

**Административные процедуры: казахстанский
и зарубежный опыт**
**Administrative Procedures: Kazakhstan
and Foreign Experience.**

Профессор Каспийского

*общественного университета (Алматы,
Казахстан), доктор юридических наук.*

*В статье освещаются вопросы
состояния и перспектив развития ин-
ститута административных процедур
в Казахстане, сложности, которые мо-
гут возникнуть в процессе подготовки
закона об административных проце-
дурах, а также возможности исполь-
зования зарубежного опыта при со-
вершенствовании законодательства.*

Ключевые слова: *Казахстан, адми-
нистративное право, административ-
ные процедуры.*

Professor of Caspian University

(Almaty, Kazakhstan), Doctor of Law.

*The article is dedicated to the is-
sues of the current status and develop-
ment of administrative procedures in Ka-
zakhstan. The author also considers diffi-
culties which can arise in the pre-
paration of the draft of the Law On Ad-
ministrative Procedures and possibilities
for implementation of foreign experience.*

Keywords: *Kazakhstan, adminis-
trative law, administrative procedures.*

Основная административно-правовая проблематика в Казахстане в последнее время сконцентрирована на трех вопросах: административные процедуры, административная юстиция, административные правонарушения. Подавляющее большинство конференций, круглых столов, дискуссий, так или иначе, связано с этими вопросами.

Причем интересно, что многие местные юристы, профессиональные юридические сообщества, государственные структуры считают приоритетным внимание к административным правонарушениям. Гораздо меньше внимания уделяется различным другим административно-правовым институтам.

Следует признать, что во многом благодаря нашим зарубежным коллегам, различным проектам, с разной успешностью работающим в Казахстане, важнейшие вопросы административного права (административные процедуры и административная юстиция) ставятся на повестку дня, превращаются в законопроекты, постоянно включаются в программы правовых реформ.

Такой подход очень показателен. Для многих казахстанских юристов, причем разного уровня административное право осталось правом для государственной администрации, некой дубинкой для воздействия на граждан и организации. Другое предназначение административного права: сдерживание государственной администрации, защита прав граждан в публичной сфере остается в тени.

Именно поэтому такой, казалось бы сложный, с точки зрения юридической техники акт, как Кодекс об административных правонарушениях разрабатывается и принимается менее, чем за один год¹, а вопросы, связанные с административными процедурами и административной юстицией обсуждаются – с разной степенью интенсивности – годами, но так и не находят своего принципиального разрешения.

Хотя если посмотреть формально на казахстанское законодательство, то все не так плохо. Пятнадцать лет назад был принят Закон об административных процедурах². Но, несмотря на такое многообещающее название, собственно административным процедурам там отведено совсем мало места. Закон на сегодняшний день содержит всего 32 статьи, в которых говорится и о государственных органах, их компетенции, функциях, и о рассмотрении обращений граждан. Понятно, что каждый из указанных вопросов заслуживает одного или нескольких актов с десятками или сотнями статей.

¹ 5 июля 2014 г. в Казахстане был принят новый Кодекс об административных правонарушениях // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 18-II. Ст.92.

² Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. «Об административных процедурах» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 20. Ст.379.

Ещё недавно ценность закона об административных процедурах заключалась в том, что он единственный во всем казахстанском законодательстве, пусть лапидарно, но говорил об индивидуальных (административных актах) государственных органов. Но в результате принятия в Казахстане Закона о правовых актах³, вопросы, связанные с индивидуальными актами, оказались изъятыми из Закона об административных процедурах.

Многие другие вопросы административных процедур (участники, стадии, виды, вступление в силу актов, исполнение актов и т.д.), характерные для законов об административных процедурах разных стран отсутствовали и в Законе об административных процедурах и, в настоящее время, отсутствуют в Законе о правовых актах.

Но поскольку процедурная деятельность государственной администрации в принципе не может оставаться без нормативной регламентации, то такая деятельность стала регулироваться законами и подзаконными актами, затрагивающими самые различные стороны государственного администрирования: регистрация, лицензирование, контроль и надзор, рассмотрение обращений и т.д.⁴.

