

Х.Исламходжаев,
профессор Ташкентского государственного
юридического университета,
доктор юридических наук

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ КАК ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы развития административных процедур как теоретико-правовой проблемы современного административного права и в качестве важнейшего правового средства практического публичного управления. Одновременно административные процедуры, укореняясь и развиваясь в административном процессуальном законодательстве Республики Узбекистан, должны обеспечивать эффективность, а также реализацию принципа законности в государственном управлении.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, публичное управление, правовое средство, административные процедуры, административное процессуальное законодательство, административная юстиция.

Аннотация: мақолада замонавий маъмурий ҳуқуқнинг назарий-ҳуқуқий муаммоси ва амалий оммавий бошқарувнинг муҳим ҳуқуқий воситаси сифатида маъмурий процедураларни ривожлантириш масалалари кўриб чиқилган. Маъмурий процедуралар бир вақтнинг ўзида Ўзбекистон Республикасининг маъмурий процессуал қонунчилиги негизда ривожланган ҳолда давлат бошқарувида қонунийлик тамойилини амалга оширишни таъминлаши лозим.

Калит сўзлар: маъмурий ҳуқуқ, давлат бошқаруви, оммавий бошқарув, ҳуқуқий восита, маъмурий процедура, маъмурий процессуал қонунчилик, маъмурий юстиция.

Annotation: the article considers the questions of development of administrative procedures as a theoretical-rightful problem of modern administrative law and as important rightful instrument of practical public governance. At the same time administrative procedures, implanting and developing in administrative processing legislation of the Republic of Uzbekistan must provide efficiency and realization of legality principle in governmental governance.

Key words: administrative law, governmental governance, public governance, legislative instrument, administrative procedures, administrative process legislation, administrative justice.

Административные процедуры как теоретико-правовая проблема современного административного права и практического публичного управления могут рассматриваться в качестве важнейшего правового средства регулирования взаимоотношений между государством и гражданином. Одновременно административные процедуры, укореняясь и развиваясь в административном процессуальном законодательстве Республики Узбекистан, должны обеспечивать эффективность, а также реализацию принципа законности в государственном управлении.

Для осуществления компетенции и решения задач государственной власти (законодательной, исполни-

тельной и судебной) разрабатываются и нормативно устанавливаются общие и специальные процессуальные формы, в рамках которых определяются соответствующие правовые процедуры (законотворческие, административные (управленческие или исполнительно-распорядительные), судопроизводственные). При этом законодательная власть осуществляется при помощи законотворческих правовых процедур, непосредственно устанавливающих порядок принятия законодательных актов.

Вместе с тем, в этой сфере государственной деятельности используются и иные процедуры так называемого подготовительного характера, т.е. они действуют при разработке и обсуждении проектов законодательных актов. Очень часто, даже в системе законодательной деятельности, применяются процедуры, непосредственно не относящиеся к деятельности парламента (в прямом смысле этого слова). Однако они способствуют осуществлению самого законодательного процесса, т.е. играют вспомогательную роль и в то же время имеют важное значение для законотворчества.

Судебная власть осуществляется посредством судопроизводства, которое также можно представить в виде специальных правовых процедур, разработанных для данного вида государственной деятельности. Эти процедуры или порядки законодательно установлены в процессуальных кодексах Республики Узбекистан (например, в Гражданском процессуальном кодексе, Уголовно-процессуальном кодексе).

Очевидно, что исполнительная власть, осуществляя государственное управление, также должна иметь процессуальное или процедурное правовое обеспечение. Вряд ли можно представить сегодня реализацию исполнительной власти, государственного управления, местного управления вне правовых процессуальных порядков. Иначе говоря, деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных служащих определяется множеством как материальных, так и процессуальных административно-правовых норм.

Основной практической современной проблемой в Республике Узбекистан является несовершенство как административно-процессуального законодательства, так и законодательства об административных процедурах. Исполнительная власть, как и две другие ветви власти, также осуществляется посредством использования установленных порядков, процедур, процессов. Исполнительная власть осуществляется не только посредством правоприменительной деятельности, но и правотворческой. Да и правоприменение в системе исполнительной власти – весьма сложное, многоуровневое и сложно структурированное явление.

