



THE EFFICIENCY AND LAW BASED QUALITY OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Y.S.KANYAZOV^a

Tashkent state University of law, Tashkent, 100047, Uzbekistan

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПРАВОВОЕ КАЧЕСТВО АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Е.КАНЬЯЗОВ^a

Ташкентский государственный юридический университет, Ташкент, 100047, Узбекистан

Аннотация: в настоящей статье представлен анализ действующей практики оказания различных видов государственных услуг, существующей нормативно-правовой базы в данной сфере, а также типичных недостатков и нарушений, имеющих место в правоприменительной практике государственных органов и должностных лиц.

Ключевые слова: государственные услуги, государственная служба, административные процедуры, административная юстиция, государственный орган, должностное лицо, толкование и аналогия норм права, административные суды.

Аннотация: мазкур мақолада турли хил давлат хизматларини кўрсатиши бўйича мавжуд амалиёт, ушбу соҳадаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар базаси, шунингдек давлат органлари ва мансабдор шахслар ҳуқуқни қўллаш фаолиятидаги энг кўп учрайдиган камчилик ва қонун бузилишларининг таҳлили берилган.

Калим сўзлар: давлат хизматлари, давлат хизмати, маъмурий тартиб-таомиллар, маъмурий адлия, давлат органи, мансабдор шахс, ҳуқуқни шарҳлаш ва ҳуқуқ аналогияси, маъмурий судлар.

Abstract: This article presents an analysis of the current practice of providing various types of public services, the existing regulatory framework in this area, as well as the typical flaws and violations in law enforcement practice of state bodies and officials.

Keywords: public services, public duty, administrative procedures, administrative justice, government body, official, interpretation and analogy of legal norms, administrative courts.

Сегодня в современных условиях глобализации эксперты и учёные понимают аксиому о взаимосвязанности наук, в том числе юридических наук с экономикой. Меры, предпринимаемые в юридической науке, призваны способствовать улучшению социально-экономического положения страны. В этом и есть эффективность правотворческой и административно-управленческой деятельности.

Именно данный аспект демонстрирует правовое качество административных процедур, как инструмента реализации прав и свобод физических и юридических лиц.

В настоящее время в Узбекистане уделяется особое внимание кардинальному совершенствованию системы предоставления государственных услуг, повышению качества жизни населения, улучшению инвестиционного климата, деловой среды, развитию малого бизнеса и частного предпринимательства.

Положительные результаты, осуществляемых в Республике Узбекистан реформ в сфере деятельности органов исполнительной власти, признают иностранные эксперты. По их мнению, наблюдается ускорение экономического развития страны.

Так, внедрение с апреля 2017 года автоматизированной системы государственной регистрации хозяйствующих субъектов, позволяющей сократить регистрационные процедуры до 30 минут, способствовало улучшению позиции Узбекистана по показателю «Регистрация бизнеса» в глобальном рейтинге «DoingBusiness 2018» с 24 до 11 места [1].

В целях улучшения качества услуг, оказываемых населению и хозяйствующим субъектам, при Министерстве юстиции было создано Агентство государственных услуг, что улучшило обеспечение и доступность различных видов услуг. Следует отметить, что если Агентством до апреля 2018 года было оказано более тридцати видов услуг, то на сегодняшний день их число достигло ста, и в ближайшем будущем намечается значительное увеличение их количества.

На сегодняшний день специалисты данного Агентства успели изучить опыт ряда стран по оказанию государственных услуг, среди которых есть такие страны, как Азербайджан, Грузия, Казахстан, Российская Федерация, Вьетнам, Сингапур, Республика Корея и Англия.

Итак, каковы же первичные результаты, положительно воспринятые обществом и экспертами?

Среди предпринятых мер в данной области следует отметить принятие Концепции административной реформы в Республике Узбекистан, на основе которой постепенно реформируется исполнительная власть в стране. Кроме того, принят закон «О государственных закупках», что обеспечило прозрачность и открытость, а также определило правовые рамки этой важной финансовой деятельности, в которой осуществляется взаимодействие публичных органов с частными хозяйствующими субъектами.

Важно отметить, что на стадии экспертного изучения находится проект закона «О государственной службе». В центре и на местах развивается институт административной юстиции, созданы суды по административным делам, рассматривающие споры административного и публично-правового характера, в соответствии с положениями нового Кодекса об административном судопроизводстве. Наряду с вопросами улучшения взаимодействия органов государственного управления с институтами гражданского общества, можно отметить значение Закона Республики Узбекистан «Об общественном контроле», закрепившего правила организации и осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов на законодательном уровне.

Следует упомянуть о роли принятого Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах», вступление, в силу которого запланировано на январь следующего года. Целью подобного решения со стороны парламентариев является проведение разъяснительной работы, доведение до исполнителей и населения сущности и значения нового нормативно-правового акта.