При этом соответствующие нормативные правовые акты традиционно направлены на объяснение процедурных действий государственной администрации; правам и свободам граждан, может быть за исключением права на обжалование, места в таких процедурах не находится.

Очень важным этапом в развитии административных процедур стало появление института государственных услуг, после того как на политическом уровне было принято решение о переходе в государственном управлении на т.н. модель корпоративного управления. Причем надо отметить, что толчком к развитию этого института стало недовольство бизнеса, и особенно инвесторов, излишней бюрократизацией государственных органов. На определенном этапе, прежде всего, экономическое развитие страны столкнулось с неповоротливым государственным аппаратом, закостенелыми формами работы, многочисленными коррупционными проявлениями, в том числе по причине непрозрач-

³ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» // Казахстанская правда. 2016, 8 апреля.

⁴ См. например: Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 20-II, 20-III. Ст. 112; Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007. № 2. Ст. 17; Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. «О разрешениях и уведомлениях» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 9. Ст. 51.

ности административной деятельности, избыточности разрешительных функций, традиционной для бюрократии волокиты.

В связи с новым административно-правовым институтом, стали разрабатываться стандарты и регламенты, реестры, государственных услуг, системы оценки качества и мониторинга этих услуг. При этом отсутствовало сколько-нибудь серьезное обсуждение, что понимать под государственной услугой; отличается ли она от государственной функции, и если отличается то чем; кем и в отношении кого может осуществляться.

Одно время общие положения о государственных услугах находились в Законе об административных процедурах, тем самым подтверждалось, что административные процедуры должны охватывать и процедуры оказания государственных услуг. Но в 2013 году был принят отдельный Закон о государственных услугах⁵, который вывел государственные услуги из-под действия Закона об административных процедурах.

На сегодняшний день реестр государственных услуг включает более 700 позиций из которых большинство оказываются и в бумажной, и в электронной форме⁶. Реестр очень разношерстный и охватывает как вполне объяснимые действия: выдача справок, свидетельств, разрешений так и те, которые вызывают вопросы: предоставление общежития студентам ВУЗов, субсидирование ставки вознаграждения по кредитам, обучение частных предпринимателей, запись на прием к врачу.

По большинству из указанных услуг приняты стандарты и регламенты государственных услуг (утвержденные Постановлением Правительства), которые содержат многочисленные административные процедуры. Помимо стандартов и регламентов по-прежнему существуют различные ведомственные правила, которые также содержат административные процедуры, бывает противоречащие стандартам и регламентам. Отраслевое законодательство (налоговое, таможенное, антимонопольное) в свою очередь закрепляет свои процедурные правила.

⁵ Закон Республики Казахстан Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. «О государственных услугах» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2013. № 5-6. Ст. 29.

⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 сентября 2013 г. «Об утверждении реестра государственных услуг» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2013. № 55. Ст.769.

Таким образом, налицо стихийный процесс нормотворчества, как на уровне законов, так и на уровне подзаконных актов, по вопросам административных процедур. Общая тенденция такова, что любая внешняя деятельность государственной администрации подпадает под режим государственных услуг.

В добавление ко всему сказанному набирает обороты проект электронного правительства, предполагающий контакты между государственной администрацией и гражданами исключительно в электронной форме. Проект очень хороший: сегодня зарегистрировать коммерческое юридическое лицо в Казахстане можно за один час, не выходя из квартиры. Казахские нотариусы – из-за развития электронных технологий – уже боятся, что скоро останутся без работы. Но правовое сопровождение этих процессов не поспевает за технологиями.

По вопросу правового регулирования административных процедур сегодня в Казахстане сложилась противоречивая ситуация. С одной стороны вопросы этих процедур постоянно обсуждаются. Все и везде говорят о важности этих законов, проводятся конференции, круглые столы. С другой стороны, уже неформально высказывается мнение о серьезном недовольстве государственного аппарата законом об административных процедурах и сопротивлении его принятию. И это вполне объяснимо: несмотря на все сомнения в эффективности хороших законов в соответствующей политико-правовой обстановке и культуре, качественный закон об административных процедурах, в любом случае, заметно поменяет формат взаимоотношений между гражданином и государственным аппаратом. Можно соглашаться или не соглашаться с таким объяснением, но принятие новой редакции Закона об административных процедурах (так же как и Административного процессуального кодекса) постоянно откладывается.