Исторически становление современного административного права происходило в направлении усиления влияния и власти права (законов, порядков) на публичное управление, т.е. административная практика во всем её многообразии и масштабности должна испытывать на себе нормативную «нагрузку». Управленческий процесс должен основываться на установленных в законах правовых нормах. Следовательно, важнейшим направлением в законотворческой деятельности в сфере управленческого процесса является принятие законов, регламентирующих административные (управленческие) процедуры (процессуального управленческого кодекса, закона об управлении или закона «Об административных процедурах»).

Административные процедуры и их правовая регламентация имеют непосредственное влияние на осуществление гражданами и организациями своих прав и свобод. В многообразные отношения с государственными и местными органами так или иначе вступают все указанные субъекты, поскольку административные процедуры весьма многообразны и широко распространены.

Административные процедуры – реально существующие процедурные правовые нормы; они объединены в совокупность, которая может быть структурирована и систематизирована. Место для них подготовлено всей системой отрасли административного права, без них отрасль не будет целостной и завершенной.

Необходимость правового установления отношений в области административных процедур обусловлена необходимостью урегулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами: гражданами, организациями с другой. Эти отношения по своему характеру связаны не с привлечением названных субъектов к ответственности, а с реализацией прав и исполнением обязанностей граждан и организаций, а также совершением юридически значимых действий в отношении заявителей.

Если совершаемые в рамках административных процедур действия или принятые административные решения нарушают права и свободы граждан, то последние имеют право обжаловать соответствующие действия или решения в вышестоящий административный орган (вышестоящему должностному лицу). Во многих странах установлено правило, согласно которому гражданин вправе подать жалобу в суд лишь тогда, когда им использованы все нормативно установленные возможности административного обжалования. В специальных законах определяется, до какого уровня может доходить внутриведомственная проверка решений по тем или иным вопросам (как правило, административная проверка действий должностных лиц или их решений ограничивается одной или двумя инстанциями). Таким образом, законодательство об административных процедурах обуславливает необходимость принятия законов, устанавливающих порядок реализации права гражданина на обращение в суд с иском (или жалобой) на противозаконный административный акт должностного лица.

Административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, а в систему осуществления исполнительной власти, в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий.

Созданию административных судов будет способствовать развитие законодательства об управленческом процессе, управленческих производствах или процедурах, например, о порядке принятия нормативных или ненормативных правовых актов управления, заключения административных договоров, совершения различных управленческих действий, планирования управленческих мероприятий или проведения работ в сфере управления. Во многих странах действуют специальные законы об управлении или законы о про-

цессуальной деятельности в сфере управления (административно-процессуальные кодексы).

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц и государственных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т.е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов. Во многих странах уже несколько десятилетий действует законодательство, содержащее нормы об административных процедурах. Соответствующие законы регламентируют не только спорные (или негативные) процедуры (когда имеет место спор между гражданином и администрацией или совершено административное правонарушение), но и неспорные (позитивные) процедуры (когда такого спора не существует).

В современных условиях невозможно говорить об административных процедурах, не учитывая степени их научной проработки, правовой оформленности и юридической легитимации. Административные процедуры, как бы они не понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий либо принятии соответствующих административных решений. Следовательно, административные процедуры необходимо рассматривать как важнейший административно-правовой институт, логически вписывающийся в структуру административно-правового регулирования.

Если проанализировать существующие в современной литературе мнения ученых о сущности, назначении, перспективах законодательного регулирования и отраслевой принадлежности административных процедур, то можно констатировать, что административные процедуры рассматриваются в следующих аспектах или темах современного административного права: формы осуществления исполнительной власти; правовые акты управления (или административно-правовые акты); административный процесс; урегулирование правовых споров; административная юстиция, защита прав и свобод человека и гражданина.

Как считает профессор Университета МИЭ (Япония) Ш.Кодама, в рыночных условиях необходимо такое административное право, которое обеспечивает должное регулирование и распределение ресурсов в соответствии с рыночной экономикой на основе правового взгляда, по которому отношения между государством и гражданами становятся правовыми и обязательственными отношениями только согласно закону. Переход к рыночной экономике без реформирования деятельности административных органов при отсутствии изменений в содержании административного права означает, что управление будет осуществляться только односторонними приказами административных органов и произвольными решениями государственных служащих.

