Казахский Гуманитарно-Юридический Инновационный Университет

Кафедра государственно-правовых дисциплин

Магистерская диссертация

Административные процедуры и административные решения

M030100 (6N0301) - Юриспруденция

Республика Казахстан г. Семей, 2011

РЕФЕРАТ

В данной магистерской диссертации представлена информация о современном состоянии административных процедур в Республике Казахстан, проанализировано соотношение и взаимосвязь административных решений и административных процедур, 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, их взаимосвязь с административными решениями в Казахстане.

Цели и задачи работы. Целью является исследование, обобщение и всесторонний анализ теоретических и практических аспектов cоотношения и взаимосвязи административных решений и административных процедур. Для достижения намеченной цели поставлены следующие задачи: проанализировать точки зрения ученых относительно определения понятий административных решений и административных процедур, провести анализ нормативно-правового регламентирования принятия административных решений и осуществления административных процедур в Республике Казахстан.

Объектом исследования правоотношения, складывающиеся в сфере государственного регулирования принятия административных решений и осуществления административных процедур в Казахстане.

Предметом исследования являются правовые основы принятия административных решений и осуществления административных процедур в Казахстане.

Информационной базой исследования послужили нормативные источники: Конституция Республики Казахстан (далее РК), Гражданский Кодекс РК, Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. №107-II «Об административных процедурах», судебная практика по административным делам.

Научная новизна исследования обусловлена поставленными целями и задачами, где освещаются теоретические и практические аспекты принятия административных решений и осуществления административных процедур в Республике Казахстан.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех разделов, шести подразделов, заключения и списка использованной литературы.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты исследования взаимосвязаны и образуют научно-методическую основу эффективной системы принятия административных решений и осуществления административных процедур в Республике Казахстан.

ВВЕДЕНИЕ

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-II «Об административных процедурах» [1].

В любой науке процедура понимается как способ 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 власти [2].

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 магистерской диссертации представлена информация о современном состоянии административных процедур в Республике Казахстан, проанализировано соотношение и взаимосвязь административных решений и административных процедур, 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, их взаимосвязь с административными решениями в Казахстане.

Цели и задачи работы. Целью является исследование, обобщение и всесторонний анализ теоретических и практических аспектов cоотношения и взаимосвязи административных решений и административных процедур. Для достижения намеченной цели поставлены следующие задачи:

1) проанализировать точки зрения ученых относительно определения понятий административных решений и административных процедур, их общих характеристик, а также совершенствования правовых основ государственного регулирования принятия административных решений и осуществления административных процедур.

2) провести анализ нормативно-правового регламентирования принятия административных решений и осуществления административных процедур в Республике Казахстан;

) изучить становление и развитие институтов принятия административных решений и осуществления административных процедур в историческом разрезе;

) проанализировать практику принятия административных решений и осуществления административных процедур уполномоченным органом в Республике Казахстан за период с 2008 года по 1 квартал 2011 года;

) проанализировать практику применения санкций к организациям, нарушающим требования законодательства Республики Казахстан за период с 2008 года по 1 квартал 2011 года;

) провести анализ положительного иностранного опыта в совершенствовании государственного регулирования принятия административных решений и осуществления административных процедур;

) проанализировать тенденции развития институтов административных решений и административных процедур в Республике Казахстан;

) предложить пути разрешения выявленных недостатков принятия административных решений и осуществления административных процедур в Казахстане.

Степень изученности темы исследования. Вопросы государственного регулирования принятия административных решений и осуществления административных процедур исследовали такие казахстанские ученые-юристы как: Р.А.Подопригора, С.Шишимбаева, Е.В.Порохов, А.А.Балтабеков, Д.К.Березницкая.

Наряду с казахстанскими учёными изучением данного вопроса занимаются и российские учёные: А.И. Худяков, В.И. Серебровский, К.А. Граве, Л.А. Лунц, Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов, Н.Н. Косаренко, К.И.Стрелец, И.А. Широкова. Р.И. Беккин и К. Никишина.

Объектом исследования правоотношения, складывающиеся в сфере государственного регулирования принятия административных решений и осуществления административных процедур в Казахстане.

Предметом исследования являются правовые основы принятия административных решений и осуществления административных процедур в Казахстане.

Методология исследования. В процессе исследования использовались общенаучные методы исследования, такие как системный подход и системный анализ. Кроме того, был использован исторический, сравнительно-правовой, формально-логический и иные методы изучения юридических явлений. Теоретические выводы и практические рекомендации основываются на положениях Конституции Республики Казахстан, законов, подзаконных актов, на общепризнанных принципах и нормах международного права и иных нормативно-правовых актах и документах.

Информационной базой исследования послужили нормативные источники: Конституция Республики Казахстан (далее РК), Гражданский Кодекс РК, Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. №107-II «Об административных процедурах», судебная практика по административным делам, практика применения уполномоченным органом принятия административных решений и осуществления административных процедур, модельные акты международных и региональных интеграционных союзов, и другие источники национального и международного законодательства.

Научная новизна исследования обусловлена поставленными целями и задачами, где освещаются теоретические и практические аспекты принятия административных решений и осуществления административных процедур в Республике Казахстан. В диссертационной работе сформулированы новые выводы и предложения, касающиеся совершенствования принятия административных решений и осуществления административных процедур в Республике Казахстан.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех разделов, шести подразделов, заключения и списка использованной литературы. В первой главе рассматривается теоретические основы принятия административных решений и осуществления административных процедур, исследован зарубежный опыт административных процедур и принятия административных решений. Вторая глава посвящена изучению и анализу законодательства об административных процедурах и практике их применения в Республике Казахстан. Она включила в себя такие подразделы как: общие требования к административным процедурам, административное решение, соотношение и взаимосвязь административных решений и административных процедур. Третья глава, содержит в себе исследование предложений по совершенствованию административных процедур в Казахстане.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты исследования взаимосвязаны и образуют научно-методическую основу эффективной системы принятия административных решений и осуществления административных процедур в Республике Казахстан, а также позволят гармонизировать национальное административное законодательство с международными нормами. Теоретические выводы и рекомендации, адресованные органам государственного управления, административным органам, гражданам, общественным объединениям могут быть использованы в практике совершенствования их деятельности.

. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

1.1 Современное состояние и проблемы административных процедур в Республике Казахстан

Изучение административных процедур актуально в настоящее время, так как проводящаяся в Казахстане административная реформа предусматривает разработку всеобъемлющих административных регламентов для деятельности органов исполнительной власти, а деятельность органов власти может быть урегулирована только при условии детализации процесса осуществления такой деятельности. Минимальной же структурной единицей управленческого процесса является административная процедура. Поэтому конкретизация совершенствования правового регулирования деятельности органов исполнительной власти должна начинаться именно с административных процедур.

Основными проблемами раскрытия сущности административной процедуры являются:

) определение понятия «административная процедура»;

) определение места административной процедуры в системе общественных отношений, урегулированных административным правом.

Очевидно, что без определения понятия невозможно составить никакого представления о явлении, им обозначенном. В науке административного права существуют разные подходы к анализу и пониманию административных процедур; итогом данного анализа выступают дефиниции понятия «административная процедура». Некоторые из этих дефиниций ниже будут подробно рассмотрены, в том числе с точки зрения полноты определения и возможности включения в нормативные правовые акты.

Прежде всего, зададимся вопросом о содержании понятия «правовая процедура», так как в правовом характере административных процедур нет оснований сомневаться. В.Н. Протасов считает, что «процедура есть система, которая:

а) ориентирована на достижение конкретного социального результата;

б) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения;

в) урегулирована социальными нормами;

г) иерархически построена;

д) находится в развитии;

е) выступает средством реализации основного общественного отношения (имеет служебный характер).

Правовая процедура действует в правовой среде»[3].

Следует согласиться с пониманием правовой (административной в том числе) процедуры как системы, но следует еще и указать, что свойство системности объективно требует пересмотра всего подхода к регулированию взаимодействия органов власти между собой, а также с гражданами и юридическими лицами. В таком случае нет и быть не может пробелов правового регулирования, а однотипные процедуры должны единообразно трактоваться с любых - теоретических и практических позиций.

Что касается конкретизации понятия правовой процедуры в управленческой сфере, то например И.М. Лазарев считает, что административные процедуры - это «урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию предоставленных им полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями в целях осуществления прав и законных интересов этих лиц и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения»[4].

Так понимать административную процедуру - значит неоправданно сужать круг явлений реальной правовой жизни, подпадающих под признаки правовой процедуры.

Дело в том, что процедурный характер управленческой деятельности вытекает не из полномочий государственных органов в рамках их компетенции, и не из наличия либо отсутствия административно-процессуальных регулятивов деятельности, а только лишь из характера и назначения этой деятельности. Именно поэтому всякое правоприменительное действие носит дискретный характер, т.е. имеет естественные ограничители и фиксированный результат. Под ограничителями мы понимаем:

) пространственные пределы деятельности по применению права;

) временные рамки (то есть, процедура строго ограничена во времени);

) компетенция государственного органа, пределы которой он не может превысить - с одной стороны, но с другой стороны он не может не выполнить в рамках данной процедуры то, что ему компетенционными нормами предписано.

Данные ограничители имеют важное значение. Например, ограниченность процедуры во времени предполагает, что гражданин имеет право знать о сроке, в течение которого его обращение (или заявление или жалоба) будет рассмотрено, а государственный орган (должностное лицо) не имеет права превышать данный срок, в противном случае это может расцениваться как правонарушающее бездействие субъекта публичного права, влекущее административно-правовую ответственность.

Под фиксированным результатом мы понимаем любой правовой результат, обладающий следующими признаками:

) он предусмотрен компетенцией данного государственного органа (должностного лица);

) он создает определенные субъективно-правовые последствия для обратившегося в государственный орган (к должностному лицу) субъекта;

) без его наличия (объективации) невозможно наступление следующей правовой процедуры либо другой стадии производства.

Иногда административную процедуру предлагают понимать как совокупность действий управленческого характера, совершаемых органами системы государственной власти и местного самоуправления, направленных на принятие "властного решения, или издание, изменение и отмену индивидуальных актов, касающихся индивидуально-конкретного дела, возникающего из административного правового отношения и не содержащего спора о праве"[5].

Данная тема не оставлена без внимания законодателем. Важнейшим нормативным правовым актом, способствующим раскрытию сущностных признаков административной процедуры, является Постановление Правительства РК от 11 ноября 2005 г. "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"[6]. Согласно п.3 данного Постановления, административные регламенты определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг органами исполнительной власти.

Если придерживаться буквального понимания текста, то административные процедуры сводятся только к отношениям субординации и исключительно между органом управления и гражданином (объединением граждан). В то же время, нет никаких теоретических и практических оснований к тому, чтобы отказываться от признания процедурного характера отношений еще двух видов: 1)органов управления между собой и 2) структурных подразделений и должностных лиц в рамках одного органа. Значимость такого широкого понимания заключается в создании дополнительной гарантии такого необходимого свойства административных процедур как прозрачность. Впрочем, прозрачность не только свойство административных процедур, но и требование ко всему управленческому процессу (можно говорить об информационной открытости).

Что касается упоминания об административных процедурах в казахстанском законодательстве, то есть несколько законопроектов на данную тему, в которых содержатся дефиниции анализируемого нами понятия. Предлагают интерпретировать административную процедуру как порядок рассмотрения полномочным органом публичной администрации дел по инициативе граждан, их организаций (юридических лиц) либо по инициативе органов публичной администрации.

Зарубежное законодательство по-разному определяет понятие административной процедуры. На наш взгляд это зависит в первую очередь от того, насколько развито в той или иной стране управленческое право, насколько действующее законодательство учитывает научные рекомендации и идет в ногу со временем, с практическими запросами и потребностями.

Закон Республики Казахстан [1] от 27.11.2000 №107-2 в статье 1 так определяет административную процедуру:

) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление;

) процедура организации работы государственного аппарата;

) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан;

) основные начала процедур принятия решений в области экономики.

Наше собственное понимание административной процедуры базируется на выделении субстанциональных признаков данного явления. Перечислим их:

) как всякая процедура, административная процедура есть система актов поведения, объединенных общей целью - достижением конкретного правового результата;

) правовой результат административной процедуры может принадлежать как сфере правоприменения, так и сфере правотворчества;

) обязательным субъектом административно-процедурного правоотношения выступает орган публичной власти (в том числе представляющее его должностное лицо); при этом процедурные отношения возникают между органами публичного управления и внутри каждого из них;

) административная процедура - первичный элемент управленческой деятельности, наиболее простейший и нуждающийся в наиболее детальном и единообразном урегулировании;

) административным процедурам присущ в основном признак стадиальности (последовательность реализации нескольких процедур при условии, что последующая процедура «отправной точкой» имеет правовой результат предыдущей).

В пользу единого законодательного регулирования административных процедур можно привести следующие аргументы:

возможность унификации всех административных процедур;

повышение эффективности функционирования административных органов, независимо от территории их нахождения;

возможность контроля за правильностью деятельности административных органов;

ответственность чиновника административного органа за нарушение положений, регламентирующих административные процедуры;

установление четких гарантий по защите прав и интересов государства и его граждан при осуществлении деятельности административного органа от лица государства.

При этом правовое регулирование института административных процедур должно строиться с учетом положения данного института в системе административной (публично-управленческой) деятельности. На наш взгляд, в этой деятельности существует следующая иерархия:

) первичным элементом управления выступают административные процедуры (например, процедура принятия заявления лицензирующим органом);

) из совокупности процедур складываются производства (например, производство по выдаче лицензии);

) производства объединяются в процессы (лицензионное производство является видом правонаделительного процесса, обладая всеми признаками всякого административного процесса);

) административные процессы входят в структуру административной деятельности (составляют ее процессуальную часть).

