әкімшілік рәсімдерге, олардың сыртқы әкімшілік рәсімдер үшін маңызына және осы кодексте бекітудің орындылығына назар аударады. Сонымен қатар, автор жобада заң терминологиясын ретке келтіру мәселесін көтереді және «Әкімшілік акт» терминінің орнына «жеке-дара қолданылатын құқықтық акт» терминін қолдануды ұсынады.

Түйін сөздер: әкімшілік әділет; ішкі әкімшілік рәсімдер; сыртқы әкімшілік рәсімдер; әкімшілік акт; жария-құқықтық дау; жария билік органдары; азаматтар мен ұйымдардың құқықтары мен мүдделерін қорғау.

Вопросы внедрения административной юстиции очень актуальны в настоящее время в силу того, что без административно-процедурного процесса, являющегося юридической формой реализации государственного управления, невозможна законная, справедливая и эффективная деятельность органов публичной власти. Опыт применения административной юстиции в развитых зарубежных странах заставляет искать оптимальные юридические конструкции закрепления основ административных процедур, которые и были представлены в проекте Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан. В данной статье автор обращает внимание на внутренние административные процедуры, их значение для внешних административных процедур и целесообразность закрепления в данном кодексе. Кроме того, автор поднимает вопрос об упорядоченности юридической терминологии в проекте и вместо термина «административный акт» предлагает употреблять термин «правовой акт индивидуального применения».

Ключевые слова: административная юстиция; внутренние административные процедуры; внешние административные процедуры; административный акт; публично-правовой спор; органы публичной власти; защита прав и интересов граждан и организаций.

The issues of introducing administrative justice are very relevant at present time since without the administrative-procedural process, which is the legal form of implementing public administration, the lawful, fair and effective activity of public authorities is impossible. The experience of using administrative justice in developed foreign countries makes one look for optimal legal constructions for securing the foundations of administrative procedures, which were presented in the draft Administrative Procedure Code of the Republic of Kazakhstan. In this article, the author draws attention to internal administrative procedures, importance of it for external administrative procedures and the appropriateness of consolidation in this code. In addition, the author raises the issue of structuring legal terminology in the draft and proposes to use the term «legal act of individual application» instead of the term «administrative act».

Keywords: administrative justice; internal administrative procedures; external administrative procedures; administrative act; public law dispute; public authorities; protection of the rights and interests of citizens and organizations.

Необходимость перехода максимально где это возможно от сложившихся традиционных подходов в отношениях между государством, гражданами и негосударственными организациями, основанных на односторонне-властных принципах, к партнерско-содействующим, функционально-клиентским отношениям, сугубо охранительным принципам была определена ещё в 2009 году в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 года до 2020 года [1]. Уже тогда поднимался вопрос об административной юстиции. Однако, внедрить ее так и не получилось, в настоящее время проблема процессуального

обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера осталась. На что Президент Республики Казахстан в сентябре этого года в своём Послании народу «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» вынужден снова обратить внимание - необходимо внедрить особый механизм разрешения публично-правовых споров [2], который бы нивелировал юридическое неравенство его субъектов, находящихся в отношениях власти – подчинения. В публично-правовых спорах одной стороной обязательно является орган государственной власти, а другая сторона

обязательно находится в его властном подчинении. Важное значение в предупреждении публично-правовых споров играет установленный порядок функционирования органов публичной власти, который направлен на обеспечение не только эффективного ее функционирования, но и эффективной защиты прав и интересов граждан и организаций при реализации их субъективных публичных прав.

Порядок функционирования органов публичной власти находит свою практическую реализацию в административных процедурах, представляющих собой «правовой метод, позволяющий повысить эффективность уважения законности на практике» [3]. Поэтому от сущности и правовой регламентации административных процедур, и практического применения их в непосредственной управленческой деятельности органов публичной власти зависит ее качество. Нельзя не согласиться с Ю.Е. Аврутиным в том, что «совокупность позитивных и негативных административных процедур и обеспечивает оптимизацию организационного построения органов власти, совершенствование внутриаппаратной деятельности, укрепление взаимодействия и координации в процессе осуществления государственных функций в интересах удовлетворения публичных интересов, сокращения административных барьеров между органами власти и гражданами при реализации ими прав и свобод, исполнения обязанностей» [4, с.37]. Не вдаваясь в классификацию административных процедур помимо их деления на позитивные и негативные, имеющиеся в теории административного права, обратим внимание на закрепление в проекте Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее - АППК) как внутренних (для органов публичной власти, реализующих отношения «государство-чиновник»), так и внешних (реализующих отношения «государство-человек») административных процедур [5]. Однако, исходя из практического опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих между гражданином (гражданами), организацией (организациями) и государством в лице его органов и должностных лиц в зарубежных странах, под административными процедурами понимают именно отношения между органами