Но процесс подготовки закона, впрочем, как и любое другое возможное развитие института административных процедур, будет сопровождаться определенными трудностями, к числу которых мы относим:

1. Несистемный, а в отдельных случаях, спорадический характер развития казахстанского законодательства. Появляются проекты новых актов, которые плохо вписываются в уже действующую систему законодательства и непредсказуемы в будущем. К примеру, в Казахстане очень бурно, даже где-то болезненно обсуждался проект Пред-

принимательского кодекса, в котором, кстати, содержатся и административные процедуры (целые главы посвящены разрешениям и уведомлениям, контрольно-надзорной деятельности). Большинство казахстанских цивилистов, стояло насмерть: не нужен такой кодекс, достаточно Гражданского кодекса и соответствующих законов. Ничего кроме путаницы он не внесет.

Но в ответ (от тех, кто принимает решения) звучали объяснения, почему без Предпринимательского кодекса обойтись нельзя. После мощного натиска цивилистов, акценты в кодексе были смещены на публично-правовые вопросы предпринимательской деятельности: в соответствии с Кодексом, товарно-денежные и иные основанные на равенстве субъектов предпринимательства имущественные отношения, а также связанные с имущественными личные неимущественные отношения, регулируются гражданским законодательством Республики Казахстан.

Но и с позиций административного права (главной задействованной в данном случае публичной отрасли) принятие кодекса привело к очередному витку неразберихи с актами, касающимися государственного администрирования.

Можно упомянуть и Закон о правовых актах, недавно принятый в Казахстане. Его целью является регулирование вопросов и нормативных, и индивидуальных актов. При этом индивидуальным актам (правовым актам индивидуального применения), которые оказались выведены из под действия Закона об административных процедурах, отведено всего три статьи.

2. Излишняя консервативность в отношении административно-правовых институтов даже среди юристов. Уже давно ставшие традиционными институты административного права до сих пор воспринимаются неадекватно. Яркий пример – административные договоры, которые также охватываются административными процедурами. Несмотря на их реальное присутствие в правоприменительной практике, само существование таких договоров оспаривается либо сфера их применения сильно сужается, особенно представителями частно-правовых отраслей⁷.

⁷ Такой подход характерен, в принципе, и в отношении других публично-правовых договоров. См., например: Сулейменов М.К. Метод правового регулирования как критерий разграничения гражданского и налогового права // Юрист. 2013. № 12. С. 38-41.

3. *Технологизация отношений между государством и гражданами.* Безусловно, новые технологии очень удобны. Но они рассчитаны на стандартные ситуации. Стоит только выйти за стандарт, технологии буксуют. Причем главным действующим лицом становится машина, все разводят руками: так написана программа, мы ничего поделывать не можем. Как реакция: в некоторых законодательных актах стали появляться положения, освобождающие граждан от ответственности, если программное обеспечение даёт сбой.

Взаимодействие между гражданами и государственной администрацией все больше уходит в электронную среду. Конечно, до такой ситуации, когда, как сказал глава комитета Государственной Думы РФ по информационной политике, информационным технологиям и связи основным пользователем сети будет «бабушка с планшетом»⁸ еще далеко. Но тенденция очевидна и к новому технологичному формату отношений между государственной администрацией и гражданином тоже надо готовиться. Если в 2004 году количество пользователей интернета в Казахстане оценивалось примерно в 3-4% населения⁹, то в 2015 – в 71 %¹⁰.

Автоматизация процедур исключает возможность участия гражданина, заинтересованного в акте или действии. Конечно, «бесконтактные отношения» резко снижают коррупциогенность, но так же резко повышаются риски ошибочных или преждевременных решений, когда исключается возможность заслушать гражданина или получить, проверить дополнительную информацию.