В заключении необходимо отметить, что проблемы единообразного регулирования административных процедур сводятся к трем составляющим:

) выработка единого и непротиворечивого понятийного аппарата;

) учет и реализация принципов верхних уровней системы административной деятельности при установлении требований к административным процедурам;

) кодификация административного (в особенности, административно-процессуального законодательства).

Данные соображения полностью согласуются с Концепцией административной реформы РК в 2006 - 2008 годах, одной из задач которой была названа оптимизация функционирования органов исполнительной власти. Несомненно правильное понимание административной процедуры только ускорит такую оптимизацию.

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 Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. №107-II «Об административных процедурах» [1] (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 новелл 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 услуги [3].

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, сегодняшние 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 занизить 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 доступные. 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 долгие 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» [7]. Изменения в сфере государственного управления, в 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, быстроты 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 отчету5 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 oбласти лицензирования. Министерством охраны окружающей среды Республики Казахстан в целях упрощения процедуры получения лицензии на выполнение работ и оказание услуг в области охраны окружающей среды разработан проект Постановления Правительства Республики Казахстан, которым предусматривается:

• исключение требования о наличии у заявителя специального высшего 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;

• 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 иcключением 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 c 30 до 10 рабочих дней.

Министерством нефти и газа Республики Казахстан в целях упрощения процедуры выдачи разрешительных документов, совместно с Агентством информатизации и связи 6 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;

• 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 имущество и др. Также можно получить информацию о физических и юридических лицах по фамилии, имени, реквизитам документов и по бизнес-идентификационному 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 [8].

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 диалога [7]. 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.

Магистрант не ставит 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.

1.2 Административные процедуры в странах 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 власти [8].

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) [9]. Данный Закон устанавливает процедуры, способствующие совершенствованию организации управленческой деятельности административных 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) [10]. 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. Административный орган, ответственный за обращение к исполнeнию, 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) [11].

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:

) рассмотрение административного дела (подача заявления о рассмотрении административного дела, подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании, непосредственное рассмотрение в административном заседании, принятие решения);

) обжалование и пересмотр решения по административному делу (условия и порядок обжалования решения, подача административной жалобы, ее рассмотрение);

) 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:

) федеральный орган исполнительной власти, иной государственный орган федерального уровня;

) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, государственный орган субъектного уровня;

) исполнительный орган местного самоуправления;

) иные публичные организации, которым в установленном законом порядке переданы властные полномочия в сфере управления;

) государственные служащие федеральной государственной службы;

) государственные служащие государственной службы субъектов Российской Федерации;

) 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 Грузии [12]. 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 отношениях 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 имеющая 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 ХIII 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) [13]. 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 коснулись 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 aадминистративное 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. Таkже 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, закрепленноmу 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) [14], 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 стадии.

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, практически 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) [15]. В нем указаны отношения, на которые распространяется действие Закона Белоруссии, а именно на отношения, возникающие при осуществлении административных процедур, за исключением:

) отношений, регулируемых законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об оперативно-розыскной деятельности;

) отношений, регулируемых законодательством об избирательной системе и референдуме, о порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь;

) отношений, регулируемых гражданским законодательством, в части договорных и иных обязательств, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами;

) отношений, регулируемых банковским, налоговым, таможенным законодательством, законодательством об экономической несостоятельности (банкротстве), кроме случаев, предусмотренных законодательными актами;

) организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности (в том числе налоговых проверок);

) совершения нотариальных действий, исполнения судебных постановлений;

) 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;

) отношений, связанных с оказанием индивидуальной государственной поддержки юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, предоставлением гражданам льгот по таможенным платежам и налогам;

) отношений, связанных с государственными закупками, а также предоставлением прав, имущества и (или) услуг, осуществляемым посредством проведения конкурсов или аукционов;

) 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 Армении, 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.

административный процедура правовой казахстан

1.3 Административные процедуры в странах 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) [16]. 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 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 письменной, 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 стажируются 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) [17]. 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 - 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(ее) 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 рекомендуется 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) [17]. 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)19. 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 [18]. Сторонами в процессе могут быть:

• лица, чьи права и обязанности затрагивает распоряжение;

• 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 oрган 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 [19].

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) [20]. 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 имеющимися 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 коллегиальных 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)[21].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 отвечают 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 оперативно, 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). 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. 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 выступает 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 станы. 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.

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ И ПРАКТИКА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

## 2.1 Понятие, сущность и правовая характеристика административных процедур

Решение проблем правового регулирования административных процедур в современных условиях является первостепенной задачей. Это обеспечит более эффективную защиту прав и свобод граждан и юридических лиц в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти. Подобные отношения базируются на нормах основного закона - Конституции РК.

Эти нормы гарантируют свободу предпринимательства и частной собственности. Необходим закон об общей административной процедуре по реализации этих норм Конституции, обеспечению интересов граждан в этом плане. В целом речь идет о создании должной правовой нормы юридического факта, порождающего административно-правовые отношения, возникающие в процессе осуществления предпринимательской деятельности.

Подобное законодательство имеет свое целевое назначение, связанное в первую очередь с определением правового статуса субъектов, участвующих в административных процедурах, а также с необходимостью правового урегулирования стадий осуществления административных процедур и определения основных принципов осуществления административных процедур.

Исходя из поставленных целей, задачами законодательства об административных процедурах являются:

• обеспечение условий и порядка рассмотрения и разрешения административных дел, а также жалоб на решения по ним;

• установление гарантий защиты прав граждан и организаций;

• обеспечение открытости и публичности для общественного контроля производства по административным делам;

• предупреждение должностных правонарушений в этой области;

• содействие рациональной организации работы аппарата органов государственной власти и органов местного самоуправления.

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.

В науке административного права юридический процесс охватывает различные процедуры. В широком смысле процедуры понимаются как способы упорядочения деятельности. Понимание процедур в позитивном смысле привело ученых к исследованию управленческих процедур, охватывающих различные виды управленческой деятельности (нормотворчества, контроля, реализации прав и обязанностей граждан, организации работы органов и т.п.).

Есть наиболее общепринятое понятие административной процедуры: нормативно установленный порядок, последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей.

Под законодательным регулированием административных процедур понимается введение единых процессуальных правил построения взаимоотношений между государственными органами и гражданами: принятие индивидуальных актов административными органами, их изменение, обжалование и отмена.

К элементам административной процедуры относятся:

• процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм;

• набор юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции;

• стадии деятельности субъектов, последовательность совершения юридических действий.

Законодательство об административных процедурах состоит из законов РК, а также подзаконных актов, устанавливающих правила рассмотрения и разрешения административных дел коллегиальными органами и должностными лицами.

Закон РК об административных процедурах устанавливает основные начала и порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. Этот Закон:

• определяет принципы рассмотрения и разрешения административных дел;

• устанавливает основания, условия, последовательность и порядок совершения отдельных процедурных действий и производства по административному делу в целом;

Устанавливает права и обязанности организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, а также полномочия и обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц при рассмотрении и разрешении административных дел.

Раздел I закона включает общие положения: основные положения законодательства об административных процедурах, принципы законодательства, общие условия рассмотрения административных дел, доказательства, процедурные сроки.

Особый вопрос - рассмотрение административного дела - законодатель выделил в самостоятельный второй раздел (раздел II). Он охватывает следующие основные аспекты:

• подача заявления о рассмотрении административного дела;

• подготовка административного дела к рассмотрению;

• рассмотрение административного дела;

• принятие решения по делу и др. положения.

В разделе III законодатель предусматривает порядок осуществления одного из важнейших институтов административных процедур - обжалование и пересмотр решений по административным делам (условия и порядок обжалования, порядок и сроки подачи жалобы, рассмотрение административной жалобы).

Большое внимание законодатель уделяет процессуальному положению лиц, участвующих в осуществлении административной процедуры, в первую очередь ее сторон.

Сторонами в административной процедуре выступают, с одной стороны, заявитель, а с другой - администрация, являющаяся органом исполнительной власти. Наделенная правом принимать административные акты индивидуального характера или осуществлять юридически значимые действия. В ряде случаев, прямо определенных законом, в качестве другой стороны может выступать и орган местного самоуправления.

Общим признаком правового статуса заявителя является непосредственная 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 РК, 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.

Естественно, заявителям должно быть предоставлено право лично осуществлять свои права и обязанности в рамках административной процедуры, а также при помощи института представителей. Порядок представительства, особенно в части представления интересов коллективных субъектов, закреплен в законе.

В качестве администрации в административной процедуре может выступать:

• центральный орган исполнительной власти,

• орган исполнительной власти областей;

• исполнительный орган местного самоуправления;

• иные публичные организации, которым в установленным законом порядке переданы властные полномочия в сфере управления;

а также:

• государственные служащие;

Основным признаком этого субъекта административной процедуры является наделение его 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., т.е. на любые административные акты и действия (бездействие), непосредственно затрагивающие права, свободы и интересы человека.

Представляется важным обратить внимание на сохранение законом единоличного порядка реализации административной процедуры (особенно на первой стадии). Однако коллегиальная форма осуществления административной процедуры является предпочтительной в вышестоящей администрации, а также когда принимаются решения по административным делам, имеющим сложную или особо сложную категорию, например в случаях, предусмотренных законодательством об антимонопольной деятельности [22]. Дополнительным условием использования коллегиальной формы является прямое предписание закона.

## Принципы административных процедур. Учитывая специфику исполнительно-распорядительных полномочий администрации и особенности регулирования ее компетенции, в предлагаемом законе целесообразно сформировать основные принципы-требования, предъявляемые как к содержанию и форме административных актов, так и к процедуре их принятия.

Представляется, что к числу таковых необходимо отнести:

• приоритет прав и свобод человека;

• законность и обоснованность;

• равенство всех перед законом и администрацией;

• доступность административных процедур;

• открытость административных процедур;

• соразмерность;

• экономию административных процедур;

• язык административных процедур.

Принцип приоритетности прав и свобод человека предполагает обязанность администрации в каждом конкретном случае исходить именно из наиболее приемлемого для человека решения. Этот принцип составляет фундаментальную основу деятельности всего государственного механизма. Применительно к административной процедуре законодательно закреплены следующие его элементы:

• презумпция добропорядочности заявителя: а) предположение добросовестности заявителя - заявитель действительно то лицо, за которое себя выдает, б) предположение законопослушности заявителя - заявитель действительно имеет то право, на которое ссылается, или имеются те обстоятельства, на которые заявитель ссылается в обоснование своего требования.

• презумпция активности администрации или принцип распределения бремени доказывания, которую в перечисленных выше случаях, а равно и в иных случаях составляет, с одной стороны, обязанность доказывания обоснованности подозрений в нарушении принципа добропорядочности заявителя, а с другой - обязанность доказывания обоснованности (в материальном и формальном смысле данного понятия) административных актов, которая возлагается на администрацию; в случаях обращения с жалобой на административный акт доказывание законности принятия актов также возлагается на администрацию;

• правило оказания администрацией правовой и иной необходимой помощи заявителю, включая обязанность информировать о существующем правовом регулировании и практике, правах и обязанностях заявителя, способе, порядке и форме обжалования;

• правило разрешения заявлений в сроки, установленные федеральным законом, а если возможно, то в максимально короткие сроки;

• запрет на вмешательство администрации в дела заявителя без обоснования необходимости такого вмешательства согласно требованиям Конституции РК либо принятым на ее основе законам.

В законе РК "Об административных процедурах" принцип приоритета прав и свобод граждан указывается следующее:

• обеспечение и защита прав и свобод граждан являются важнейшим приоритетом, определяющим смысл и содержание законодательства об административных процедурах и производства по административным делам;

• не допускаются принятие и применение нормативных правовых и административных актов, ухудшающих по сравнению с настоящим Законом положение организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц в отношениях, регулируемых законодательством об административных процедурах;

• коллегиальные органы и должностные лица, рассматривающие административные дела, руководствуются презумпцией добросовестности заинтересованных лиц и правомерности их действий, поскольку обратное не доказано в соответствии с законом;

• запрещается обременять заинтересованных лиц обязанностями лишь с целью соблюдения требований формы. Несоблюдение заинтересованным лицом требований формы не должно обращаться ему во вред, если преследуемая формой цель может быть достигнута и без ее соблюдения.

Коллегиальные органы (должностные лица), рассматривающие административные дела, обязаны самостоятельно исправлять очевидные ошибки в письме или счете, допущенные заинтересованными лицами в подаваемых заявлениях.

Принцип законности и обоснованности деятельности администрации, или принцип связанности администрации законом либо запрета на произвольную деятельность администрации, имеет универсальный характер в правовом государстве и распространяет свое действие не только на органы системы исполнительной власти, но и на органы, принадлежащие к законодательной или судебной ветвям государственной власти. Суть данного принципа заключается в формировании законодательного правила, согласно которому администрация вправе и должна осуществлять только полномочия, принадлежащие ей в силу закона, и только по предметам ведения, отнесенным к ее компетенции законом. Иными словами, произвольная деятельность администрации запрещена.