публичной власти и частными лицами [6, с.29-40, 43]. Понятно, что от организации внутренней работы органов публичной власти зависит эффективность управленческой деятельности, обеспечивающей отношения публичных органов с гражданами, организациями. Однако, закрепление внутренних административных процедур, связанных с вопросами организации государственного органа, внутреннего порядка, рассмотрения, прохождения служебных документов и внутреннего контроля за их исполнением, как процедуры, регламентирующей информационный обмен между государственными органами, их подразделениями и должностными лицами, а также регламентирующих осуществление передачи государственных функций в конкурентную среду, которые не содержат никакой конкретики для реализации внешней деятельности, собственно внешних административных процедур, которые можно было бы использовать с целью защиты прав и интересов граждан и организаций при реализации их субъективных публичных прав [7, с.100], видится излишним. Внутренние административные процедуры, закреплённые во втором разделе проекта АППК, не несут никакой практической пользы для реализации внешних административных процедур. Иначе говоря, для конкретизации деятельности публичных органов власти, устраняющей отчуждение между ними и гражданами [8, с.113], внутренние административные процедуры в таком их закреплении - это просто формальные правила, которые в случае принятия данного проекта не смогут оказать никакого существенного влияния на практику защиты субъективных публичных прав частных лиц. Наличие формальных норм никак не способствует эффективности действия на практике любого нормативного акта.

Причём, ныне действующий Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» [9] справедливо критикуется в том отношении, что он «не решил проблем бюрократической волокиты, дискреционных решений, прозрачности деятельности государственной администрации, упрощения процедурных действий (чему он в принципе должен быть посвящен). Поэтому отдельные административные процедуры со всей тщательностью прописываются в других актах» [10]. Так, например, для реализации

Закона Республики Казахстан «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 года № 88-V принято 20 подзаконных актов, определяющих порядок стандартизации и регламентации государственных услуг, автоматизации и оптимизации бизнес-процессов оказания государственных услуг, проведения контроля за качеством оказания государственных услуг и т.д. Это обусловлено тем, что с момента принятия этого закона ведётся постоянная работа по стандартизации и регламентации государственных услуг, имеющих важное значение для граждан и организаций как получателей данных услуг, так как благодаря им устанавливаются требования к процедуре их оказания: перечень необходимых документов, сроки и условия, информация об организациях, оказывающих государственные услуги и т.д. Наличие многочисленных нормативных актов, регулирующих управленческую деятельность органов власти, объясняется широтой охвата публично-правовых отношений. Поэтому попытка проекта АППК объять необъятное и унифицировать в одном законодательном акте внутренние и внешние административные процедуры не только не имеет смысла, но и не подтверждается опытом тех развитых стран, которые уже давно внедрились административную юстицию. По этому поводу мнение разработчиков Концепции совершенствования законодательства Республики Казахстан об административных процедурах Института законодательства Республики Казахстан о том, что «представляется неэффективной, а в отдельных случаях деструктивной, текущая ситуация, при которой в одном нормативном правовом акте регулируются различные по своей правовой сущности процедуры («государство-чиновник» и «государство-гражданин»). Это обусловлено различием методов и способов правового регулирования, характера правоотношений и целей, правосубъектности участников и целым рядом других не менее важных положений» [11, с.6] небезосновательно. У подавляющего большинства зарубежных государств закон об административных процедурах регламентирует, исходя из видов административных процедур, представленных в проекте АППК, внешние процедуры, т.е. процедуры для защиты нарушенных прав и интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных

правоотношений. Причём, законодательное регулирование административной процедуры и судебного процесса по рассмотрению публично-правовых споров не объединяется в одном правовом акте [11, с.35].