После вступления в силу закон будет основным нормативно-правовым актом, регулирующим такие отношения как лицензирование, регистрация и различные разрешительные процедуры. Ныне действующие нормативно-правовые акты, в том числе законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности», «О сертификации продукции и услуг», «О гарантиях и свободе доступа к информации» и другие, будут приведены в соответствие с новым законом.

Однако на данном этапе есть немало не рассмотренных вопросов, которые требуют своего решения в сфере реализации данного закона. В частности, не все ответственные должностные лица, особенно на местах, понимают суть данного закона и готовы безошибочно и грамотно применять на практике нормы закона «Об административных процедурах».

Недостаточность правовых знаний и навыков толкования норм законодательства порой приводит к необоснованному применению дискреционных полномочий. К

сожалению, подобные негативные явления – это следствие все ещё сохраняющегося старого подхода к ведению дел в деятельности органов исполнительной власти.

Аргументацией вышеотмеченных суждений могут послужить следующие статистические данные. Так, в 2017 году количество мер по защите прав предпринимателей, в частности, восстановлению предпринимательской деятельности увеличилось с 2 249 в 2016 году до 2 911 в 2017 году, количество выявленных незаконных проверок с 34 до 171 соответственно, число аннулированных незаконных документов с 706 до 763 случаев.

Увеличение количества данных показателей, на первый взгляд, не говорит о наличии какого-либо негатива. Вместе с тем, данный индикативный подход позволяет сделать вывод о непонимании или неправильном применении норм законодательства отдельными органами исполнительной власти в отношении частных хозяйствующих субъектов, что свидетельствует о наличии организационно-правовых проблем в вопросах осуществления административных процедур.

Решение всех этих вопросов имеет неразрывную связь, как с вопросами совершенствования административных процедур, так и подготовкой квалифицированных административно-управленческих кадров.

В законотворческой сфере Узбекистана предпринимаются меры по сокращению ведомственного нормотворчества, создающего предпосылки возникновения правовых коллизий, разночтений и сложностей в процессе правоприменения. Преобладание законов рамочного характера, а также принятие отдельных решений без конкретного механизма их реализации, отрицательно сказываются на развитии государства и общества в целом, приводят к регулированию общественных отношений преимущественно подзаконными актами.

В целях поэтапного решения этих вопросов была разработана и принята Концепция совершенствования нормотворческой деятельности Республики Узбекистан.

Следует признать, что максимальное сокращение ведомственных нормативно-правовых актов, ограничение нормотворческих полномочий ведомств – это не лёгкая задача, но эксперты и учёные Узбекистана в целях разработки законов прямого действия приступили к реализации данной задачи.

В этой связи внимательно изучается опыт зарубежных стран по вопросам административных процедур.

В частности, представляет интерес статья 17 Административно-процессуального Закона Латвии, посвященная вопросам толкования и аналогии норм права. В практике многих органов исполнительной власти Узбекистана существует необходимость изучения вопросов толкования. Целесообразным, на наш взгляд, было бы более подробное изучение опыта Латвии.

Существующие в деятельности органов исполнительной власти проявления волокиты, бюрократизма и препон при рассмотрении и реализации предпринимательских инициатив и проектов, выделении необходимых производственных объектов, земельных участков и кредитных средств, решении вопросов создания инженерно-коммуникационной и иной инфраструктуры, недостаточный уровень квалификации и практического опыта у должностных лиц уполномоченных государственных органов и организаций сказываются на эффективном исполнении принимаемых решений.

Свидетельством недостаточности правовых знаний и навыков толкования норм законодательства со стороны некоторых органов исполнительной власти является и тот факт, что около 20% представленных в 2017 году на регистрацию в Министерство юстиции ведомственных нормативно-правовых актов были отказаны и еще 2 из них были аннулированы за принятие без регистрации.

Характерной чертой в законодательстве отдельных постсоветских стран по административным процедурам является наличие принципа применения дискреционного полномочия, предоставляющего пространство должностным лицам административных

органов действовать по усмотрению. Подобные нормы имеются также в Законе Республики Узбекистан «Об административных процедурах». Предписание, какого бы содержания не было установлено в вопросах усмотрения, всегда следует учитывать человеческий фактор, степень профессионализма и компетентности ответственного должностного лица, уполномоченного совершать те или иные действия в рамках административных процедур.