Дополнительным правилом в данном случае служит уполномочие администрации на совершение меньшего, если администрация уполномочена на большее. Однако пределы применения этого правила должны быть специально оговорены законом. Законодательно принцип законности закрепляет следующее:

• при осуществлении полномочий по рассмотрению и разрешению административных дел коллегиальные органы и должностные лица подчиняются Конституции РК, законам РК, а также принятыми в соответствии с ними подзаконными актами и нормативным правовым актам представительных органов местного самоуправления; при этом они также руководствуются нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку эти акты не противоречат Конституции РК;

• отступление от принципа законности при рассмотрении административных дел расценивается как злоупотребление должностными полномочиями или превышение должностных полномочий и влечет в зависимости от обстоятельств совершения правонарушения административную или уголовную ответственность.

Принцип равенства всех заявителей перед законом и администрацией исходит из конституционного принципа равенства всех перед законом в рамках административной процедуры. Он призван создать равные условия для реализации прав заявителей независимо от их пола, расы, национальности происхождения и т.п., а также от организационно-правовой формы и формы собственности. Действительно, нормой должно стать правовое равенство заявителей.

Вместе с тем закрепление данного принципа не исключает формирования специальных процедурных правил. Юридическим основанием таких правил являются экстраординарность существующих обстоятельств (непосредственная угроза жизни или собственности), наличие специальных правовых статусов субъектов-заявителей (военнослужащие, служащие органов внутренних дел, налоговой полиции и др.) или административно-правовых режимов (государственная граница РК, свободная экономическая зона, территориальное море и т.д.).

В законe принцип равенства перед законом устанавливает: рассмотрение и разрешение административных дел в соответствии с законодательством об административных процедурах осуществляется на началах равенства перед законом организаций независимо от места нахождения, подчиненности, формы собственности, а индивидуальных предпринимателей и физических лиц - независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Принцип доступности административных процедур предполагает: во-первых, отсутствие запрета на непосредственное (а не обязательное участие например, адвоката) обращение в администрацию в связи с конкретным делом любого заявителя (субъектный и объектный элементы); во-вторых, существование правил, регулирующих вопросы претензионной, "общепроцедурной" давности и протяженности административной процедуры как таковой (темпоральный элемент); в-третьих, формирование института безвозмездности административной процедуры (финансовый элемент); в-четвертых, правила свободного обращения с жалобой на первичный административный акт (жалобный элемент).

Принцип транспарентности административных процедур (или их открытости, прозрачности) призван реализовать в рамках этого вида деятельности Республики Казахстан более общий принцип - прозрачность и открытость государства в целом. Элементами данного принципа являются: свобода получения информации о той или иной административной процедуре (транспарентность процедурного законодательства); свобода получения информации о правовом статусе (включая вопросы компетенции) той или иной администрации; свобода получения информации об имеющейся практике по аналогичным делам и т.п.

В законе этот принцип, именуемый принципом открытости и публичности, включает следующее:

. Рассмотрение административных дел является открытым. Рассмотрение административных дел в закрытом режиме допускается в случаях, предусмотренных законом РК о государственной тайне, а также при удовлетворении ходатайства заинтересованного лица, ссылающегося на необходимость обеспечения тайны усыновления (удочерения) ребенка, сохранения коммерческой, банковской или иной охраняемой законом тайны, на неприкосновенность частной жизни или иные обстоятельства, предусмотренные законом РК. О рассмотрении административного дела в закрытом режиме выносится специальный мотивированный акт соответствующего органа или должностного лица. Административное дело в закрытом режиме рассматривается и разрешается с соблюдением всех административных процедур, предусмотренных законом РК.

. Исполнительные органы государственной власти, исполнительные органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны бесплатно информировать население о действующих законах и иных нормативных правовых актах, регламентирующих административные процедуры, представлять установленные формы документов, используемых при рассмотрении административных дел, разъяснять порядок их заполнения.

Принцип соразмерности предполагает необходимость сопоставления предпринимаемых администрацией мер (по степени, объему и др.) и реально существующих обстоятельств. Он распространяется на все стадии административной процедуры, в том числе на процесс доказывания.

Принцип экономии административных процедур заключается в формировании и соблюдения правила: административная процедура осуществляется наименее затратным путем - по времени, по используемым ресурсам, по затрачиваемой энергии и пр. Следствием реализации этого принципа на практике являются, например, институт объединения процедур по субъектному или объектному критерию, институт комплексного рассмотрения заявлений, институт активности администрации и т.п.

Принцип языка административных процедур имеет большое значение в многонациональных государствах.

Таковы основные принципы административных процедур. В экономически развитых демократических государствах отношения между государством в лице государственных служащих и гражданином регулируются на основе ряда общих принципов. Эти принципы базируются на конституционных гарантиях основных прав.

Такие законы, как правило, регулируют принципы публичного права (процедуры взаимоотношений между государственными служащими и гражданами). В западных странах многие из этих принципов трактуются доктриной и судебной практикой как производные из принципа правового государства.

## Виды административных процедур и их стадии. Многообразие управленческой регулятивной и контрольной деятельности публичных органов и учреждений требует введения и использования различных процедур. Выделяют прежде всего позитивные и административные процедуры, призванные нормировать, упорядочить и стабилизировать основные виды деятельности. Другие процедуры являются коллизионными, поскольку они предназначены для рассмотрения споров и разногласий. Это могут быть административные, судебные и смешанные процедуры.

Различение видов административных процедур проводится по видам решаемых задач в рамках компетенции субъектов права. Таким образом, можно выделить следующий примерный перечень административных процедур:

) организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений);

) принятие решений (правовых актов, устных решений и др.);

) использование информации (документооборот, информационное обслуживание);

) решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.);

) делегирование полномочий;

) совершение юридических действий (лицензирование и т.п.);

) проведение координации;

) осуществление контроля;

) деятельность в рамках целевых программ;

) рассмотрение обращений граждан;

) рассмотрение предложений общественных объединений;

) разрешение разногласий и споров;

) действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.);

) порядок реорганизации и упразднения организаций;

) международные и смешанные процедуры.

В Законе РК определено, что действие законодательства об административных процедурах распространяются на отношения в сферах:

) регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

) лицензирования отдельных видов деятельности;

) регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

) предоставление земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятия этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;

) предоставления организациям, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам кредитов, ссуд, субвенций, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет средств гос. бюджета, а также средств государственных внебюджетных фондов;

) размещение государственных (муниципальных) заказов;

) управление государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами;

) выдача разрешений на выполнение строительно-монтажных работ (строительных разрешений), на эксплуатацию строительных или других объектов или оборудования, а также принятие мер иных управленческих решений по вопросам инвестиционной деятельности;

) обязательной сертификации продукции, работ и услуг;

) регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания;

) регистрации транспортных средств;

) предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и пользования этими помещениями;

) приватизации жилых помещений;

) назначения и выплаты пенсий, пособий;

) признание за физическим лицом статуса, дающего основание для получения льгот и преимуществ;

) выдачи документов, имеющих юридическое значение;

) предоставления, удостоверения, регистрации или приостановление (прекращение) иных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей или физических лиц.

Действия закона не распространяется на отношения в сферах подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления, приватизации государственного и муниципального имущества, производство по делам об административных правонарушениях и др.

В законе установлен порядок рассмотрения административного дела (раздел И). В нем определены стадии административных процедур:

• подача заявления о рассмотрении административного дела;

• подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании;

• рассмотрение административного дела в административном заседании;

• принятие решения по делу;

• обжалование и пересмотр решений по административным делам;

• исполнение решений по административным делам.

Все указанные стадии административных процедур (за исключением обжалования) являются обязательными и присущи всем видам процедур. Каждая стадия административных процедур нашла свое правовое оформление в Законе в соответствии с решаемыми задачами. Так, например, первая стадия включает подробную характеристику такого вида обращения в администрацию, как заявление.

В законе РК устанавливается следующее:

• заявление о рассмотрении административного дела служит основанием для возникновения отношений регулируемых законодательством об административных процедурах;

• заявление о предоставлении, удостоверении или регистрации правомочий организации, индивидуального предпринимателя, физического лица подается соответствующим заинтересованным лицом или его представителем;

• заявление о приостановлении (прекращении) правомочий организации, индивидуального предпринимателя, физического лица подается должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, уполномоченного осуществлять контроль за соблюдением установленных условий использования указанных правомочий (далее - контролирующего органа);

• заявление может быть подано в орган (должностному лицу), уполномоченный рассматривать соответствующие административные дела, непосредственно либо направлено по почте.

К заявлению о предоставлении, удостоверении или регистрации правомочий заинтересованного лица прилагаются документы, исчерпывающий перечень которых устанавливается соответствующими законами РК, регламентирующими административные процедуры.

Запрещается требовать от заявителя представления документов не имеющих значения для разрешения данного административного дела и не предусмотренных соответствующим законом. К числу наиболее общих вопросов, которые составляют обязательную часть административной процедуры стадии рассмотрения дела на административном заседании, следует отнести:

• права и обязанности заявителя и администрации;

• ответственность заявителя и администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также за нарушение установленных сроков;

• сроки осуществления процедуры и ее отдельных элементов. Приняв административное дело к рассмотрению, администрация имеет право и обязана провести исследование заявления и представленных материалов, установить все обстоятельства конкретного дела.

Именно администрация определяет объем и характер необходимых для исследования мер. К таким мерам можно отнести: консультирование, проведение проверок и экспертиз, дополнительное информирование заявителя, заслушивание свидетелей, проведение осмотра места события и т.д. Особое место занимают полномочия администрации по истребованию необходимых материалов, находящихся в иных органах и организациях, у иных лиц. Имеется еще одна обязанность у администрации - информировать заявителя о порядке осуществления административной процедуры, о правах, обязанностях и ответственности заявителя, а также способов и форме пересмотра решения по административному делу.

Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года N 107  
«Об административных процедурах» направлен 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, а также деятельности по оказанию государственных услуг.

Предусмотренные настоящим Законом административные процедуры в части, не урегулированной законодательными актами, применяются в деятельности:

) Президента Республики Казахстан, государственных органов и должностных лиц, обеспечивающих деятельность главы государства, государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту;

) аппаратов палат Парламента, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;

) аппаратов Конституционного Совета, Верховного Суда и иных судов Республики Казахстан;

) Правительства, Канцелярии Премьер-Министра, центральных исполнительных органов Республики Казахстан;

) аппаратов местных представительных органов Республики Казахстан;

) местных исполнительных органов Республики Казахстан;

) субъектов оказания государственных услуг при предоставлении ими государственных услуг.

Действие предусмотренных настоящим Законом процедур не распространяется на:

рассмотрение обращений граждан и иных дел, порядок рассмотрения которых установлен законодательством об административных правонарушениях, уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством;

подготовку нормативных правовых актов, процедура подготовки которых предусмотрена иными законодательными актами;

стратегический, бюджетный и индикативный виды планирования, порядок осуществления которых устанавливается специальными законодательными актами.

Предусмотренные настоящим Законом административные процедуры основываются на принципах: законность - осуществление уполномоченным органом административных процедур в пределах его компетенции и в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством об административных процедурах; равенство заинтересованных лиц перед законом - при осуществлении административных процедур граждане равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства (места пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, а юридические лица - независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности и места нахождения; приоритет интересов заинтересованных лиц - в случае неясности или нечеткости предписаний правового акта административные решения должны приниматься уполномоченными органами исходя из максимального учета интересов заинтересованных лиц; открытость административной процедуры предоставление возможности заинтересованному лицу знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своего заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично и (или) через своих представителей; оперативность и доступность административной процедуры осуществление административной процедуры в кратчайшие сроки с представлением заинтересованным лицом в уполномоченный орган минимального количества документов и (или) сведений для осуществления административной процедуры; заявительный принцип одного окна - обращение заинтересованного лица с заявлением в один уполномоченный орган с приложением документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, которые могут быть представлены только заинтересованным лицом; сотрудничество при осуществлении административных процедур - взаимодействие уполномоченных органов с другими государственными органами, иными организациями при осуществлении административных процедур посредством направления запросов и получения документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административных процедур, а также в других формах.

Административные процедуры подведомственны уполномоченным органам в соответствии с их компетенцией. Законодательством об административных процедурах полномочия по приему, подготовке к рассмотрению заявлений заинтересованных лиц и (или) выдаче административных решений, принятых уполномоченными органами, могут делегироваться другим государственным органам, иным организациям.

В уполномоченных органах организуется прием заинтересованных лиц.

График приема заинтересованных лиц определяется руководителем уполномоченного органа на основе требований настоящего Закона, законодательства о труде, иных актов законодательства с учетом количества и специфики заявлений заинтересованных лиц, осуществляемых административных процедур, иных обстоятельств и должен обеспечивать проведение приема заинтересованных лиц в удобное для них время. Прием заинтересованных лиц в уполномоченном органе осуществляется в порядке очередности. По решению руководителя уполномоченного органа при необходимости осуществляется предварительная запись заинтересованных лиц на такой прием.

Запрещается отмена приема заинтересованных лиц по причине временного отсутствия работника уполномоченного органа, осуществляющего такой прием.

Руководитель уполномоченного органа обязан обеспечить своевременное и надлежащее выполнение функций временно отсутствующего работника уполномоченного органа, осуществляющего прием заинтересованных лиц, другим работником этого органа.

