

Саванович Н. А. / Savanovich N. A.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Саванович Николай

Анатольевич,

*кандидат юридических наук,
заместитель начальника Управления конституционного и международного права – начальник отдела конституционного права Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.*

Отмечается ключевая роль в правовой системе Республики Беларусь Закона РБ от 28 октября 2008 года «Об основах административных процедур» в части правового регулирования подачи и рассмотрения заявления заинтересованного лица, порядка принятия административного решения, а также механизма обжалования и исполнения принятого решения. Исследуются недостатки и проблемные вопросы указанного Закона.

Ключевые слова: административные процедуры, административные процедуры в республике Беларусь, де бюрократизация государственного аппарата.

*Savanovich Nikolai
Anatol'evich,
c.j.s. (PhD in law), Deputy
Head of the Office of Constitu-
tional and International Law
- Constitutional Law Division
Head of the National Centre for
Legislation and Legal Research
of the Republic of Belarus.*

The author notes the key role in the legal system of the Republic of Belarus of the Law of the Republic of Belarus "On the Fundamentals of Administrative Procedures" from October 28, 2008, in terms of legal regulation of submission and consideration of application from a concerned person, the order of taking an administrative decision, as well as the appeal mechanism and execution of the taken decision. The shortcomings and problematic issues of the Law are explored in the article.

Keywords: administrative procedures, administrative procedures in the Republic of Belarus, de-bureaucratization of state apparatus.

После распада СССР в Беларуси началось формирование правовой системы независимого государства, основанной на новой системе ценностей, соответствовавшей изменившимся общественным отношениям. В первую очередь реформы проводились в сферах конституционного законодательства и законодательства о хозяйственно-экономической деятельности. Что касается административного законодательства, то в этой сфере сохранялась прежняя модель регулирования, доставшаяся нам с советских времен.

Ее характерными чертами были ориентированность на интересы государства, а не на права человека, обеспечение удобных условий для работы государственных органов, а не для посетителей, регламентация процедур взаимоотношений органов власти и человека преимущественно на уровне ведомственных актов, непрозрачность процесса принятия решений.

Как следствие, отсутствие или нехватка информации, ограниченность времени приема посетителей, наличие очередей, отсутствие надлежащих условий для обслуживания посетителей, необходимость посещения широкого круга различных государственных учреждений для сбора документов и согласований, нередко, становились типичными характеристиками работы с населением.

Нарастание недовольства работой государственных учреждений, желание устранить негативные явления в сфере взаимоотношений человека и

органов власти приводят к пониманию необходимости реформирования соответствующего законодательства. В результате с середины 2000-х годов начинается активная работа по де бюрократизации государственного аппарата.

Де бюрократизация государственного аппарата превращается в приоритетное направление государственной политики. Ее ключевые идеи отражены в специальном политико-правовом акте – Директиве Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения», которая на долгие годы определила вектор развития законодательства в этой сфере.

Одним из важнейших направлений де бюрократизации государственного аппарата является совершенствование законодательства об административных процедурах. В настоящее время в Беларуси накоплен значительный законодательный массив в сфере административных процедур.

В общем виде структура отечественного законодательства об административных процедурах состоит из:

- Закона Республика Беларусь от 28 октября 2008 года «Об основах административных процедур»;
- перечней административных процедур;
- нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления конкретных процедур.

Ключевая роль в указанной системе отводится **Закону Республики Беларусь от 28 октября 2008 года «Об основах административных процедур»**, который закрепляет общие требования к подаче и рассмотрению заявления заинтересованного лица, порядку принятия административного решения, а также определяет механизм обжалования и исполнения принятого решения.

В Законе закрепляются требования к уровню регламентации административных процедур. Наименования административных процедур, органы, их осуществляющие, перечни представляемых документов, сроки осуществления административных процедур, сроки действия документов, выдаваемых при осуществлении административных процедур, размер платы за осуществление административных процедур могут устанавливаться только законами, декретами и указами Президента Республики Беларусь, постановлениями Правительства Республики Беларусь. Это позволило вывести регламентацию порядка осуществления административных процедур из сферы ведомственного нормотворчества и обеспечить прочный законодательный фундамент для регулирования соответствующих вопросов.

Следует обратить внимание на закрепление в Законе весьма специфического принципа, применяемого при осуществлении административных процедур, - приоритета интересов заинтересованных лиц. В случае неясности или нечеткости предписаний правового акта административные решения должны приниматься уполномоченными органами исходя из максимального учета интересов таких лиц. Данный принцип призван в определенной степени упорядочить использование уполномоченными органами имеющиеся дискреционные полномочия.

Еще одним важнейшим положением Закона является запрет на истребование у заинтересованных лиц документов, которые могут быть запрошены уполномоченным органом самостоятельно, направленный на создание условий для реализации принципа одного окна. В целях реализации указанного принципа предусматривается утверждение перечней документов, которые подлежат представлению заинтересованными лицами, и тех, которые должны запрашиваться уполномоченными органами самостоятельно.

Закон подробно регулирует процедуру обжалования принятого решения в административном порядке, закрепляя традиционный для отечественного права подход о возможности направления жалобы в вышестоящую организацию. Данный способ остается приоритетным способом обжалования административного решения, что обусловлено его простотой и доступностью, отсутствием необходимости нести процессуальные издержки. Зачастую даже при возможности судебного обжалования заинтересованные лица предпочитают неоднократно обращаться с жалобами в вышестоящие организации.