Закон об административных процедурах не только предотвращает осуществление административной деятельности в приказном одностороннем порядке, но и одновременно не допускает принятия административных актов в судебном порядке [4, 35-стр.].

Как отметил профессор Нагойского университета (Япония) К.Ичихаши, в Японии «Закон об администра-

тивных процедурах» был принят в 1993 году. Принятием общеобязательного Закона об административных процедурах, регулирующих административные процедуры в различных сферах государственного управления, предполагалось создать справедливое, прозрачное и «открытое» государственное управление, к которому будет проявляться доверие как внутри Японии, так и в зарубежных странах [2, 63-64-стр.].

По мнению германского административиста Й.Пудельки, под административными процедурами понимаются исключительно процедуры, осуществляемые административными органами. Значит, речь идет об этапе, предшествующем началу судебного процесса. В отличие от этого, административно-судебный процесс касается всех вопросов, начиная с подачи иска, принятия судебного решения и заканчивая приведением его в исполнение (если это необходимо) [6, 35-стр.].

Развитие административного законодательства непосредственно связано с экономическим развитием. Принятие закона об административных процедурах в странах Восточной Азии было ответом на развитие интернационализации экономики, пишет профессор Университета Рюкоку (Япония) Т.Хонда. Для того, чтобы иностранные предприятия и лица беспрепятственно вели экономическую деятельность на рынке определенной страны, для этой страны становится необходимым существование общепринятых административных процедур. Японский эксперт считает, что принятие данного закона покажет стране и зарубежным странам приверженность Узбекистана правовой системе, которая, согласно международным стандартам, будет защищать права частных лиц.

Закон об административных процедурах не является кодексом чести для служащих административных органов. Бенефициарами закона об административных процедурах являются граждане [9, 150-152-стр.].

Авторы учебника по административному праву, изданного в Узбекистане в 2012 году считают, что закон должен установить единые правовые стандарты администрирования, обязательные для всякого административного органа или должностного лица независимо от сферы и отрасли государственного управления. На основе рамочных требований закона должна быть разработана система правовых стандартов администрирования, учитывающая как базовые универсальные требования, так и специфику управленческих вопросов в отдельных отраслях и сферах. Речь идет о создании целостного механизма регулирования административно-управленческого процесса. Только при такой системной регламентации администрирования можно ожидать, что административные органы в масштабах всей страны будут справляться с возложенными на них задачами качественно и эффективно.

Административные процедуры, по сути, и есть система правовых стандартов, регламентирующих процесс администрирования. Они позволяют организовать администрирование так, чтобы оно действовало в соответствии с установленной мерой публичной власти и действительно служило общему благу [8, 409-410-стр.].

Казахстанские ученые считают, что административные процедуры представляют собой урегулированный административно-процессуальными нормами порядок действий органов исполнительной власти, направленный на осуществление компетенции, оказание государственных услуг гражданами и их объединениям по реализации прав, свобод и исполнения обязанностей и не связанный с рассмотрением админи-

стративно-правовых споров и применением мер административного принуждения. В данной дефиниции отражены основные элементы административной процедуры, а именно: а) стороны процедуры; б) «набор» юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых сторонами; в) временные параметры (сроки, продолжительность, периодичность и т.д.) [1, 218-219-стр.].

По мнению российского ученого-правоведа Ю.Н.Старилова, проблема упорядочения административных процедур неразрывно связана с обеспечением режима законности в сфере государственного управления, совершенствования государственного аппарата, системы его внутренних и внешних связей, а также реализации прав и свобод граждан и организаций.

По его мнению, административные процедуры – это способ обеспечения законности. Нормативное установление процессуальных правил в публичном управлении послужит целям обеспечения законности, прежде всего, тем, что урегулирует фактические отношения, закон придаст им формальную определенность и тем самым не допустит злоупотребления правом либо существенно ограничит такое злоупотребление. Поэтому стремление законодателей создать качественный с точки зрения содержания и системы процедурных норм закон «Об административных процедурах» является своевременным и правильным шагом в направлении построения правового государства и, следовательно, в ограничении произвольного и неправомерного должностного поведения государственных служащих.