В уполномоченном органе в доступном для обозрения месте (на информационных стендах, табло и (или) иным способом), а также на официальных сайтах уполномоченных органов в глобальной компьютерной сети Интернет (при их наличии) размещается информация, за исключением относящейся к государственным секретам, коммерческой или иной охраняемой законом тайне:

о структуре уполномоченного органа, его руководителе и заместителях руководителя;

о режиме работы уполномоченного органа и графике приема заинтересованных лиц;

о наименованиях административных процедур, осуществляемых уполномоченным органом;

о перечнях документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, а при необходимости - о порядке их заполнения и представления заинтересованными лицами;

о сроках осуществления административных процедур, сроках действия справок или других документов, выдаваемых при осуществлении административных процедур, а также о размере платы, взимаемой при осуществлении административных процедур;

о местонахождении, номере служебного телефона, фамилии, собственном имени, отчестве, должности работника уполномоченного органа, осуществляющего прием заинтересованных лиц;

о наименовании, месте нахождения и режиме работы вышестоящего по отношению к уполномоченному органу в соответствии с его подчиненностью (подотчетностью) государственного органа, иной организации.

На информационных табличках, размещаемых при входе в помещение, в котором проводится прием заинтересованных лиц, либо на рабочем месте или на одежде работника, осуществляющего прием заинтересованных лиц, должна быть размещена информация о занимаемой должности, фамилии, собственном имени, отчестве указанного работника.

По решению руководителя уполномоченного органа в этом органе могут создаваться справочно-информационные и (или) консультационные службы либо определяться работники, ответственные за справочно-информационное обслуживание или предварительное консультирование заинтересованных лиц.

Заинтересованное лицо может участвовать в осуществлении административной процедуры лично и (или) через своих представителей, если иное не предусмотрено законодательными актами. Личное участие заинтересованного лица в осуществлении административной процедуры не лишает его права иметь представителей, равно как участие представителей не лишает заинтересованное лицо права на личное участие в осуществлении такой процедуры, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Представителями заинтересованного лица могут быть граждане, обладающие гражданской дееспособностью в полном объеме, либо юридические лица. Не могут быть представителями заинтересованного лица работники уполномоченного органа, в который обращается заинтересованное лицо за осуществлением административной процедуры, за исключением работников уполномоченного органа, которые являются законными представителями заинтересованного лица.

Представители заинтересованного лица при осуществлении административной процедуры могут совершать действия, право на осуществление которых имеет заинтересованное лицо, в пределах предоставленных им полномочий. Юридическое лицо участвует в административной процедуре через свои органы или других представителей.

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.

Компетенция уполномоченных органов. Уполномоченные органы при осуществлении административных процедур:

обеспечивают доброжелательное, вежливое и внимательное отношение работников уполномоченного органа к заинтересованным лицам;

обеспечивают своевременное и надлежащее выполнение функций временно отсутствующих работников уполномоченных органов, осуществляющих прием заинтересованных лиц, другими работниками этих органов;

разъясняют заинтересованным лицам обязанность уполномоченных органов самостоятельно запрашивать документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административных процедур, за исключением тех, которые включены в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, а также права и обязанности заинтересованных лиц;

бесплатно предоставляют заинтересованным лицам предусмотренные законодательством об административных процедурах формы (бланки) документов, необходимых для обращения за осуществлением административных процедур, и разъясняют порядок их заполнения и представления;

запрашивают от других государственных органов, иных организаций документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административных процедур;

предоставляют заинтересованным лицам возможность знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений, в том числе с документами и (или) сведениями, полученными этими органами от других государственных органов, иных организаций и необходимыми для осуществления административных процедур, делать из них выписки, если иное не предусмотрено законодательством о государственных секретах, коммерческой или иной охраняемой законом тайне;

уведомляют заинтересованных лиц о принятых административных решениях;

разъясняют заинтересованным лицам порядок и сроки обжалования принятых административных решений;

осуществляют другие полномочия, предусмотренные настоящим Законом и иными актами законодательства об административных процедурах.

Заинтересованные лица имеют право:

обращаться с заявлениями в уполномоченные органы;

бесплатно получать от уполномоченных органов предусмотренные законодательством об административных процедурах формы (бланки) документов, необходимых для обращения за осуществлением административных процедур;

получать от уполномоченных органов разъяснение своих прав и обязанностей;

принимать участие в административных процедурах лично и (или) через своих представителей, если иное не предусмотрено законодательными актами;

знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений, делать из них выписки, если иное не предусмотрено законодательством о государственных секретах, коммерческой или иной охраняемой законом тайне;

получать административные решения либо выписки из них;

отозвать свое заявление в любое время до окончания осуществления административной процедуры;

обжаловать принятые административные решения;

осуществлять другие права, предусмотренные настоящим Законом и иными актами законодательства об административных процедурах.

Заинтересованные лица обязаны:

вежливо относиться к работникам уполномоченных органов, не допускать нецензурных либо оскорбительных слов или выражений в отношении таких работников;

представлять в уполномоченные органы документы и (или) сведения, включенные в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, а также документы, в случае истребования таких документов;

вносить плату, взимаемую при осуществлении административных процедур;

своевременно информировать уполномоченные органы об изменении места жительства (места пребывания), места нахождения в период осуществления административной процедуры;

выполнять другие обязанности, предусмотренные настоящим Законом и иными актами законодательства об административных процедурах.

Сроки при осуществлении административных процедур определяются календарной датой, истечением периода времени, исчисляемого месяцами, неделями или днями, а также указанием на событие, которое должно неизбежно наступить. Течение срока, исчисляемого месяцами, неделями или днями, начинается со дня совершения действия или наступления события, которым определено его начало. Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца срока. Если окончание срока, исчисляемого месяцами, приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца. Срок, исчисляемый неделями, истекает в соответствующий день последней недели срока. Если не определено иное, срок, указанный в днях, исчисляется в календарных днях [1].

Если последний день срока приходится на нерабочий день, днем истечения срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Административная процедура осуществляется в срок, определяемый исходя из времени, требуемого для получения и обработки всех документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры. Срок осуществления административной процедуры не может превышать пятнадцати дней, а в случае направления уполномоченным органом запроса в другие государственные органы, иные организации - одного месяца, если иной срок не предусмотрен законодательными актами, постановлениями Правительства Республики Казахстан.

В случае направления уполномоченным органом запроса в компетентный орган иностранного государства о представлении документов и (или) сведений, которые необходимы для осуществления административной процедуры и не могут быть получены иным путем, срок осуществления административной процедуры приостанавливается со дня направления запроса до дня получения запрашиваемых документов и (или) сведений. Законодательными актами могут быть предусмотрены иные случаи приостановления сроков осуществления административных процедур.

Днем начала осуществления административной процедуры считается день регистрации заявления заинтересованного лица с приложением всех документов и (или) сведений, включенных в перечень документов и (или) сведений, представляемых заинтересованным лицом, а также документов, указанных в абзацах втором-седьмом пункта 2 статьи 15 Закона, в случае истребования таких документов.

Днем окончания осуществления административной процедуры считается день исполнения административного решения, за исключением случая, предусмотренного частью третьей настоящего пункта. Если для исполнения административного решения необходимо выдать заинтересованному лицу справку или другой документ и заинтересованное лицо не явилось за их получением до истечения установленного срока осуществления административной процедуры, днем окончания осуществления административной процедуры считается день, когда справка или другой документ были подготовлены уполномоченным органом, при условии надлежащего уведомления об этом заинтересованного лица.

Платой, взимаемой при осуществлении административных процедур, являются:

сборы (пошлины), уплачиваемые заинтересованными лицами;

плата за услуги (работы), оказываемые при осуществлении административных процедур, вносимая заинтересованными лицами уполномоченным органам, другим государственным органам, иным организациям.

В случае, если при осуществлении административных процедур взимается плата в виде сбора (пошлины), ее размер указывается в актах законодательства, предусмотренных абзацем первым части первой пункта 2 статьи 3 настоящего Закона, с учетом установленных налоговым законодательством ставок таких платежей. Размер платы за услуги (работы), оказываемые при осуществлении административных процедур, не может превышать экономически обоснованных затрат, связанных с осуществлением административных процедур. Порядок расчета экономической обоснованности затрат, связанных с осуществлением административных процедур, а также порядок возврата платы за услуги (работы), оказываемые при осуществлении административных процедур, определяются Правительством Республики Казахстан.

Заявление заинтересованного лица подается на казахском или русском языке в письменной форме, за исключением случаев, когда законодательством об административных процедурах допускается обращение с устным заявлением. Письменное заявление заинтересованного лица может быть подано в уполномоченный орган:

в ходе приема заинтересованного лица;

нарочным (курьером), по почте, если в соответствии с законодательством об административных процедурах не требуется личное присутствие заинтересованного лица;

в виде электронного документа - при наличии в уполномоченном органе необходимых программно-технических средств, информационных систем и сетей, если в соответствии с законодательством об административных процедурах вместе с заявлением заинтересованное лицо не должно представлять в уполномоченный орган документы и (или) сведения и (или) не требуется его личное присутствие.

Если законодательством об административных процедурах не определены сведения, которые должны содержаться в письменном заявлении заинтересованного лица, в таком заявлении указываются:

наименование уполномоченного органа, в который подается заявление;

сведения о заинтересованном лице:

фамилия, собственное имя, отчество, место жительства (место пребывания) - для гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем;

фамилия, собственное имя, отчество, место жительства, учетный номер плательщика, наименование государственного органа, иной государственной организации, осуществивших государственную регистрацию, дата и номер решения о государственной регистрации, регистрационный номер в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - для индивидуального предпринимателя;

наименование и место нахождения, наименование государственного органа, иной государственной организации, осуществивших государственную регистрацию, дата и номер решения о государственной регистрации, регистрационный номер в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - для юридического лица;

наименование административной процедуры, за осуществлением которой обращается заинтересованное лицо;

представляемые вместе с заявлением документы и (или) сведения (при их наличии);

подпись гражданина, либо подпись руководителя юридического лица или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать заявление, заверенная печатью юридического лица, либо подпись представителя заинтересованного лица (электронная цифровая подпись таких лиц).

Законодательством об административных процедурах по отдельным административным процедурам могут быть предусмотрены типовые формы (бланки) заявлений заинтересованных лиц. В перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, могут включаться лишь документы и (или) сведения, которые необходимы для осуществления административной процедуры и могут быть представлены только заинтересованным лицом. В указанные перечни не могут включаться документы и (или) сведения, которые имеются в уполномоченных органах или могут быть получены ими от других государственных органов, иных организаций, а также из государственных регистров, реестров, кадастров, списков, каталогов, баз и банков данных.

Запрещается требовать от заинтересованного лица представления документов и (или) сведений, за исключением документов:

удостоверяющих личность гражданина;

подтверждающих служебное положение руководителя юридического лица, а также удостоверяющих его личность;

подтверждающих государственную регистрацию юридического лица или индивидуального предпринимателя;

подтверждающих полномочия представителя заинтересованного лица;

подтверждающих согласие заинтересованного лица на представление по запросу уполномоченного органа другими государственными органами, иными организациями документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, содержащих информацию, касающуюся заинтересованного лица и относящуюся к коммерческой или иной охраняемой законом тайне, если заинтересованное лицо не представило такие документы и (или) сведения самостоятельно;

подтверждающих внесение платы, взимаемой при осуществлении административной процедуры, за выдачу запрашиваемых уполномоченным органом документов и (или) сведений, если за их выдачу законодательством предусмотрена такая плата и заинтересованное лицо не представило такие документы и (или) сведения самостоятельно.

Документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административной процедуры, не включенные в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, определяются законодательством об административных процедурах и запрашиваются уполномоченным органом самостоятельно.

Заинтересованное лицо при подаче заявления вправе самостоятельно представить документы и (или) сведения, указанные в пункте 3 настоящей статьи. Если в перечнях документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, не указано, является ли представляемый документ оригиналом либо копией, считается, что подлежит представлению оригинал документа. Документы, выданные компетентными органами иностранных государств, принимаются при наличии их легализации или проставления апостиля, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Казахстан.

Документы, составленные на иностранном языке, должны сопровождаться переводом на казахский или русский язык, заверенным нотариально, если иное не предусмотрено законодательством об административных процедурах.

Заявления заинтересованных лиц подлежат регистрации в день обращения с устным заявлением или подачи письменного заявления заинтересованного лица. Заявления заинтересованных лиц считаются поданными со дня их регистрации. Делопроизводство по заявлениям заинтересованных лиц ведется в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан.

Уполномоченный орган отказывает в принятии заявления заинтересованного лица:

если не представлены документы и (или) сведения, включенные в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, а также документы, указанные в абзацах втором-седьмом пункта 2 статьи 15 настоящего Закона, в случае истребования таких документов;

в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Уполномоченный орган может отказать в принятии письменного заявления заинтересованного лица, если не соблюдены требования к форме или содержанию такого заявления. Уполномоченный орган может отказать в принятии повторного заявления заинтересованного лица, в котором не содержится новых сведений, если в этом органе имеется административное решение об отказе в осуществлении административной процедуры по заявлению данного лица. Об отказе в принятии заявления заинтересованного лица уполномоченный орган в трехдневный срок со дня подачи такого заявления принимает административное решение, если иной срок не установлен законодательными актами, постановлениями Правительства Республики Казахстан. В случае отказа в принятии заявления заинтересованного лица такому лицу возвращаются представленные вместе с заявлением документы и (или) сведения.