В этой связи смеем предположить, что подходы, сложившиеся в административных процедурах еще в прошлом веке, при всей незыблемости фундаментальных принципов должны быть ревизованы или скорректированы с учетом совершенно иной информационной и технологической инфраструктуры в современном государственном управлении.

Напрашивается предложение об упрощении процедур (право отвода, право быть заслушанным, присутствие при рассмотрении дела, ознакомление с материалами дела),

⁸<http://www.aif.ru/dontknows/actual/1452269>. Дата обращения 24 мая 2017 г.

⁹<http://inform.kz/rus/article/2698302>. Дата обращения 24 мая 2017 г.

¹⁰https://forbes.kz/stats/internet-auditoriya_kazhastana_portret_i_predpochteniya_polzovatelya. Дата обращения 24 мая 2017 г.

но при сохранении гарантий прав и интересов граждан. Сами гарантии должны обеспечиваться при осуществлении процедур как в обычной, так и в электронной формах.

Наверняка, при совмещении процедурных и технологических вопросов возникнут проблемы: оперативность и технологичность, по принципу, стараются избежать процедурных барьеров.

4. Судебная практика.

Уважение к административным процедурам могли бы воспитывать суды. Но, к большому сожалению, суды до сих пор не считают процедурные и процессуальные нарушения существенными, особенно если речь идет о нарушениях, допускаемых государственной администрацией. Процедурные недоработки часто трактуются в пользу государственных органов. Суды не пытаются защитить изначально слабую сторону (гражданина или негосударственную организацию). Очень ярко это проявляется в делах, где на кону стоят фискальные интересы.

Одним из примеров, может быть не очень удачным для темы статьи, но очень показательным, являются положения нового КоАП. В этом кодексе исключили право судьи отправлять протокол об административном правонарушении на исправление. Судьи разводят руками: без надлежаще составленного протокола они не могут вынести наказание¹¹. То есть сам факт, что процессуальные нарушения могут послужить основанием для освобождения от административной ответственности, пока плохо укладывается в голове. И уже возник не основанный на законе способ решения проблемы: исправление протокола «в рабочем порядке»¹².

Еще один острый вопрос, связанный одновременно и с административными процедурами, и с административной юстицией, по которому у нас нет согласия, в частности, с немецкими коллегами: обязательность предварительного обжалования административных актов в вышестоящий орган до обращения в суд. Нам говорят: предварительное обжалование повысит процент исправления ошибок и разгрузит суды. Мы отвечаем – не в нашей политико-правовой и бюрократической культуре. Интересы защиты чести мундира, представления о собственной значимости стоят гораздо выше, чем интересы восста-

¹¹Исабаева А. В рамках нового законодательства // Юридическая газета. 2015, 12 марта.

¹²Еньшина И. Исключить процессуальные нарушения // Юридическая газета. 2015, 3 апреля.

новления законности. Плюс какая-то потерявшая всякие рациональные основания борьба с коррупцией, когда чиновник, видя очевидные нарушения закона, боится их исправить из-за вопросов со стороны, к примеру, органов прокуратуры. Поэтому простое введение института обязательного предварительного обжалования не станет фильтром для незаконных актов и инструментом разгрузки судебной системы, а только затянет процесс рассмотрения публично-правовых споров. Как вариант возможного и компромиссного решения – создание квазисудебных структур в органах государственной администрации с включением в них представителей экспертного сообщества, ученых, гражданского общества.

5. Вопросы правосознания и правовой культуры, в частности, когда речь идет о государственных служащих. Государственные служащие по-прежнему соориентированы на интересы государства и указания вышестоящего начальника, а не на интересы граждан и законы (несмотря на очень хорошие декларативные нормативные положения, в частности, о принципах государственной службы, принципах установления административных процедур). На практике это приводит к тому, что в проблемных ситуациях при дилемме помочь гражданину получить запрашиваемый акт или действовать в строгом соответствии с процедурой и отказать гражданину, будет получен отказ.