Согласно результатам опроса, проведенного по инициативе Центрального банка Республики Узбекистан, наряду с положительными результатами в вопросах развития предпринимательской среды, все ещё наблюдаются определенные трудности. В частности, почти 40% участников опроса отметили сохранение рисков (препятствий, проблем), связанных с ведением производственной и предпринимательской деятельности. Кроме того, 32% респондентов отметили проблемы с газоснабжением, 39% – с электроснабжением и 45% – использованием объектов инфраструктуры (автомобильные и железные дороги, канализация, водоснабжение и т.д.). Данное положение можно указать как один из факторов, препятствующих полному и эффективному использованию имеющихся производственных мощностей, а также дальнейшему расширению производства. Решение этих проблем неразрывно связано с эффективным осуществлением различными административными органами процедур разрешительного и иного характера.

Считаем уместным процитировать мнение немецкого профессора Яна Цийко, который отмечает, что «у принципа правового государства есть ещё одна функция: он способствует прозрачности процедуры. Гражданин не является объектом действий государства. Напротив, он участвует в процедуре в качестве субъекта». Иными словами, органы исполнительной власти служат для частного сектора, поскольку на сегодняшний день именно частный сектор является тем элементом в системе осуществления государственной власти, без которого эффективное функционирование последней трудно представить.

Решение проблем в сфере административных процедур, где происходят взаимоотношения публичного органа с частными лицами на макроуровне, во многом зависит от четкого и предельно ясного определения круга полномочий должностных лиц органов исполнительной власти различного ранга. Хочется отметить, что наибольшая успешность реализации Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» будет зависеть от норм закона «О государственной службе». Чрезмерная раздробленность на подзаконном уровне полномочий должностных лиц будет негативно отражаться на процессе реализации административных процедур, и приводить к возрастанию риска снижения темпов экономического развития.

С момента принятия Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» прошло уже более полугода, правительством было запланировано проведение масштабной разъяснительной работы. Полагаем, что на данном этапе внедрения норм об административных процедурах в Узбекистане следует ускорить проведение детальной разъяснительной работы среди должностных лиц органов исполнительной власти о сути и значении закона «Об административных процедурах», в том числе с привлечением ученых и экспертов, стоявших у истоков создания данного закона.

В ходе разъяснительной работы следует не ограничиваться проведением подобного рода мероприятий только в крупных областных центрах и городах. Полагается целесообразным рассмотреть возможности доведения сути и значения данного акта до административных органов, находящихся в отдаленных местностях. Необходимо также проведение с населением разъяснительной работы через средства массовой информации демонстрировать видеоролики, созданные на основе жизненных примеров.

Одно из правил ускоренного осуществления административных процедур можно назвать «молчание – знак согласия». Смысл состоит в том, что существует возможность

значительного снижения различных административных барьеров на пути частных лиц. Так, если хозяйствующему субъекту необходимо получение разрешения для занятия той или иной деятельностью, то стоит задуматься об установлении такого порядка, когда разрешение считается выданным, если административный орган не выдал его в установленный законодательством срок. В итоге административный орган затягивает срок административной процедуры и не причиняет вред частному лицу и интересам общества в целом. В содержании Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» нет прямого предписания на высказывание «молчание – знак согласия», но наличие ряда отсылочных норм в законе позволяет легитимировать данное выражение на уровне правительственных актов. Внедрение подобной практики должно снизить такие негативные явления как местничество, коррупция или кумовство.

Следующим фактором успешной реализации норм закона об административных процедурах является качество и объективность деятельности института административной юстиции в центре и на местах. Как было выше отмечено, сегодня в Узбекистане идет процесс ускоренного развития института административной юстиции. Основы данного института были заложены ещё в середине 90-х годов, когда был принят Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 30 августа 1995 года. Но в силу объективных причин имеются определенные проблемные вопросы в данной области.

Учитывая современные реалии, в целях дальнейшего усиления защиты прав и свобод граждан, считаем, что следует рассмотреть возможность исключения из компетенции административных судов полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Сочетание этих вопросов в одном суде представляется не оправданным, так как административные суды призваны рассматривать только публично-правовые споры по искам заинтересованных лиц.

Полагаем, что именно судьи административных судов должны иметь четкое представление о вопросах административной процедуры, владеть навыками применения норм административных процедур, а также ясно представлять себе значение принципов данного закона, так как споры публично-правового характера возникают именно в процессе реализации административных процедур должностными лицами административных органов.

В заключении хотелось бы отметить, что проведенный анализ правоприменительной практики в сфере оказания административных услуг, в частности, применения государственными органами и должностными лицами административных процедур, свидетельствует о наличии отдельных проблемных аспектов практики применения норм права в сфере административных процедур, необходимости совершенствования практической деятельности в данной сфере.

References:

1. [Ukaz](#) Prezidenta Respubliki Uzbekistan ot 12 dekabrya 2017 goda № UP – 5278 // Natsionalnaya baza dannix zakonodatelstva, 13.12.2017 g., № 06/17/5278/0404; 30.03.2018 g., № 07/18/5387/0971, 07.06.2018 g., № 06/18/5456/1316).