Отказ в принятии заявления заинтересованного лица не препятствует повторному обращению с ним в уполномоченный орган после устранения недостатков, явившихся причиной отказа. Если рассмотрение заявления заинтересованного лица не относится к компетенции государственного органа, иной организации, данный государственный орган, иная организация в трехдневный срок со дня подачи такого заявления отказывают в принятии заявления заинтересованного лица с указанием уполномоченного органа либо самостоятельно направляют его в уполномоченный орган с одновременным уведомлением об этом заинтересованного лица. Заинтересованное лицо вправе отозвать свое заявление в любое время до окончания осуществления административной процедуры, письменно уведомив об отзыве уполномоченный орган, рассматривающий заявление заинтересованного лица.

Заявление заинтересованного лица рассматривается единолично работником уполномоченного органа, а в случаях, предусмотренных законодательством об административных процедурах, либо по решению уполномоченного органа - коллегиальным составом уполномоченного органа. При рассмотрении заявления заинтересованного лица работниками уполномоченного органа:

изучаются представленные заинтересованным лицом документы и (или) сведения;

осуществляется поиск и анализ документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, имеющихся в уполномоченном органе;

сверяется информация, содержащаяся в представленных заинтересованным лицом документах и (или) сведениях, с информацией, имеющейся в уполномоченном органе;

получаются необходимые сведения из государственных регистров, реестров, кадастров, списков, каталогов, баз и банков данных;

направляются запросы в другие государственные органы, иные организации;

устанавливается наличие или отсутствие оснований для осуществления административной процедуры;

принимаются при необходимости другие меры для рассмотрения заявления заинтересованного лица.

Документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административной процедуры, не включенные в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, могут быть получены уполномоченным органом посредством направления запросов, получения удаленного доступа к государственным регистрам, реестрам, кадастрам, спискам, каталогам, базам и банкам данных и другими способами.

Запрос направляется уполномоченным органом в государственный орган, иную организацию, к компетенции которых относится представление документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры. Запрос должен включать в себя:

наименование уполномоченного органа, направившего запрос, почтовый адрес либо адрес электронный почты, по которому требуется направить запрашиваемые документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административной процедуры;

регистрационный номер и дату запроса;

наименование государственного органа, иной организации, в которые направляется запрос;

указание на акт законодательства, в соответствии с которым направляется запрос;

сведения о заинтересованном лице (фамилия, собственное имя, отчество, место жительства (место пребывания) - для граждан; наименование и место нахождения - для юридических лиц);

перечень запрашиваемых документов и (или) сведений;

подпись (электронную цифровую подпись) работника уполномоченного органа, направившего запрос;

иные сведения с учетом особенностей запроса и в объеме, необходимом для удовлетворения такого запроса.

Если запрашиваемые документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административной процедуры, содержат информацию, касающуюся заинтересованного лица и относящуюся к коммерческой или иной охраняемой законом тайне, к запросу должно быть приложено письменное согласие заинтересованного лица на представление указанных в таком запросе документов и (или) сведений.

Если законодательством предусмотрено внесение платы, взимаемой при осуществлении административной процедуры, за выдачу запрашиваемых документов и (или) сведений, то такие документы и (или) сведения запрашиваются уполномоченным органом после представления заинтересованным лицом документа, подтверждающего внесение такой платы. Указанный документ прилагается уполномоченным органом к запросу.

Запрос должен быть направлен уполномоченным органом в кратчайший срок, но не позднее пяти дней со дня подачи заявления заинтересованного лица. Представление государственным органом, иной организацией документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, на основании запроса осуществляется в семидневный срок со дня получения такого запроса, если иной срок не предусмотрен законодательными актами.

Государственный орган, иная организация, в которые поступил запрос, отказывают в представлении документов и (или) сведений, если:

представление запрашиваемых документов и (или) сведений не входит в компетенцию этих государственного органа, иной организации;

запрос направлен государственным органом, иной организацией в отношении административной процедуры, осуществление которой не относится к их компетенции;

запрашиваемые документы и (или) сведения содержат информацию, относящуюся к государственным секретам;

к запросу не приложено письменное согласие заинтересованного лица на представление документов и (или) сведений, содержащих информацию, касающуюся заинтересованного лица и относящуюся к коммерческой или иной охраняемой законом тайне;

к запросу не приложен документ, подтверждающий внесение платы, взимаемой при осуществлении административной процедуры, за выдачу запрашиваемых документов и (или) сведений, - в случае, если законодательством предусмотрена такая плата;

представление запрашиваемых документов и (или) сведений невозможно в связи с их отсутствием, полной или частичной утратой.

В случае отказа в представлении запрашиваемых документов и (или) сведений государственный орган, иная организация в трехдневный срок со дня получения запроса направляют в уполномоченный орган сообщение с указанием оснований отказа.

2.2 Административное решение

При рассмотрении заявления заинтересованного лица уполномоченным органом принимается одно из следующих административных решений: об отказе в принятии заявления заинтересованного лица; об осуществлении административной процедуры; об отказе в осуществлении административной процедуры.

Уполномоченный орган отказывает в осуществлении административной процедуры:

если отсутствуют предусмотренные законодательством об административных процедурах основания для ее осуществления;

если заинтересованным лицом представлены документы и (или) сведения, не соответствующие требованиям законодательства, в том числе подложные, поддельные или недействительные документы;

в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Административное решение об осуществлении административной процедуры или об отказе в осуществлении административной процедуры принимается в письменной форме, в том числе посредством внесения записей в регистры, реестры, протоколы, банки данных, иные документы или информационные ресурсы. Административное решение об отказе в принятии заявления заинтересованного лица принимается в устной форме, за исключением случаев подачи заинтересованным лицом заявления по почте либо в виде электронного документа или если заинтересованное лицо требует оформить данное решение в письменной форме, а также иных случаев, предусмотренных законодательными актами.

Если иное не предусмотрено законодательством об административных процедурах, в административном решении, принятом в письменной форме, должны быть указаны:

дата и регистрационный номер административного решения;

наименование уполномоченного органа, принявшего данное решение;

сведения о заинтересованном лице (фамилия, собственное имя, отчество, место жительства (место пребывания) - для граждан; наименование и место нахождения - для юридических лиц);

содержание принятого административного решения;

правовые основания принятого административного решения, порядок обжалования административного решения - в случае отказа в принятии заявления заинтересованного лица;

правовые основания принятого административного решения, фактические обстоятельства, установленные при рассмотрении заявления заинтересованного лица, порядок обжалования административного решения в случае отказа в осуществлении административной процедуры;

подпись работника уполномоченного органа, к компетенции которого относится подписание такого решения.

К письменной форме административного решения приравниваются справки или другие документы, выдаваемые при осуществлении административных процедур. Административное решение, принятое в ходе приема заинтересованного лица в устной форме, подлежит объявлению заинтересованному лицу. В иных случаях административное решение, либо выписка из него, либо извещение о принятом административном решении выдаются заинтересованному лицу или направляются нарочным (курьером), по почте, в виде электронного документа или заинтересованное лицо уведомляется о принятом решении иным способом не позднее пяти дней со дня принятия такого решения.

В случае направления заинтересованному лицу административного решения, либо выписки из него, либо извещения о принятом административном решении по почте, в виде электронного документа заинтересованное лицо считается получившим административное решение либо выписку из него (уведомленным о принятом административном решении) по истечении трех дней со дня направления таких решения, либо выписки из него, либо извещения.

Административное решение вступает в силу со дня его принятия, если иной срок не установлен в таком решении. Срок действия справки или другого документа, выдаваемых при осуществлении административной процедуры, не может быть менее шести месяцев, если иной срок не предусмотрен законодательными актами, постановлениями Правительства Республики Казахстан.

Справка или другой документ, выдаваемые при осуществлении административной процедуры, считаются бессрочными, если срок их действия на момент осуществления административной процедуры не определен и их действие может быть прекращено лишь исполнением или признанием утратившими силу, недействительными либо отменой. Уполномоченный орган, выдавший заинтересованному лицу справку или другой документ, обязан по заявлению заинтересованного лица свидетельствовать верность копий этих справки или другого документа, если законодательством не предусмотрена необходимость нотариального свидетельствования верности копий таких справки или другого документа. Свидетельствование верности копий справки или другого документа производится уполномоченным органом в трехдневный срок со дня подачи соответствующего заявления.

Заинтересованное лицо обладает правом на обжалование административного решения в административном (внесудебном) порядке. Административная жалоба направляется в государственный орган, иную организацию, вышестоящие по отношению к уполномоченному органу, принявшему административное решение, либо в государственный орган, иную организацию, к компетенции которых в соответствии с законодательными актами относится рассмотрение таких жалоб (далее - орган, рассматривающий жалобу).

Обжалование административного решения в судебном порядке осуществляется после обжалования такого решения в административном (внесудебном) порядке, если иной порядок обжалования не предусмотрен законодательными актами. Обжалование административного решения в судебном порядке осуществляется в соответствии с гражданским процессуальным или хозяйственным процессуальным законодательством.

Подача жалобы в административном (внесудебном) порядке не лишает заинтересованное лицо права на обращение с жалобой в суд. Административная жалоба может быть подана в орган, рассматривающий жалобу, в течение одного года со дня принятия обжалуемого административного решения. Орган, рассматривающий жалобу, вправе восстановить срок подачи административной жалобы в случае пропуска такого срока по уважительной причине (тяжелая болезнь, длительная командировка и др.). Административная жалоба подается в письменной форме и в ней должны быть указаны:

наименование органа, рассматривающего жалобу;

сведения о заинтересованном лице (фамилия, собственное имя, отчество, место жительства (место пребывания) - для граждан; наименование и место нахождения - для юридических лиц);

наименование уполномоченного органа, принявшего обжалуемое административное решение;

содержание обжалуемого административного решения;

основания, по которым заинтересованное лицо считает обжалуемое административное решение неправомерным;

требования заинтересованного лица;

представляемые вместе с административной жалобой документы и (или) сведения (при их наличии);

подпись гражданина, либо подпись руководителя юридического лица или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать жалобу, заверенная печатью юридического лица, либо подпись представителя заинтересованного лица (электронная цифровая подпись таких лиц).

Административные жалобы подлежат регистрации в день подачи. Административные жалобы считаются поданными со дня их регистрации. Административная жалоба оставляется без рассмотрения в трехдневный срок со дня ее подачи в случае, если:

рассмотрение административной жалобы не относится к компетенции государственного органа, иной организации;

административная жалоба подана неуполномоченным лицом;

административная жалоба подана по истечении установленного срока и не содержит ходатайства о восстановлении пропущенного срока.

Административная жалоба может быть оставлена без рассмотрения в трехдневный срок со дня ее подачи в случае, если не соблюдены требования к содержанию административной жалобы. В случае оставления административной жалобы без рассмотрения заинтересованному лицу возвращаются представленные вместе с такой жалобой документы и (или) сведения. После устранения недостатков, явившихся причиной оставления административной жалобы без рассмотрения, административная жалоба может быть вновь подана в орган, рассматривающий жалобу.

Административная жалоба рассматривается единолично работником органа, рассматривающего жалобу, а в случаях, предусмотренных законодательством об административных процедурах, либо по решению органа, рассматривающего жалобу, - коллегиальным составом такого органа. Орган, рассматривающий жалобу, обязан рассмотреть ее с учетом имеющихся и дополнительно представленных документов и (или) сведений. Орган, рассматривающий жалобу, не связан доводами административной жалобы, проверяет законность и обоснованность обжалуемого административного решения в полном объеме [23].

Административная жалоба рассматривается в месячный срок со дня ее подачи. Законодательством об административных процедурах могут быть предусмотрены сокращенные сроки рассмотрения административных жалоб.

Подача административной жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого административного решения.

При рассмотрении административной жалобы органом, рассматривающим жалобу, принимается одно из следующих решений:

об оставлении административной жалобы без рассмотрения;

об оставлении административного решения без изменения, а административной жалобы без удовлетворения;

об отмене административного решения и принятии нового административного решения;

о направлении административной жалобы в уполномоченный орган для повторного рассмотрения заявления заинтересованного лица с указанием допущенных нарушений и предложениями по их устранению.

Решение по административной жалобе принимается в письменной форме, и в нем должны быть указаны:

дата и регистрационный номер решения;

наименование органа, рассматривающего жалобу;

сведения о заинтересованном лице (фамилия, собственное имя, отчество, место жительства (место пребывания) - для граждан; наименование и место нахождения - для юридических лиц);

дата и регистрационный номер обжалуемого административного решения, принятого в письменной форме;

наименование уполномоченного органа, принявшего административное решение;

содержание обжалуемого административного решения;

основания, по которым заинтересованное лицо считает обжалуемое административное решение неправомерным, фактические обстоятельства, установленные при рассмотрении административной жалобы (не указываются в решении об оставлении административной жалобы без рассмотрения);

правовые основания и содержание принятого решения по административной жалобе;

подпись работника органа, рассматривающего жалобу.

Орган, рассматривающий жалобу, отменяет административное решение и принимает новое административное решение в случае, если решение вопроса, изложенного в заявлении заинтересованного лица, относится к компетенции органа, рассматривающего жалобу. Орган, рассматривающий жалобу, направляет административную жалобу в уполномоченный орган для повторного рассмотрения заявления заинтересованного лица с указанием допущенных нарушений и предложениями по их устранению в случае, если решение вопроса, изложенного в заявлении заинтересованного лица, относится к исключительной компетенции уполномоченного органа, решение которого обжалуется.

Основаниями для отмены административного решения и принятия нового административного решения, а также для направления административной жалобы в уполномоченный орган для повторного рассмотрения являются:

неполное выяснение уполномоченным органом обстоятельств, имеющих значение для осуществления административной процедуры;

несоответствие содержания административного решения материалам, полученным при рассмотрении заявления заинтересованного лица;

нарушение или неправильное применение законодательства при рассмотрении заявления заинтересованного лица.