В настоящее время действительно присутствует избыточность и противоречивость нормативного регулирования деятельности органов публичной власти. Но речь о консолидации административного законодательства шла в большей мере в отношении защиты прав граждан и организаций от действия (бездействия) должностного лица или государственного служащего, неправомερных административных актов органов публичной власти. По результатам управленческой деятельности органы публичной власти принимают административные акты, наделенные как нормативным, так и индивидуальным и юрисдикционным характером. Обратим внимание, что в современной теории административного права признаются оправданными попытки институционализации административного акта, «выведения», обособление административного акта как административно-правового института и отождествление административного акта с понятием правового акта управления без ограничения его содержания индивидуальным наполнением [12, с.421]. Тем не менее, административные акты подразделяются в зависимости от содержания и целей их принятия (распорядительные, удостоверительные, ограничительные, принудительные, защитные, арбитражные), от сферы распространения действия актов (внутреннего и внешнего действия), от официальной формы выражения (официальный документ, запись в каких-либо регистрационно-учетных или иных документах, устный акт) [13, с. 105-108]. Но при том, что в проекте АППК представлена попытка объединить правовое регулирование как внутренних, так и внешних административных процедур, проект не даёт общего правового регулирования административных актов - внутренних (внутриведомственных) и внешних. Это не говорит об отрицании нормативного закрепления общих требований к административным актам, механизма их принятия, что имеет большое значение для правоприменительной практики. Потребность в закреплении общих требований к

административным актам обуславливается ещё и тем, что акты индивидуального применения могут издаваться не только государственными органами, но и негосударственными субъектами, которым в силу действующего законодательства делегированы такие полномочия (Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», частные судебные исполнители, подавляющее большинство категорий финансовых организаций, организации-недропользователи, хлебоприемные организации, а также все акционерные общества и государственные предприятия, а также юридические лица с участием государства в их уставном капитале и другие). Общим по правовому регулированию как нормативных, так и ненормативных правовых актов, в том числе правовых актов индивидуального применения является Закон Республики Казахстан «О правовых актах» [14], допускающий установление в других нормативных правовых актах особенностей принятия ненормативных правовых актов (п. 3 ст. 56). Исходя из этого, а также, придерживаясь практики правового закрепления административных процедур зарубежных стран как примера, следовало бы в проекте АППК оставить регламентацию только в отношении индивидуальных административных актов. И на самом деле проект АППК в главе 12 «Административный акт» устанавливает нормы, касающиеся не всех административных актов, а только индивидуальных административных актов. Это исходит также из определения административного акта, которое дано в проекте в подпункте 2 части первой статьи 4: «административный акт - решение, принимаемое административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях по конкретному случаю, устанавливающее (предоставляющее, удостоверяющее, подтверждающее, регистрирующее, обеспечивающее), изменяющее или прекращающее права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц». Причём отсутствие дифференциации различных типов административных актов уже высказывалось экспертами БДИПЧ в качестве замечания по проекту Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах» [15]. В данной связи импонирует закрепление итога административных

процедур в Законе Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» [16] не вынесение административного акта, как в проекте АППК, а вынесение административного решения, тем самым устранены дискуссионные вопросы понимания сущности административного акта и различных его классификаций.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на то, что в силу пункта 1 статьи 63 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» и с целью исключения недостаточной упорядоченности юридической терминологии в проекте вместо термина «административный акт» имеет смысл употреблять «правовой акт индивидуального применения». Кроме того, нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 19 января 2018 года № 2 были внесены изменения в нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2010 года № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан», одним из которых являлась замена по тексту слова «индивидуальный правовой акт» на «правовой акт индивидуального применения» [17]. Таким образом, Закон Республики Казахстан «О правовых актах», нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2010 года № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан» употребляют термин «правовой акт индивидуального применения», но не административный акт или индивидуальный административный акт. Соответственно, следует рассмотреть вопрос о корректировке всех 9 статей главы 12 проекта АППК о формах административных актов, общих требованиях к административному акту, содержании административного акта, принятого в письменной форме и (или) форме электронного документа, доведении до сведения участника административной процедуры, исправлении опечаток, арифметических ошибок, вступлении в силу, введении в действие и прекращении действия административного акта, отмене незаконного административного акта, отмене законного административного акта, порядке и сроках исполнения административного акта на

предмет употребления термина «правовой акт индивидуального применения». В соответствии с этим главу 12 проекта АППК следует назвать не «Административный акт», а «Правовой акт индивидуального применения», что облегчит в дальнейшем толкование текста АППК, осуществляемого на различных уровнях - от официального до обыденного.