Старилов Ю.Н. считает, что актуальность полномасштабного исследования административных процедур и потребность в законе «Об административных процедурах» обусловлены необходимостью:

- установления надлежащего порядка осуществления управленческих действий в рамках важнейших форм публичного управления;

- теоретического анализа понятия позитивной административной процедуры, а также сущности, признаков и места административных процедур в системе соответствующей отрасли права;

- критического анализа существующего правового регулирования позитивных административных процедур, прежде всего, с точки зрения его полноты, эффективности и соответствия современным общественным отношениям, которые эти процедуры призваны упорядочивать;

- создания теоретической базы для новой нормативной основы административных процедур – Закона «Об административных процедурах»;

- учета широкой распространенности административных процедур в практике государственного управления, а также участия в них множества физических и юридических лиц [7, 489-490-стр.].

Обобщая мнения учёных, важность и актуальность принятия закона «Об административных процедурах» обуславливается следующими факторами:

- во-первых, вводятся открытые и прозрачные процедуры взаимоотношений государства и гражданина;

- во-вторых, правовая регламентация административных процедур повышает эффективность обеспечения прав и свобод граждан и, соответственно, развития институтов гражданского общества;

- в-третьих, развитие административного законодательства непосредственно связано с экономическим развитием. Для зарубежных инвесторов важно наличие в стране их деятельности административных про-

цедур, соответствующих международным стандартам и защищающих права частных лиц;

– в-четвёртых, практика ведущих государств мира показывает, что принятие закона «Об административных процедурах» повышает эффективность антикоррупционного законодательства страны.

В Узбекистане ведётся работа в этом направлении. В частности, в декабре 2012 года был принят Закон «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности», подготовленный в целях создания единой нормативно-правовой базы разрешительной системы, унификации условий и порядка прохождения разрешительных процедур в уполномоченных государственных органах, устранения излишних бюрократических барьеров при осуществлении разрешительных процедур в сфере предпринимательской деятельности, обеспечения полной прозрачности управленческих действий, затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательства.

Вместе с тем, должны существовать единые правила совершения различного рода распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений и прямых предписаний, контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных и прочих полномочий, реализуемых субъектами исполнительной власти.

В соответствии с Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 25 июня 2014 года № Р-4305 «О Программе законотворческих работ по реализации поправок к Конституции Республики Узбекистан» поручено разработать проект Закона «Об административных процедурах».

Согласно «Программе действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу», представленной на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса 23 января 2015 года, ставится задача – решительно искоренять остатки административно-командной системы и устаревшие методы управления, обеспечить дальнейшее углубление осуществляемых экономических реформ. Правительство подготовит и внесет в парламент соответствующие предложения по совершенствованию законодательства в сфере административных процедур, предусматривающих внедрение современных методов в работе органов исполнительной власти, усиление механизма внутриведомственного контроля, повышение ответственности должностных лиц за результативность принимаемых ими решений. [5]

Для обеспечения защиты прав граждан и организаций во многих странах мира на протяжении многих лет (Франция, Германия, Япония, Корея и др.) используется также специальная система судебного контроля за деятельностью органов государственного управления и их должностных лиц, больше известная как административная юстиция.

Административное судопроизводство базируется на ряде правовых категорий, среди которых важнейшее значение имеет категория «административно-правовой спор». Несмотря на попытки правового регулирования административных процедур в правоприменении, при реализации органами исполнительной власти форм и методов возникают противоречия и, как следствие, административно-правовой спор.

Административно-правовой спор – это разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением,

нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры.

Административная юстиция – это правосудие, это специализированная судебная ветвь власти. Административный элемент просматривается в её организации, механизме функционирования, характере разрешаемых дел.

Её отличительное свойство – это участие в административно-правовом споре публичного органа (органа исполнительной власти, должностного лица), решение которого может быть обжаловано. В результате судебного разрешения конфликта в публичной сфере неправомерный административный акт признается недействительным и (или) отменяется.

Сущность и ключевая цель административной юстиции – охрана субъективных публичных прав граждан от незаконных административных актов (действия, бездействия) уполномоченных органов (должностных лиц), выполняющих исполнительно-распорядительные функции, а также субъективные частные права граждан (например, право собственности). Кроме ключевой цели, следует указать такую цель, как обеспечение законности в государственном управлении. Лицо, считающее свои субъективные публичные права нарушенными, обращается в суд с административным иском.