Решение по административной жалобе выдается заинтересованному лицу либо направляется нарочным (курьером), по почте, в виде электронного документа не позднее пяти дней со дня принятия такого решения. Решение по административной жалобе вступает в силу со дня его принятия, если иной срок не установлен в таком решении.

Вступившие в силу административное решение и решение по административной жалобе обязательны для исполнения. Уполномоченный орган и орган, рассматривающий жалобу, вынесшие соответствующее решение, обязаны обеспечить его исполнение. Исполнение административного решения, решения по административной жалобе может осуществляться посредством выдачи заинтересованному лицу справки или другого документа, производства записи в соответствующем регистре, реестре, протоколе, банке данных, ином документе или информационном ресурсе, а также предоставления денежных средств, иного имущества и (или) услуг.

Исполнение таких решений может быть обусловлено совершением заинтересованным лицом определенных действий. Срок исполнения административного решения и решения по административной жалобе. Административное решение подлежит исполнению в пределах срока осуществления административной процедуры. Решение по административной жалобе подлежит исполнению в пятидневный срок со дня вступления в силу, если в самом решении или законодательством об административных процедурах не предусмотрен иной срок его исполнения.

Государственные органы, иные организации в пределах своей компетенции осуществляют контроль за осуществлением административных процедур. Руководители уполномоченных органов или уполномоченные ими работники регулярно, но не реже одного раза в квартал, анализируют замечания и предложения заинтересованных лиц, касающиеся осуществления административных процедур в уполномоченных органах, в целях оптимизации деятельности этих органов и устранения имеющихся в их работе недостатков.

За нарушение законодательства об административных процедурах руководители и иные работники уполномоченного органа, других государственных органов и иных организаций несут ответственность в соответствии с законодательными актами.

2.3 Соотношение и взаимосвязь административных решений и административных процедур

Государственные органы и должностные лица при осуществлении государственных функций и должностных полномочий принимают решения путем издания правовых актов. Правовой акт государственных органов относится к актам индивидуального применения, является письменным официальным документом установленной формы и рассчитан на одноразовое либо иное ограниченное применение; (или) распространяется на определенное лицо либо иной определенный круг лиц в рамках законодательно регламентированной ситуации; (или) устанавливает, изменяет, прекращает или приостанавливает права и обязанности определенного лица или иного ограниченного круга лиц.

Правовые акты индивидуального применения не входят в законодательство Республики Казахстан и не относятся к нормативным правовым актам. Процедуры принятия правовых актов индивидуального применения, организация их оформления, исполнения и контроля за исполнением определяются настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами.

Правовой акт государственных органов должен отвечать следующим требованиям:

) правовой акт не должен противоречить Конституции Республики Казахстан, законодательству и правовым актам вышестоящих государственных органов;

) структура правового акта должна обеспечивать исчерпывающее раскрытие предмета регулирования, а содержание должно обеспечивать единообразное понимание и применение подготавливаемого правового акта;

) в правовом акте должно быть четко изложено содержание намечаемых мер, исчерпывающе определен круг лиц, на которых распространяется действие правового акта и (или) которые несут ответственность за их реализацию в установленные сроки; 4) правовые акты, требующие реализации на нижестоящих уровнях управления, должны содержать конкретные поручения определенным государственным органам и (или) должностным лицам по их выполнению.

Правовые акты государственных органов, противоречащие требованиям Конституции Республики Казахстан и законодательству Республики Казахстан, являются недействительными с момента принятия и не должны применяться на территории Республики Казахстан. При противоречии правовых актов, принятых государственными органами различных уровней, применяется правовой акт вышестоящего государственного органа. При противоречии правовых актов, принятых государственными органами одного уровня, применяется правовой акт того органа, в чью компетенцию входит принятие данного решения. По заявлению заинтересованного лица решение о приоритете одного правового акта над другим принимается вышестоящим государственным органом или судом.

Правовой акт государственных органов, помимо требований, предусмотренных в пункте 1 настоящей статьи, должен содержать также следующие реквизиты: наименование правового акта; заголовок, обозначающий предмет рассмотрения данного акта;

место и дату принятия акта; подпись (подписи) лица (лиц), уполномоченного (уполномоченных) подписывать соответствующий акт;

печать органа.

Организация исполнения правового акта заключается в выработке и принятии уполномоченными государственными органами (должностными лицами) организационных мер по своевременному и исчерпывающему исполнению принятого решения. В случае необходимости для обеспечения исполнения правового акта уполномоченный государственный орган (должностное лицо) разрабатывает и утверждает план организационных мероприятий по его исполнению, который доводится до непосредственных исполнителей. Если в правовом акте не определены конкретные сроки его исполнения и непосредственные исполнители, то они устанавливаются государственным органом-исполнителем или вышестоящим органом и незамедлительно доводятся до сведения непосредственных исполнителей. В целях своевременного и исчерпывающего исполнения принятых решений государственный орган или должностное лицо должно осуществлять контроль за их исполнением. Контроль подразделяется на:

) контроль за исполнением правовых актов (мероприятий, выполнение которых предусмотрено правовыми актами). В этом случае на контроль берутся все правовые акты, в которых содержатся мероприятия, подлежащие исполнению;

) контроль за исполнением поручений руководящих должностных лиц государственных органов, вытекающих из иных документов служебного характера;

) внутренний (в пределах соответствующего государственного органа) и внешний (за деятельностью иных государственных органов). При этом внешний контроль осуществляется вышестоящими государственными органами и должностными лицами либо специально уполномоченными на такой контроль государственными органами.

Контроль производится путем:

) истребования необходимой информации;

) заслушивания и обсуждения отчетов и докладов об исполнении;

) ревизии и иных форм документальной проверки;

) проверки с выездом на место;

) другими не противоречащими законодательству способами.

Контроль производится по следующим параметрам:

) соответствия деятельности государственных органов и должностных лиц поставленным перед ними задачам;

) своевременности и полноты исполнения;

) соблюдения требований законодательства при исполнении.

Не допускается параллельное проведение проверок по одним и тем же вопросам разными инстанциями, а также повторных проверок, не предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

Государственный орган и (или) должностное лицо, уполномоченные на осуществление контроля за исполнением вступившего в силу правового акта, разрабатывают при необходимости мероприятия по контролю. При этом государственный орган и (или) должностное лицо анализируют поступающую информацию о его исполнении для определения:

) степени и качества исполнения правового акта;

) наличия отклонений в исполнении правового акта, установления их причин и возможных мер для устранения отклонений;

) возможности снятия с контроля либо продления срока исполнения;

) ответственности конкретных должностных лиц за неисполнение правового акта.

Выработанные по итогам анализа информации предложения докладываются руководству государственного органа, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением правового акта, для принятия соответствующего решения. О принятом решении информируются исполнители. Снятие с контроля и продление сроков исполнения мероприятий, предусмотренных правовым актом, осуществляются уполномоченным государственным органом и (или) должностным лицом.

Контрольная служба вышестоящего государственного органа либо органа-исполнителя заблаговременно, до истечения установленного в правовом акте срока исполнения, направляет исполнителю соответствующее письменное напоминание [24].

Правовой акт государственного органа вступает в силу с момента принятия, если только в нем не определен более поздний срок. Правовой акт государственного органа прекращает действие с момента исполнения его требований или содержащихся в нем поручений лицами, которым адресован данный правовой акт. До прекращения действия правовой акт может быть приостановлен, изменен либо отменен государственным органом, принявшим данный правовой акт, вышестоящим к нему государственным органом либо судом. Подача заинтересованными лицами заявления об отмене, изменении или приостановлении действия правового акта в вышестоящий государственный орган или в суд приостанавливает действие правового акта до принятия соответствующего решения.

Государственные органы осуществляют свою деятельность в соответствии с планами работы, составляемыми на квартал, год и долгосрочную перспективу.

Планы работы государственного органа: заблаговременно составляются на основе предложений структурных подразделений органа; составляются во исполнение нормативных правовых актов и программы развития государственного органа.

На основе плана работы государственного органа свои планы работы составляют структурные подразделения этого органа.

Планы работ и программы развития государственного органа разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Президентом Республики Казахстан.

По вопросам организации и внутреннего порядка своей деятельности государственный орган принимает регламент. По вопросам организации и порядка внутренней деятельности и деятельности во взаимодействии с физическими и юридическими лицами по оказанию государственной услуги государственный орган принимает стандарт и регламент оказания государственной услуги. Стандарт и регламент оказания государственной услуги принимаются по каждой государственной услуге, входящей в компетенцию государственного органа. Стандарт и регламент оказания государственной услуги, регламент государственного органа разрабатываются на основе типовых стандартов и регламентов, утверждаемых Правительством Республики Казахстан.

Функции государственного органа могут подразделяться на стратегические, регулятивные, реализационные и контрольные.

Стратегическими являются функции по разработке, принятию плановых документов, определению системы государственного планирования, обеспечению международных отношений, национальной безопасности и обороноспособности. Регулятивными являются функции по нормативному правовому обеспечению реализации государственных функций, выдаче разрешительных документов (включая лицензирование, регистрацию, сертификацию), ведению анализа исполнения нормативных правовых актов, координации деятельности государственных органов, управлению государственными активами. Реализационными являются функции, направленные на исполнение плановых документов, нормативных правовых актов, достижение целей и задач, предусмотренных плановыми документами государственного органа, предоставление государственных услуг; Контрольными являются функции по проверке и наблюдению с целью проверки соответствия деятельности физических и юридических лиц, в том числе государственных учреждений, установленным нормативными правовыми актами требованиям.

Распределение функций на стратегические, регулятивные, реализационные и контрольные в структуре государственных органов, подотчетных Президенту Республики Казахстан, определяется Президентом Республики Казахстан, а в центральных исполнительных органах - Правительством Республики Казахстан.

Единоличная распорядительная деятельность - деятельность, осуществляемая должностными лицами в государственных органах, заключающаяся в единоличном подписании уполномоченными должностными лицами правовых актов, даче указаний и поручений находящимся в подчинении работникам, единоличном принятии иных организационно-распорядительных мер по осуществлению государственных функций. Руководитель государственного органа (за исключением коллегиальных государственных органов) осуществляет руководство вверенным органом путем единоличной распорядительной деятельности и несет персональную ответственность за законность принимаемых решений.

При осуществлении единоличной распорядительной деятельности нижестоящие должностные лица свои действия осуществляют в строгом соответствии с решениями вышестоящего должностного лица. Если государственные функции осуществляются исключительно путем единоличной распорядительной деятельности, то в этом случае задачей нижестоящих должностных лиц является обеспечение этой деятельности уполномоченного лица.

Коллегиальными государственными органами являются государственные органы, решения которых принимаются большинством голосов членов этих органов. Ответственность за законность принимаемых коллегиальным органом решений возлагается на всех членов коллегиального органа, принимавших участие в голосовании, за исключением тех, кто голосовал при принятии решения против. Основной формой деятельности коллегиальных органов являются их заседания, на которых принимаются решения этих органов.

При подготовке и проведении заседаний коллегиальных государственных органов уполномоченными органами (их структурными подразделениями) и должностными лицами решаются следующие вопросы:

) планирование заседаний - разрабатывается и утверждается план проведения этих заседаний. Данный план разрабатывается сроком соответственно на квартал и на год, а утверждается руководителем коллегиального органа либо руководителем органа, обеспечивающего деятельность коллегиального органа, после соответствующего согласования. Утвержденный план доводится до сведения заинтересованных органов и должностных лиц;

) подготовка вопросов, выносимых на заседание коллегиального государственного органа, иные организационные мероприятия по проведению заседания осуществляются его соответствующими структурными подразделениями либо органом, обеспечивающим деятельность коллегиального органа.

Порядок проведения заседаний определяется регламентами коллегиальных государственных органов. Заседание коллегиального органа протоколируется. Решения, принятые на заседании, оформляются в соответствии с регламентом коллегиального государственного органа постановлениями и доводятся до сведения исполнителей. В случае необходимости разрабатывается и утверждается план мероприятий по реализации принятых решений, устанавливается контроль за их исполнением.

Служебные документы, адресованные в государственный орган или непосредственно руководству данного органа, после их поступления и регистрации службой делопроизводства передаются руководству, которое рассматривает их и готовит по ним поручения (резолюции).

При принятии вопроса к своему рассмотрению должностное лицо государственного органа должно убедиться, что решение поставленного вопроса находится в компетенции данного органа или этого должностного лица.

В случае, если вопрос выходит за пределы установленной компетенции, то уполномоченным должностным лицом принимается решение о направлении обращения компетентному государственному органу или должностному лицу с обязательным уведомлением заявителя в срок не более трех дней.

Документы от имени государственного органа подписываются его руководителем, лицом, его замещающим (в соответствии с установленным в данном органе распределением служебных обязанностей), либо иным уполномоченным должностным лицом этого органа.

При направлении документа, требующего возврата в государственный орган, на нем делается отметка о необходимости возврата в данный государственный орган. Срок рассмотрения документов в государственных органах не должен превышать одного месяца, если иное не установлено законодательством.

Информационный обмен - отправление и получение информации в установленном законодательством порядке должностными лицами государственных органов при осуществлении ими служебных полномочий.

Процедуры, регламентирующие информационный обмен, должны способствовать:

) бесперебойному функционированию единого информационного пространства Казахстана, его вхождению в мировую систему связи и информатики;

) укреплению национальной системы защиты информации, в том числе государственных информационных ресурсов.