6. Административные процедуры и интеграционные образования.

В связи с созданием Евразийского экономического союза, наверняка, будут основания говорить об административных процедурах деятельности органов этого интеграционного образования, которые будут оказывать влияние и на внутренние административные процедуры государств-участников ЕАЭС. Конечно, это вопрос будущего, но уже сейчас имеет смысл задуматься об общих параметрах, принципах административных процедур, возможных коллизиях внешних и внутренних процедур.

ЕАЭС часто сравнивают с Европейским Союзом. В этой связи можно отметить, что исследователи административного права во многих европейских странах говорят о влиянии европейского административного права (административного права ЕС) на национальные административно-правовые институты. Более того некоторые ученые говорят об административном праве в Европе, как о некоем правовом образовании и включают в него:

- национальное административное право – смесь законов, судебных решений и доктрины, применяемых публичными властями в конкретной европейской стране;

- административное право, созданное Советом Европы, которое большей частью содержится в многочисленных рекомендациях Совета Министров, а также в практике Европейского Суда по правам человека;

- публичное право европейских народов (*Ius Publicum Europeaum*) – творения ученых-административистов, почерпнутые из конституционной истории и сравнительных исследований размытого содержания и в неопределенных рамках, имеющие, тем не менее, высокую концептуальную ценность.

- административное право Европейского союза – право создаваемое интеграционными органами этого союза с целью гарантировать эффективное применение правовых норм в пространстве ЕС.

- международное административное право, источником которого являются международные договоры публично-правового характера¹³.

Можно ожидать, что развитие интеграционных процессов и на постсоветском пространстве вызовет много вопросов о соотношении внутреннего и «интеграционного» административного права.

7. *Интеллектуальные ресурсы.* Справедливости ради надо сказать, что осмыслять вопросы административных процедур в Казахстане, особенно некому. Сказываются и очень глобальная проблема недостатка в ученых-административистах, и последствия реформ в юридическом образовании. Мы с некоторой завистью смотрим на количество диссертаций защищенных в России по административным процедурам. В Казахстане по вопросам административных процедур была защищена всего одна кандидатская диссертация¹⁴ (тогда как статусу Президента или Правительства были посвящены десятки работ).

¹³ Административное право в Европе: между общими принципами и национальными традициями / Под ред. *Маттиас Руфферт* – Серия Европейское административное право (7), 2013. С.3.

¹⁴ *Шишимбаева С.С.* Административные процедуры (теоретико-правовые аспекты). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Алматы, 2009.

Очень важным в процессе современной и нормотворческой и правоприменительной деятельности в Казахстане является заимствование зарубежного опыта и привлечение иностранных ресурсов: институциональных, интеллектуальных, финансовых.

Если немного абстрагироваться от административных процедур, то можно обнаружить, что казахстанская правовая система в последнее время испытывает все большее иностранное влияние, причем в разных формах.

Так в соответствии с Законом Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. «О государственной службе»¹⁵, государственные органы по решению уполномоченной комиссии могут принять на работу иностранных работников в соответствии с трудовым законодательством Республики Казахстан. При этом, иностранные работники не могут занимать государственные должности и быть должностными лицами.

В соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан от 7 декабря 2015 г. «О международном финансовом центре «Астана»¹⁶, действующее право Центра основывается на Конституции Республики Казахстан, и состоит – в числе других источников – из не противоречащих настоящему Конституционному закону актов Центра, которые могут быть *основаны на принципах, нормах и прецедентах права Англии и Уэльса и (или) стандартах ведущих мировых финансовых центров*, принимаемых органами Центра в пределах предоставленных настоящим Конституционным законом полномочий.

По разному можно относиться к такому иностранному влиянию. Иногда зарубежные заимствования заслуживают критику, поскольку производятся без учета, как особенностей страны заимствования, так и страны адресата такого заимствования.