Таким образом, из проекта АППК следует исключить положения, касающиеся внутренних административных процедур, которые не содержат никакой конкретизации для защиты прав граждан и организаций от действия (бездействия) должностного лица или государственного служащего, неправомερных правовых актов индивидуального применения органов

публичной власти, не соответствуют практике правового регулирования административных процедур развитых государств, а оставить только правовое регулирование внешних административных процедур и их актов - правовых актов индивидуального применения. Важность закрепления в проекте АППК внешних административных процедур выражается в их способности усилить эффективность управленческой деятельности органов публичной власти по обеспечению прав и интересов субъектов публично-правовых отношений. Однако, такая эффективность не возможна без четкой, детальной регламентации административного правоприменения органов публичной власти в рамках административных процедур.

Список использованной литературы

1. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики РК на период с 2010 года до 2020 года»// САПП Республики Казахстан. - 2009 г. - № 35. - ст. 331.
2. Послание Президента РК К.-Ж. Токаева «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. [Электронный ресурс] // <http://www.akorda.kz> (Дата обращения: 20.09.2019).
3. Кардона Ф. Система административной юстиции: сравнительный обзор ситуации в странах-членах ОЭСР [Электронный ресурс]// <https://online.zakon.kz> (Дата обращения 17.10.2019).
4. Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию д.ю.н, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю.Е., 24 марта 2017 г.: в 3-х ч. / Под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. - СПб.: Изд.-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч.1. - С. 32-47.
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2019 года № 348 «О проекте Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан» [Электронный ресурс]//<https://tengrinews.kz> (Дата обращения: 20.10.2019).
6. Административные процедуры / Е.В. Порохов, А.А. Балтабеков, Д.К. Березницкая. – Алматы: Научно-исследовательский институт финансового и налогового права, 2011. – 52 с.
7. Мицкая Е.В. Методологические и историко-правовые основы построения конституционных прав и свобод граждан//Современное право. - 2007. - №5. - С.99-102.
8. Мицкая Е.В. Как не пустить плохих чиновников в Таможенный союз (Анализируя отчеты Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан)// Евразийская интеграция: экономика, право, политика. - 2012. - №12. - С.112-118.
9. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ «Об административных процедурах» [Электронный ресурс] // <https://online.zakon.kz> (Дата обращения: 17.10.2019).
10. Габбасов А.Б., Шишимбаева С.С. Теоретико-правовой анализ Закона РК «Об административных процедурах» [Электронный ресурс] // <https://www.zakon.kz> (Дата обращения: 07.10.2019).
11. Концепция совершенствования законодательства Республики Казахстан об административных процедурах (продолжение работы по доработке концепции, разработанной в 2015 году). – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2016. – 37 с.
12. Михеева И.В. Административный акт в системе форм российского права (сравнительно-исторический аспект)// Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики : Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной конференции, 19-22 апреля 2010 г. – М., 2010. – С.412-422.
13. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования. - М.: ЮНИТИ : Закон и право, 2009. - 239 с.
14. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.04.2019 г.) [Электронный ресурс]// <https://online.zakon.kz> (Дата обращения 21.10.2019).
15. Зиллер Ж., Смилова Д. Заключение по проекту Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах» [Электронный ресурс] // <https://www.zakon.kz> (Дата обращения 12.10.2019).
16. Закон Республики Беларусь 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» [Электронный ресурс]// <http://pravo.by/document> (Дата обращения 21.10.2019).

17. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2010 года № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан» [Электронный ресурс]// <http://adilet.zan.kz> (Дата обращения 21.10.2019).

Досанова Фатима Пулатқызы

Лауазымы: Конституциялық, әкімшілік заңнама және мемлекеттік басқару бөлімінің аға ғылыми қызметкері, Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты

Пошталық мекен-жайы: 010000, Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қ., Қонаев көшесі, 12/1.

Ұялы. тел: +7 701 947 56 03

Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі жобасының ішкі әкімшілік рәсімдері туралы

Досанова Фатима Пулатовна

Должность: старший научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления, Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан

Почтовый адрес: 010000, Республика Казахстан, г. Нур-Султан, ул. Кунаева, 12/1.

сот. тел: +7 701 947 56 03

О внутренних административных процедурах проекта административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан

Dosanova Fatima Pulatovna

Position: senior researcher of the department of constitutional, administrative legislation and public administration, Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan

Mailing address: 010000, Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, st. Kunaeva, 12/1.

Mob.phone: +7 701 947 56 03

Domestic administrative procedures of the draft administrative procedural code of the Republic of Kazakhstan