Принятие решений государственными органами и должностными лицами Республики Казахстан должно основываться на объективной и упреждающей информации. Информационный обмен между государственными органами и их подразделениями основывается на минимально необходимом объеме взаимных информационных потоков, на недопущении дублирования в предоставляемой управленческой информации. Информационные процедуры не должны допускать разглашения служебной и иной информации, связанной с интересами государства. Государственным служащим служебная информация предоставляется только для выполнения возложенных на них служебных обязанностей. Эта информация не может использоваться во внеслужебных целях. Правила работы со служебной информацией устанавливаются Правительством Республики Казахстан.

Контроль за исполнением поручений руководителя государственного органа или иного вышестоящего должностного лица, не связанных с актами, изданными этим должностным лицом, возлагается на соответствующие подразделения этого государственного органа. Контроль за сроками исполнения поручений по служебным документам осуществляется службой делопроизводства государственного органа. Исполнение поручений, данных нескольким исполнителям, координирует должностное лицо, указанное в поручении первым.

Служба делопроизводства заблаговременно, до истечения срока исполнения контрольного поручения, направляет соответствующему подразделению напоминание об этом. В случае необходимости дополнительного времени для исполнения поручения исполнитель письменно обращается к должностному лицу, давшему поручение, о продлении срока исполнения поручения. Дополнительный срок исполнения поручения устанавливается руководителем, давшим поручение. Исполненные документы снимаются с контроля должностным лицом, давшим поручение, либо иным уполномоченным должностным лицом.

Процедуры реализации прав граждан должны предусматривать:

) порядок реализации прав, при котором граждане обязаны предоставлять государственным органам и должностным лицам минимальное число документов, подтверждающих юридически значимые факты;

) минимальный срок реализации прав и обеспечения законных интересов граждан;

) минимальное число инстанций, с которыми согласовывается проект решения по реализации прав граждан;

) заблаговременное извещение граждан о месте и времени рассмотрения дела соответствующим лицом или органом;

) возможность ознакомления с материалами дела, связанными с рассмотрением его обращения, возможность личного участия гражданина в разбирательстве по его обращению;

) ведение дела по обращению гражданина одним и тем же должностным лицом, не допуская необоснованной передачи материалов дела, связанных с обращением гражданина, другому должностному лицу;

) недопущение случаев, когда рассмотрение обращения гражданина возлагается на лицо, в отношении которого есть основания полагать, что оно не заинтересовано в объективном решении вопроса.

Процедуры реализации прав граждан не должны допускать: обращения жалобы во вред лицу, подавшему жалобу, или в интересах которого она была подана; направления обращений должностным лицам, действия которых обжалуются в обращении; возможности разглашения без согласия граждан сведений об их частной жизни, личной и семейной тайне; установления данных о личности гражданина, не относящихся к обращению.

Субъектами оказания государственных услуг являются государственные органы, иные государственные учреждения, государственные предприятия, физические и юридические лица, предоставляющие услуги в рамках реализации бюджетных программ (подпрограмм). Оказание государственных услуг обеспечивается государственными органами. Деятельность по оказанию государственной услуги должна соответствовать требованиям стандарта и регламента оказания государственной услуги. Правительством Республики Казахстан утверждается реестр государственных услуг.

Субъекты оказания государственных услуг при предоставлении услуги, для оказания которой необходимо получение дополнительной информации от государственных органов, иных государственных учреждений и государственных предприятий, должны обеспечить обмен необходимой информацией без ее истребования от физических и юридических лиц, если иное не установлено законами Республики Казахстан. Для предоставления физическим и юридическим лицам информационных услуг государственные органы создают веб-сайты. Веб-сайты государственных органов должны содержать:

) общую информацию о деятельности государственного органа;

) перечень структурных подразделений государственного органа и его подведомственных организаций, а также сведения об их руководителях;

) перечень территориальных органов (при их наличии), их задачи и функции, а также сведения об их руководителях;

) перечни реестров, регистров, кадастров, находящихся в ведении государственного органа;

) перечни общедоступных электронных информационных ресурсов и электронных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам;

) нормативные правовые акты, принятые государственным органом и введенные в действие;

) образцы заявительных документов, принимаемых государственным органом к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами;

) сведения об открытых конкурсных торгах (тендерах, аукционах), экспертизах и других мероприятиях и условия их проведения, а также условия участия в них физических и юридических лиц;

) информацию о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц в государственном органе, график приема граждан, обзоры обращений, информацию о результатах их рассмотрения и принятых мерах;

) сведения об объявленных вакантных должностях государственного органа, квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственной службы;

) тексты официальных выступлений и заявлений руководителей государственных органов и их заместителей;

) наличие сервиса "Вопрос-ответ";

) интерактивные опросы граждан;

) ленту новостей;

) статистические данные и показатели, характеризующие состояние и динамику развития отрасли (сферы) в части, относящейся к компетенции государственного органа;

) аналитические доклады и обзоры информационного характера о деятельности государственного органа;

) почтовые адреса, адреса электронной почты, телефоны справочных служб государственного органа, его структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных организаций;

) иные разделы.

Актуализация ленты новостей на веб-сайте государственного органа должна осуществляться ежедневно, актуализация иных разделов осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в неделю. Предоставление интерактивных и транзакционных услуг государственных органов осуществляется посредством веб-портала "электронного правительства" в соответствии с законодательством Республики Казахстан об информатизации [27].

Порядок подачи гражданами обращений, их регистрации, сроки их рассмотрения государственным органом определяются законодательством Республики Казахстан. В ходе рассмотрения дела:

) государственный орган или должностное лицо устанавливает и исследует фактические обстоятельства, связанные с обращением, определяет нормы права, которыми следует руководствоваться при принятии решения по обращению, и в случае необходимости запрашивает и получает в установленном порядке необходимые для принятия решения документы и материалы;

) гражданин вправе лично изложить доводы должностному лицу, рассматривающему его обращение, а также предоставлять дополнительные материалы в подтверждение обоснованности своего обращения.

Контроль за ходом рассмотрения обращений граждан, направленных в подразделения государственного органа, осуществляется руководителями этих подразделений. О результатах рассмотрения обращений уполномоченным государственным органом или должностным лицом дается заявителям мотивированный ответ в письменной форме. Обращения граждан считаются разрешенными, когда рассмотрены поставленные в них вопросы, по ним приняты необходимые меры и даны ответы заявителям в установленном законодательством порядке. Если решение вопросов переносится на длительный срок, то обращение ставится на дополнительный контроль вплоть до окончательного его исполнения. Заявитель вправе подать повторное обращение по уже рассмотренному государственным органом (должностным лицом государственного органа) в установленном законодательством порядке вопросу, если имеются новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства. Повторные обращения, в которых не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, проверке не подлежат, если по ним имеются исчерпывающие материалы проверок и заявителям в установленном порядке давались ответы. Решение о прекращении производства по обращениям граждан и снятии этих дел с контроля вправе принимать руководитель государственного органа или его заместитель. Основанием для снятия с контроля поступившего обращения является документ установленной формы (служебная записка, справка) о результатах его рассмотрения с приложением материалов проверок или исчерпывающий ответ государственного органа.

Решение, принятое по обращению, может быть обжаловано заявителем в вышестоящий государственный орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд. Жалоба на действия (или бездействие) должностных лиц, а также на решения государственных органов подается вышестоящему должностному лицу или органу либо в суд не позднее трех месяцев, когда гражданину стало известно о совершении действия или принятии решения соответствующим должностным лицом или органом. Пропущенный для обжалования срок не является основанием для государственного органа или должностного лица либо суда к отказу в принятии жалобы. Причины пропуска срока выясняются при рассмотрении жалобы по существу и могут являться одним из оснований к отказу в удовлетворении жалобы.

Обращения иностранцев и лиц без гражданства рассматриваются в установленном законодательством порядке, если международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, не предусмотрены иные правила их рассмотрения.

Первые руководители государственных органов и их заместители обязаны проводить личный прием граждан, в том числе работников этих органов, не реже одного раза в месяц, согласно графику приема, утверждаемому руководителем соответствующего государственного органа. Прием граждан проводится в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы. Если заявление или жалоба не могут быть разрешены должностным лицом во время приема, они излагаются в письменной форме и с ними ведется работа как с письменными обращениями. Делопроизводство по обращениям граждан ведется отдельно от других видов делопроизводства в установленном законодательством порядке. Персональную ответственность за организацию работы с обращениями граждан, состояние делопроизводства несут руководители органов.

Процедуры принятия решений в области экономики должны:

) быть публичными и открытыми (в установленных законодательством пределах);

) основываться на тендерных началах применительно к гражданам и организациям, участвующим в приватизации государственного имущества, претендующим на производство работ и оказание услуг государству, продажу товаров, получение кредитов;

) основываться на принципе юридического равенства субъектов хозяйственной деятельности независимо от формы собственности и иных обстоятельств.

Требования распространяются на процедуры принятия решений, связанных с: распределением средств республиканского и местных бюджетов (в том числе при размещении государственных заказов и государственных закупках), выделением кредитных ресурсов; выдачей разрешений, лицензий и патентов (за исключением налоговых патентов); предоставлением субъектам хозяйственной деятельности установленных законодательством льгот и преференций; приватизацией государственного имущества; управлением государственными активами.

Процедуры принятия решений в области экономики должны предусматривать запреты и ограничения, не допускающие:

) нецелевое использование средств государственного бюджета;

) ограничение или устранение конкуренции на рынке товаров и услуг;

) монопольное положение на рынке отдельных хозяйствующих субъектов, за исключением естественных монополий и монополии государства на отдельные виды деятельности в предусмотренных законодательными актами случаях;

) установление препятствий для свободного перемещения капитала, трудовых ресурсов и товаров в пределах единого рыночного пространства Республики Казахстан, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательными актами; 5) необоснованное снижение доли казахстанских товаропроизводителей в экономике страны.

# В качестве примера можно рассмотреть соотношение и взаимосвязь административных процедур и административного решения налоговых споров.

Так, с 2009 года НК РК предусмотрена обязательная административная стадия рассмотрения решений налоговых органов о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налоговых правонарушений. Такие решения принимаются по итогам выездных и камеральных проверок налогоплательщиков. В целях надлежащего реагирования на допущенные ведомственные нарушения, совершенствования административных процедур по рассмотрению налоговых споров в системе налоговых органов были созданы специальные подразделения налогового аудита [28].

Деятельность государства в лице налоговых органов в сфере контроля за соблюдением налогового законодательства зачастую связана с изъятием у налогоплательщиков имущества, принадлежащего им на праве собственности. А это в свою очередь приводит к возникновению конфликтных ситуаций между налогоплательщиком и налоговым органом, осуществляющим процедуры налогового контроля.

До недавнего времени разрешение возникающих противоречий между налогоплательщиками и налоговыми органами преимущественно происходило в судебном порядке. Однако чрезмерная загруженность судебных инстанций, а также высокий показатель количества случаев, когда решения налоговых органов признавались недействительными, а их действия неправомерными, требовали введения на государственном уровне дополнительных средств разрешения противоречий, возникающих при применении налогового законодательства. При этом названные средства должны были предусматривать как возможность успешного выполнения фискальных функций государства, так и обеспечения правовых гарантий налогоплательщика и его защиту от должностных злоупотреблений налоговых органов.

Таким образом, необходимо было реализовать комплекс мер, направленных на решение задачи по совершенствованию деятельности налоговых органов по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах и решение проблем, связанных с правомерностью и обоснованностью действий должностных лиц и принимаемых налоговыми органами ненормативных актов.

Обратите внимание: зачастую причинами возникновения споров между налогоплательщиками и налоговыми органами являются отсутствие однозначного толкования существующих норм законодательства о налогах и сборах и различный подход к некоторым проблемным вопросам налогоплательщиков и налоговых органов.

Существующие пробелы в законодательстве о налогах и сборах, противоречия отдельных норм действующего законодательства порой приводят к спорным ситуациям. Налоговые органы обязаны выявлять, анализировать подобные ситуации, а также вырабатывать меры, чтобы исключить их возникновение в дальнейшем.

Итак, в целях надлежащего реагирования на допущенные ведомственные нарушения, совершенствования административных процедур по рассмотрению налоговых споров было принято решение о структурном выделении в системе налоговых органов специальных подразделений, в компетенцию которых входит исключительно внутриведомственное досудебное разбирательство, - подразделений налогового аудита. Кроме того, создание указанных подразделений внутри системы налоговых органов является частью реализации общей государственной политики, направленной на снижение числа споров с участием государственных <http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/22/nalogovoe\_administrirovanie/k\_yubileyu\_nalogovyh\_organov\_ros/administrativnoe\_reshenie\_nalogovyh\_sporov157530.phtml> органов в арбитражных судах и судах общей юрисдикции.

## С какой целью формировались подразделения налогового аудита? Создание в системе налоговых органов подразделений налогового аудита было определено одной из приоритетных задач в конце 2005 года, с начала 2006 года началась ее реализация. Законом РК от 27.07.2006 был существенно изменен порядок взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков при возникновении спорных ситуаций.

Основными причинами создания специальных подразделений по разрешению налоговых споров были:

 рост ответственности налоговых органов за принятие решений, соответствующих закону;

 повышение прозрачности деятельности налоговых органов;

 обеспечение качества правосудия;

 обеспечение доступности правосудия, так как досудебная процедура, по сути, является для налогоплательщика бесплатной;

 повышение уровня защиты интересов граждан как налогоплательщиков;

 сокращение сроков для устранения нарушения прав, допущенного незаконным актом налогового органа.