Но не использовать зарубежный опыт тоже неправильно. И законодательство об административных процедурах очень яркий пример необходимости такого использования. Сегодня на многие вопросы в казахстанской управленческой и судебной практике можно найти ответы в зарубежном законодательстве. Немаловажно, что уже есть опыт бывших постсоветских стран, близких к нам по правовой культуре и традиции, в вопросах правового регулирования административных процедур. Да и сами законы об админи-

¹⁵ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. Ст. 153.

¹⁶ Казахстанская правда. 2015, 9 декабря.

стративных процедурах это изобретение континентальной системы, а не права Англии и Уэльса.

В содержании современных законов об административных процедурах, в частности, принятых в постсоветских странах, очевидно, значительное использование положений законодательства стран, которые приняли процедурные законы еще в прошлом веке (может быть, это не так заметно в случае с Белоруссией). Собственных изобретений не так много и, в основном, они связаны с технологизацией управленческих функций. Поэтому и принципы административных процедур, и виды административных актов, и право усмотрения и многие другие классические процедурные вопросы, транслированы из уже действующих актов или с высокой степенью вероятности будут транслированы в случае подготовки актов в тех странах, где их еще нет.

В рамках настоящей публикации, мы обращаем внимание на отдельные проблемные вопросы, возникающие в ходе казахстанской правоприменительной практики и сопровождающиеся постоянными спорами и которые могут быть разрешены с помощью зарубежного опыта, что ещё раз доказывает ценность иностранного заимствования в данном случае.

1. Виды административных актов. Современное казахстанское законодательство презюмирует, что акты могут быть только письменные. В соответствии с пунктом 19 статьи 1 Закона о правовых актах, правовой акт - письменный официальный документ установленной формы, содержащий нормы права или индивидуальные властные правовые предписания, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченными органами. Нормативные правовые акты и ненормативные правовые акты (к числу которых мы относим и административные акты) также определяются в законе как письменные официальные документы.

Кроме того, Верховный Суд Республики Казахстан в одном из нормативных постановлений определил, что властное требование должностного лица или государственного служащего, которое не облечено в форму решения, в частности, требование, выраженное в устной форме, следует рассматривать как действие¹⁷.

¹⁷ Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах применения судами норм главы 27 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан» // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан. 2011. № 1.

В зарубежном законодательстве специально выделяются различные формы актов (письменные, устные, конклюдентные). Кроме актов, в законах об административных процедурах специально описываются действия и бездействия.

Аналогичная ситуация с ничтожными актами. Имеются специальные статьи, описывающие, что такое ничтожный акт и последствия его принятия¹⁸. В Казахстане такие акты до сих пор упоминаются и обсуждаются лишь в учебниках.

2. Основание для бездействия.

Очень часто в казахстанской практике основанием для бездействия, бюрократической волокиты, нежелания принимать решение государственным органом или должностным лицом является ссылка на то, что вопрос не урегулирован законом или иным нормативным правовым актом, отсутствует механизм применения, не издан подзаконный акт и т.д. Несмотря на имеющиеся правовые возможности, физические или юридические лица не могут годами получить разрешение, лицензию или решить иные вопросы из-за подобных ссылок.

В зарубежном законодательстве имеются нормы о том, что неурегулированность законом, отсутствие механизма и другие подобные обстоятельства не являются основанием для неприменения норм права.

Так, например, в п. 10 статьи 15 Административно-процессуального закона Латвии от 25 октября 2001 г. закреплено, что учреждение и суд не имеют права отказаться от решения вопроса на основании того, что этот вопрос не урегулирован законом или иным внешним нормативным актом. Они не имеют права отказаться от применения нормы права на основании того, что эта норма права не предусматривает механизм применения, что он является несовершенным или, что не изданы другие нормативные акты, которые более подробно регулировали бы применение соответствующей нормы права. Это не касается лишь случая, когда не создано и не действует учреждение, которое эту норму права должно применять или каким-либо иным образом участвовать в ее применении¹⁹. В

¹⁸ См., например, статьи 62, 63 Закона Республики Армения от 18 февраля 2004 г. «Об основах администрирования и административного судопроизводства» // Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы, Представительство Германского общества по Международному Сотрудничеству (GIZ) в Казахстане. 2013. С. 107.