В настоящее время в Узбекистане действует так называемая общесудебная модель организации административной юстиции. Суть её состоит в том, что рассмотрение и разрешение административных споров осуществляется судами общей юрисдикции и хозяйственными судами в рамках гражданского и хозяйственного процесса. Специализированные органы для разрешения административных споров и отдельное административно-процессуальное законодательство в нашей стране пока ещё не сложились.

Организация и отправление административной юстиции регулируется различными законодательными актами. Во-первых, это акты о судостроительстве (Глава XXII Конституции Республики Узбекистан, Закон Республики Узбекистан «О судах»). Во-вторых, к ним относятся законы, определяющие порядок судопроизводства, а именно, Гражданский процессуальный кодекс и Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Узбекистан. В-третьих, это законодательные акты, устанавливающие общие и специальные основания для обжалования действий и решений административных органов (Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности, Таможенный кодекс Республики Узбекистан, Налоговый кодекс Республики Узбекистан и др.).

Вместе с тем, недостатком сложившейся системы законодательства об административной юстиции является отсутствие в сфере административного судопроизводства (в отличие от других видов судопроизводства) специальной процессуальной формы, соответствующей его особенностям. Гражданский процессуальный кодекс и Хозяйственный процессуальный кодекс не дают ответа на принципиально важные вопросы, касающиеся административного судопроизводства.

Требуют своего разрешения и вопросы правового обеспечения системы опубликования и гласности, выносимых по административным делам решений, даю-

щего реальную возможность для осуществления общественного контроля, определения подсудности в административной юстиции.

Как подчеркнул Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов: «В Конституции чётко определено, что наша главная цель – построить не только демократическое правовое государство, а и справедливое общество... Наша Конституция, в отличие от старой советской конституции, закрепив приоритет прав, интересов и свобод человека над государственными интересами, определила своей сутью создание достойных условий жизни для людей, провозгласила принципы социальной справедливости как основу всех направлений нашего законодательства» [3].

В этой связи, представляется целесообразным последовательное развитие норм, регламентирующих административный процесс и компетенцию органов административной юрисдикции и после принятия закона «Об административных процедурах», рассмотреть вопрос о подготовке для административно-процедурной деятельности проекта Административно-процессуального кодекса для усиления системности административной юстиции в Республике Узбекистан.

Список литературы:

1. Административное право: учебный курс / под ред. Р.А.Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – С. 218-219.

2. Ичихаши К. Правовое содействие Японии проекту закона Республики Узбекистан об административных процедурах / Материалы Международной конференции на тему: «Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования», 29-30 сентября 2007 года. / Отв. ред. М.Х.Рустамбаев и др. – Ташкент: Издательство «KONSAUDITINFORM-NASHR», 2008. – С. 63-64.

3. Каримов И.А. Наша главная задача - поднять на новый уровень реформирование и демократизацию общества, модернизацию страны // Доклад Президента И.А.Каримова на торжественном собрании, посвященном 23-й годовщине Конституции Республики Узбекистан. – Газета «Правда Востока» от 6 декабря 2015 года.

4. Кодама Ш. Реформа института административных процедур в Узбекистане в рамках правового сотрудничества с Японией / Материалы Международной конференции на тему: «Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования.», 29-30 сентября 2007 года. / Отв. ред. М.Х.Рустамбаев и др. – Ташкент: Издательство «KONSAUDITINFORM-NASHR», 2008. – С. 35.

5. Программа действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу. – Газета «Правда Востока» от 27 января 2015 года.

6. Пуделька Й. Административные процедуры и административно-судебный процесс. // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан. Материалы Международной конференции на тему: «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 года. / Отв. ред. Л.Б.Хван. – Ташкент: Издательство «ABU MATBUOT-KONSALT», 2011. – С. 35.

7. Стариллов Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов / Ю.Н.Стариллов, Воронеж-

ский государственный университет. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. – С. 489-490.

8. Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2012. – С. 409-410.

9. Хонда Т. Вопросы и задачи реформирования административной процедуры / Материалы Международной конференции на тему: «Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования» 29-30 сентября 2007 года. / Отв. ред. М.Х.Рустамбаев и др. – Ташкент: Издательство «KONSAUDITINFORM-NASHR», 2008. – С. 150-152.