Кроме того, предполагалось, что повышение качества рассмотрения налоговых споров в административном порядке укрепит законность в сфере налогов и сборов и, как следствие, снизит количество обращений налогоплательщиков в судебные органы.

Таким образом, досудебные процедуры - это важнейшее средство утверждения начал законности в деятельности налоговых органов. Налоговая служба и ее областные органы начинают действовать уже как власть, которая выполняет не только фискальные функции, но и выходит на новый качественный уровень своей правоприменительной деятельности, то есть усиливает свою ответственность за состояние законности в налоговых правоотношениях, а в конечном итоге совершенствует взаимоотношения субъектов налоговых правоотношений.

Контроль качества работы налоговых органов. В сентябре 2006 года одобрена Концепция развития налогового аудита в системе налоговых органов Республики Казахстан, определяющая основные цели, задачи и направления развития указанных подразделений. В рамках данной концепции подразделения налогового аудита призваны осуществлять контроль качества работы налоговых органов на основе анализа сообщений и заявлений налогоплательщиков <http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/22/nalogovoe\_administrirovanie/k\_yubileyu\_nalogovyh\_organov\_ros/administrativnoe\_reshenie\_nalogovyh\_sporov157530.phtml>.

Подразделения налогового аудита, осуществляя рассмотрение заявлений или сообщений налогоплательщиков, оценивают на предмет законности и обоснованности обжалуемые действия (бездействия) должностных лиц или акты налоговых органов ненормативного характера. При наличии достаточно веских оснований полагать, что обжалуемый акт, действия или бездействие налогового органа не соответствует нормам законодательства РК, данные подразделения готовят решение руководителя (заместителя руководителя) вышестоящего налогового органа об отмене решения и прекращении производства по делу о налоговом правонарушении, об изменении решения или вынесении нового решения. То есть они принимают меры для восстановления законности и устранения нарушений прав налогоплательщика.

Кроме того, анализ сообщений и заявлений налогоплательщиков о трудностях, с которыми они сталкиваются в налоговых правоотношениях, обобщение результатов разбирательства по заявленным фактам нарушения их прав позволяют своевременно информировать руководящий состав налоговых органов о наличии проблем в практике применения законодательства о налогах и сборах, вырабатывать превентивные меры, направленные на снижение случаев нарушения прав налогоплательщиков.

Таким образом, деятельность подразделений налогового аудита создает предпосылки к утверждению законности в деятельности налоговых органов, к формированию новых подходов к контрольной работе, к налоговому администрированию, реализации стандартов обслуживания, которые позволят налоговым органам РК эффективно реагировать на происходящие изменения в соответствии с практикой и требованиями общества и государства.

## В чем преимущества досудебного урегулирования споров для налогоплательщика? Помимо перечисленного выше, процедура досудебного урегулирования споров дает возможность налогоплательщику существенно сократить материальные и временные затраты, направленные на отстаивание своей позиции, ведь не секрет, что порядок разрешения споров в суде, как правило, достаточно дорог, весьма продолжителен по времени и состоит из множества процессуальных процедур, что в свою очередь требует затрат на привлечение квалифицированных специалистов.

Таким образом, процедура досудебного урегулирования споров предоставляет налогоплательщику ряд преимуществ. Во-первых, она является наименее затратной в финансовом плане, поскольку при подаче жалобы в налоговый орган отсутствует необходимость уплаты госпошлины.

Во-вторых, подача апелляционной жалобы автоматически приостанавливает исполнение решений о привлечении к ответственности (об отказе в привлечении к ответственности) до момента принятия решения по жалобе вышестоящим налоговым органом.

В-третьих, срок для рассмотрения жалоб налогоплательщиков установлен от 1 месяца до 45 дней. В течение указанного времени вышестоящий налоговый орган обязан проверить обжалуемое решение нижестоящего налогового органа и по истечении указанного времени выразить результат такой проверки в своем решении.

И наконец, в-четвертых, при вынесении решения налогоплательщик имеет возможность учесть позицию налоговых органов при обращении в судебные инстанции и более тщательно подготовиться к защите своей позиции в суде.

Даже если налогоплательщик все-таки допустил, по мнению налогового органа, нарушение налогового законодательства, в ходе рассмотрения жалобы он имеет возможность при наличии достаточных оснований реализовать свое право, предоставленное Налоговым кодексом, на смягчение налоговой ответственности путем уменьшения штрафных санкций.

Само досудебное урегулирование споров состоит из двух основных этапов <http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/22/nalogovoe\_administrirovanie/k\_yubileyu\_nalogovyh\_organov\_ros/administrativnoe\_reshenie\_nalogovyh\_sporov157530.phtml>:

 рассмотрение возражений налогоплательщиков на акты, составленные по результатам проведенных контрольных мероприятий;

 рассмотрение во внесудебном порядке заявлений и жалоб физических и юридических лиц на действия или бездействие, а также на акты налоговых органов ненормативного характера.

С начала 2009 года действует обязательный досудебный порядок обжалования налогоплательщиками двух видов решений, принятых по результатам налоговых проверок, - решений о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения и решений об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения. Таким образом, указанные решения могут быть оспорены налогоплательщиками в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящем налоговом органе. В результате в 2009 году на 30% увеличилось количество жалоб.

Все жалобы, подаваемые налогоплательщиками в налоговые органы, можно, в частности, разделить на две основные категории. Первая - жалобы на результаты налоговых проверок, они составляют 72% от общего количества подаваемых жалоб, а оспариваемая сумма по таким жалобам составляет 97% от общей оспариваемой суммы. Вторая категория - это жалобы на действия (бездействие) налоговых органов - на их долю приходится более 25% жалоб или около 3% от общей оспариваемой суммы.

Как видим, названные две категории составляют основную долю жалоб налогоплательщиков, подлежащих урегулированию в досудебном порядке. Остальные жалобы связаны с вопросами государственной регистрации налогоплательщиков, привлечением к административной ответственности, иными вопросами и составляют чуть менее 1% по каждой категории жалоб.

Несмотря на то, что обжалуется менее 1% от принятых налоговыми органами решений, на протяжении последних двух лет количество полностью удовлетворенных жалоб составляет около 20% и еще около 20% удовлетворяется частично, а в суммовом выражении претензии снимаются на 15-18% от общей оспариваемой суммы.

Основными причинами отмены в административном порядке решений налоговых органов вышестоящими налоговыми органами являются:

 неправильное применение налоговым органом норм налогового законодательства;

 нарушение налоговым органом установленных процедур, регулирующих порядок и сроки проведения мероприятий налогового контроля и оформления их результатов;

 технические ошибки, допущенные налоговым органом, влияющие на правильность принятого решения.

Результаты административного разрешения налоговых споров показывают, что процедура досудебного урегулирования действительно способствует сокращению судебных споров по искам налогоплательщиков и уменьшению количества решений судов, принятых в пользу налогоплательщиков. В частности, в 1-м полугодии 2010 года количество рассмотренных судами дел об оспаривании правовых актов налоговых органов снизилось по сравнению с данными 2007 года в два раза (в том числе на 14% в сравнении с 1-м полугодием 2009 года).

Результат рассмотрения налоговых споров в суде показывает, что хотя и невысокими темпами, но стабильно происходит снижение удельного веса решений, вынесенных в пользу налогоплательщиков, от числа рассмотренных дел по налоговым спорам. Так, согласно данным статистической отчетности, составляемой юридическими службами налоговых органов, соотношение количества дел, рассмотренных в пользу налоговых органов, и общего количества вынесенных судебных актов начиная с 2007 года повысилось с 93,3 до 98,8% (в 2010 году). Данная статистика формируется на основе информации обо всех налоговых спорах, рассмотренных в арбитражных судах и судах общей юрисдикции как по искам налоговых органов, так и по заявлениям налогоплательщиков. По делам об оспаривании актов налоговых органов динамика удовлетворенных требований налогоплательщиков с 2007 года по 1-е полугодие 2010 года снизилась с 76 до 64% .

Негативное влияние на качество принимаемых налоговыми органами решений оказывает несовершенство налогового законодательства, содержащего на сегодняшний день массу пробелов и коллизий, а также отсутствие единообразия судебной практики по многим спорным вопросам. Кроме того, не стоит забывать, что налоговое право является одной из самых сложных отраслей права как в Республике Казахстан, так и за рубежом.

Национальной налоговой службой принимаются серьезные меры, направленные на устранение недостатков и нарушений в действиях должностных лиц, качественное рассмотрение жалоб налогоплательщиков. Налоговый комитет Республики Казахстан ориентирует налоговые органы на повышение доверия налогоплательщиков к налоговым органам как органам исполнительной власти. Налогоплательщики должны быть уверены, что в налоговом органе они смогут в досудебном порядке восстановить <http://www.rnk.ru/journal/archives/2010/22/nalogovoe\_administrirovanie/k\_yubileyu\_nalogovyh\_organov\_ros/administrativnoe\_reshenie\_nalogovyh\_sporov157530.phtml> свои нарушенные права.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В КАЗАХСТАНЕ

Подводя итоги произведенного анализа нескольких нормативных правовых актов Республики Казахстан и 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 гг. [25], 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 акты [26].

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, устранит 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 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:

. Возбуждение административного дела. Данная стадия должна предусматривать основание для возбуждения административного дела, форму административного производства, перечень необходимых для этого документов и др.

. 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.

. 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.

. 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» [26].

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 междунaродных 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 [27]. Иными словами, согласно его определению, «административный договор есть управленческое соглашение не менее 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» [31].

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 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 о 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, также позволит консультировать и информировать население о состоянии, порядке и сроках предоставления государственных услуг [31].

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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административные процедуры являются одним из самых слаборазвитых институтов административного права, даже несмотря на то, что процедурная деятельность государственных органов является проблемной для Казахстана в настоящее время. В современных условиях все большее значение приобретает административно-правовое регулирование отношений, складывающихся между государственными органами власти, с одной стороны, и гражданами и организациями, с другой, не только с точки зрения существа такой деятельности, но и с точки зрения ее процедурного оформления. В законодательстве нашей Республики, призванном обеспечивать 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. Такие проблемы, в свою очередь, создают предпосылки для возникновения коррупции, роста недоверия населения к государству и, как следствие, массовому правовому нигилизму.

Как считает доктор юридических наук, директор НИИ финансового и налогового права Порохов Евгений Викторович: «Административные процедуры должны, в первую очередь, обеспечить права граждан в их общении с государством и, во-вторых, упорядочить деятельность государственных органов и их должностных лиц в отношениях с гражданами, исключив всякий произвол». По мнению доктора юридических наук, заместителя директора НИИ финансового и налогового права Подопригоры Романа Анатольевича: «Без надлежащих административных процедур нет эффективной государственной администрации» [32].

Согласно мнению директора программы «Правовая реформа» Фонда Сорос-Казахстан Айдаркуловой Аиды: «В Казахстане предпринимается немало инициатив, направленных на улучшение законодательства в области регулирования административных процедур. При этом необходимо и в дальнейшем улучшать условия для достижения эффективной и лаконичной системы управления путем развития демократических процедур, с целью защиты прав и свобод граждан, когда их интересы затрагивает принимаемое управленческое решение» [33]. Научно-исследовательским институтом финансового и налогового права при финансовой поддержке Фонда Сорос Казахстан было проведено исследование и издано научно-популярное издание «Административные процедуры», в рамках которого затронуты различные вопросы процедурной деятельности государственной администрации. В публикации приведен опыт зарубежных стран в формировании законодательства об административных процедурах, и на основании его предложены пути совершенствования законодательства Республики Казахстан.

ЛИТЕРАТУРА

1 Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000 г., №20, ст. 379.5

Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под. ред. В.И.Червонюка. М.: Юрид.лит., 2002. С. 11.6

Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Сов. государство и право. 1990. № 7. С. 15-16.

См.: Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. Административное право: учебник для вузов. - 2 изд., изм. и доп.- М.: Норма, 2005. С. 579.

Административные барьеры как источник коррупционных правонарушений в сфере госслужбы / Под ред. З.Турисбекова. - Алматы. 2007. С. 15. 8

Вечерний Алматы. 2008. 7 февраля.9

. 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».

. Казахстанская правда. 2008. 13 мая

. Деппе Й. Некоторые вопросы административного производства в ФРГ //

. Реформы права и юстиции на Южном Кавказе. Сборник материалов №30. Законы об административном производстве Азербайджана, Армении и Грузии. - Ереван: Акада принт, 2007. С. 110.23

. 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. 1.30

. 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. 331.45

. Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1993. С. 173.

. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. - Красноярск, 1998. С. 16.47

. Тлепина Ш.В. Государственно-правовые основы политической системы и ее влияние на государственное управление. // Материалы Международной научно-практической конференции «Государственно-правовые основы политической системы Республики Казахстан и ее влияние на сферу государ-ственного управления в условиях глобализации». -Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2010. - с.3-12

. Шишимбаева С.С. Роль административных процедур в государственном управлении // Материалы Международной научно-практической конференции «Государственно-право-вые основы политической системы Республики Казахстан и ее влияние на сферу государ-ственного управления в условиях глобализации». -Астана: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2010. - с.75-81

# 17. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. С77 В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2002. - 600 с.

18. Порохов Е.В. Административные процедуры. Алматы, 2011

. Подопригора Р.А. Проблемы государственного управления и государственной службы. Алматы, 2005

. Айдаркулова А. Развитие административной юстиции в Казахстане. Алматы, 2010