¹⁹ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 257.

латвийском законе такой подход получил название «запрещение юридической обструкции учреждений и судов».

3. Статус решений вышестоящих органов по жалобе на административный акт.

В казахстанской, в частности, судебной практике нет единого мнения, каков статус решения по жалобе на административный акт, особенно, если жалоба не удовлетворяется. Только сравнительно недавно стало очевидно, что в суде может быть оспорено и первоначальное решение, и решение вышестоящего органа: в соответствии с п. 15 упомянутого выше Нормативного постановления Верховного Суда, при несогласии заявителя с решением вышестоящего государственного органа, органа местного самоуправления или вышестоящего должностного лица обжалованию в судебном порядке подлежит как решение вышестоящего государственного органа, органа местного самоуправления или вышестоящего должностного лица, так и решение нижестоящего государственного органа, органа местного самоуправления, действие (бездействие) должностного лица или государственного служащего.

Тем не менее, в практике постоянно возникают ситуации, когда государственные органы или суды не считают решение вышестоящего органа самостоятельным актом.

Зарубежные законы об административных процедурах достаточно четко указывают, что решение вышестоящего органа это тоже административный акт. Так в соответствии со статьей 202 Общего Административного кодекса Грузии от 25 июня 1999 г., принятое административным органом решение о рассмотрении жалобы является индивидуальным административно-правовым актом и должно удовлетворять установленным Кодексом требованиям к индивидуально-правовым актам²⁰.

4. Право ознакомления с ходом административного производства.

Вопрос приобретает особую актуальность в современных условиях, когда издание актов типизируется и технологизируется. У адресата административного акта зачастую не существует возможности проверить состояние вопроса, повлиять на решение путем

²⁰ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 248.

предоставления дополнительных документов или объяснений. Через установленный промежуток времени, он получает положительный либо отрицательный ответ.

Зарубежные акты содержат, на наш взгляд, очень важные статьи или даже разделы о правах участника административного производства ознакомиться с материалами дела.

Более того, в законодательстве других государств содержатся положения о том, что до издания административного акта, заявитель должен быть заслушан. К примеру, в соответствии с п.1 статьи 40 Закона Эстонской Республики от 26 июня 2011 г. «Об административном производстве Эстонской Республики», до издания административного акта административный орган должен представить участнику процесса возможность для представления в письменной, устной или иной удобной форме мнения и возражений по делу²¹.

В п. 1 статьи 8 Закона Финляндской Республики от 10 июня 2003 г. «Об административных процедурах» предусмотрено, что административный орган в пределах своей компетенции должен предоставить заинтересованной стороне необходимую консультацию в отношении решения административных дел, а также отвечать на вопросы и запросы, касающиеся услуг²².

5. Статус и последствия экспертизы.

В казахстанской практике существует проблема, когда в основу решения государственного органа кладутся результаты экспертизы. Если экспертиза отрицательная, то государственный орган утверждает, что он ничего не может поделать. В свою очередь экспертные заключения невозможно обжаловать, поскольку не определен статус таких заключений, равно как статус экспертов или экспертных институтов.

Например, в соответствии с п.1 Закона Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»²³, отказ в государственной регистрации религиозного объединения производится в случаях, когда создаваемое объединение не признано в качестве религиозного объединения на основании результатов религиозно-экспертной экспертизы. При оспаривании актов об отказе, орган юстиции утвер-

²¹ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 430.

²² Там же. С. 367.

²³ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 17. Ст.135.

ждает, что при негативном результате религиозной экспертизы у него нет выбора, он связан результатом этой экспертизы и предлагает обжаловать ее результаты. Тем более, что в соответствии с соответствующим Стандартом государственной услуги в случаях несогласия с результатами оказанной государственной услуги, услугополучатель имеет право обратиться в суд²⁴. Суды же отказываются рассматривать дела об оспаривании результатов религиозной экспертизы ссылаясь на то, что споры в связи с экспертными заключениями не являются публично-правовыми и они не вправе оценивать экспертное заключение на предмет правомерности или неправомерности.

В зарубежном законодательстве сложился подход, заключающийся в том, что результаты экспертизы не являются обязательным для административного органа в административно-процедурном производстве²⁵. Административный орган оценивает заключение эксперта вместе с другими доказательствами, собранными в ходе производства и, в итоге, оспаривается акт, в связи с изданием которого проводилась экспертиза.

б. Оспаривание исполненных актов.

В отношении оспаривания исполненных актов в Казахстане сложилась противоречивая ситуация. На практике исполненные акты оспариваются в судах. Вместе с тем, в соответствии с п. 11 Нормативного постановления Верховного Суда от 24 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах применения судами норм главы 27 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан», решение государственного органа, органа местного самоуправления в форме индивидуального правового акта может быть обжаловано, если такой акт не прекратил свое действие в связи с исполнением содержащихся в нем поручений (требований).

Зарубежные законы, там где, конечно, этот вопрос затрагивается, говорят, что административный акт может быть оспорен и в том случае, если он уже исполнен или иным образом утратил силу. Так, в соответствии с п. 1 статьи 82 Административно-

²⁴ Стандарт государственной услуги «Проведение религиозной экспертизы». Утвержден Приказом Министра культуры и спорта от 23 апреля 2015 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет».

²⁵ К примеру, в статье 25 Общего Административного кодекса Грузии говорится, что если законом не установлено иное, заключение общественного эксперта не является обязательным для административного органа. Отказ учитывать заключение должен быть обоснован. См.: Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 204.

процессуального закона Латвии от 25 октября 2001 г., исполненный или утративший силу административный акт может быть оспорен в следующих случаях:

- решение о правомерности административного акта необходимо для защиты право какого-либо лица;

- для востребования возмещения;

- для предотвращения повторения подобных случаев²⁶.

Помимо указанных проблем в сфере административных процедур, конечно, существует и множество других. И на некоторые из них трудно найти ответы в зарубежном законодательстве. Например, когда речь идет об административных актах, издаваемых т.н. консультативно-совещательными органами при действующих государственных органах или квазигосударственными структурами (если только не пользоваться широким подходом, как, например, в Законе ФРГ от 25 мая 1976 г. «Об административных процедурах Федеративной Республики Германия», где под административным органом понимается любое учреждение, осуществляющее задачи публичного управления²⁷ или в Общем Административном кодексе Грузии, где под административным органом понимается любое лицо, на основании законодательства выполняющее публично-правовые функции²⁸).

В законах об административных процедурах можно обнаружить очень много других интересных и непривычных для нашей правовой реальности положений. К примеру, во всех законах есть требование обосновать административный акт. Но в латвийском законе, кроме того, указывается, что при *обосновании административного акта учреждение может использовать аргументы, приведенные в судебных решениях и юридической литературе, а также в другой специальной литературе*. Ценность работ ученых-юристов при таком подходе возрастает²⁹.

Конечно, отдельные положения законов об административных процедурах, при всей их прогрессивности, заставляют задуматься, а как они будут работать в наших условиях.

²⁶ Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 276-277.

²⁷ Там же. С. 152.

²⁸ Там же. С. 198.

²⁹ Там же. С. 272.

Например, п. 13-2 статьи 13 Закона Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 г. «Об административном производстве» говорит о том, что административный орган должен действовать в соответствии со сложившейся административной практикой³⁰. Очень спорное, на наш взгляд положение, учитывая, что такая практика не всегда может быть основана на законе.

Подводя итоги изложенному, хочется отметить, что в Казахстане, предстоит непростой путь для создания современного правового института административных процедур, на котором будут и препятствия, которые названы выше и помощники, в числе которых видятся прогрессивные технологии, зарубежный опыт, работы ученых – административистов различных стран. Как ни парадоксально, но тот факт, что в Казахстане до сих пор не принят современный Закон об административных процедурах есть и положительный момент. Имеется возможность посмотреть на опыт других стран, в том числе близких к нам по духу, менталитету, правовым традициям и культуре. Главное, чтобы это созерцание не затянулось.

³⁰ Там же С. 55.