В 2014 году в суды общей юрисдикции поступило 1512 жалоб на решения, действия (бездействия) государственных органов, должностных лиц. Из них удовлетворено 556 жалоб¹. Количество же поданных в административном порядке жалоб на административные решения во много раз превышает данную цифру². Так, в 2014 году в Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь только по вопросу приватизации жилых помещений поступило 694 обращения, большая часть которых касается несогласия с принятыми решениями о приватизации.

1 Краткие статистические данные о деятельности судов общей юрисдикции по осуществлению правосудия за 2014 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://court.by/justice/press_office/fca8015f7fc6586c.html (дата обращения: 22.05.2015).

2 К сожалению, в большинстве уполномоченных органов отдельного учета административных жалоб не ведется. Нередко такие жалобы регистрируются вместе с жалобами, подаваемыми в рамках законодательства об обращениях граждан и юридических лиц.

В свою очередь обжалование административных решений в судебном порядке регулируется Гражданским процессуальным кодексом и Хозяйственным процессуальным кодексом. По общему правилу обязательным условием обращения гражданина в суд является предварительное обжалование решения в административном порядке. Вместе с тем в отдельных случаях законодательными актами может быть предусмотрена возможность обратиться с жалобой в суд напрямую.

Специфической чертой белорусского законодательства является наличие **перечней административных процедур** – комплексных нормативных правовых актов, содержащих информацию о том, куда необходимо обращаться за осуществлением административной процедуры, документах, которые нужно представить, сроках осуществления административных процедур, сроках действия документов, выдаваемых при осуществлении административных процедур, а также размере платы, взимаемой за осуществление административных процедур.

Данные перечни представляют собой пример удвоения нормативного материала, в доступном и стандартизированном виде фиксируя информацию, как правило, закреплённую в иных нормативных правовых актах, что существенно облегчает ее поиск. Кроме того, подобные перечни восполняют недостающие элементы административной процедуры, в случае, если в нормативном правовом акте, регулирующей такую процедуру, они не определены (например, отсутствует информация о сроке действия документа, размере взимаемой платы).

В настоящее время в Беларуси утверждены два перечня административных процедур:

- перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении граждан, утверждённый Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200. Данный перечень насчитывает порядка 600 процедур, разделённых по соответствующим сферам. Одновременно, в целях недопущения неоправданного появления новых административных процедур установлен **запрет на осуществление процедур, не включённых в данный перечень;**

- единый перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утверждённый постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 (содержит порядка 800 административных процедур).

Указанные перечни, несмотря на всю сложность поддержания их в актуальном состоянии (например, только в 2014 году единый перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, менялся 53 раза), являются весьма удобным способом упорядочения законодательства и востребованы как населением, так и практическими работниками.

Еще одной составляющей законодательства об административных процедурах являются **акты, регламентирующие порядок осуществления конкретных административных процедур**. В качестве примера можно назвать Закон Республики Беларусь от 22 июля 2002 года «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 года № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности», Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 2012 года № 41 «О государственной адресной социальной помощи».

В одних случаях в таких актах содержатся лишь отдельные положения административной процедуры, а в других – предусматривается очень подробное процессуальное регулирование. В обоих случаях, содержание указанных актов должно соответствовать Закону Республики Беларусь «Об основах административных процедур».

Наряду с созданием необходимой правовой основы в Беларуси проводится широкомасштабная работа по внедрению в практику нового механизма взаимодействия власти и человека при осуществлении административных процедур на основе принципа одного окна.

В местных органах власти создаются специальные подразделения – службы «Одно окно», которые обеспечивают возможность подачи в одном месте заявлений на осуществление административных процедур в различных сферах.

Создан и развивается единый портал электронных услуг.

Функционирует единый справочный номер по административным процедурам (142), по которому можно получить информацию о порядке осуществления процедуры в том или ином населенном пункте.

На постоянной основе проводятся мониторинги порядка осуществления административных процедур.

Обеспечению практической реализации законодательства об административных процедурах призвано способствовать установление ответственности за его нарушение. В частности, Кодекс Республики Беларусь об

административных правонарушениях дополнен специальной статьей, предусматривающей административную ответственность за нарушение законодательства об административных процедурах (истребование документов, которые должны быть запрошены государственным органом или иной организацией самостоятельно, неправомерное взимание платы, несоблюдение сроков осуществления процедуры и др.).

Тем не менее, в сфере осуществления административных процедур сохраняется значительное число нерешенных вопросов, как в части правового регулирования, так и в части практической реализации нормативных предписаний.

Отдельно хотелось бы остановиться на проблемных вопросах Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур». С его принятием связывали большие надежды на установление единых стандартов осуществления административных процедур, усиление гарантий заинтересованных лиц в процессе осуществления административных процедур.

К сожалению, эти ожидания не оправдались в полной мере. Отчасти это обусловлено слишком общим описанием в Законе порядка подачи заявления и принятия административного решения, наличием значительного числа бланкетных норм.

Серьезным недостатком является весьма узкий предмет регулирования Закона. Дефиниция административной процедуры ограничена принятием административных решений на основании заявления заинтересованного лица, что исключает из сферы действия Закона все решения, принимаемые по собственной инициативе административных органов.

Кроме того, административное решение охватывает лишь те решения, которые устанавливают, изменяют или прекращают права или обязанности лица. В результате под действие Закона не подпадает значительное число обращений, относящихся к сфере действия Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц». Параллельное действие законодательства об административных процедурах и законодательства об обращениях граждан и юридических лиц, регулирующих весьма схожие вопросы, усложняет правоприменение, вынуждая каждый раз определять институциональную принадлежность подаваемого заявления.

В подобной ситуации, Закон, несмотря на свое достаточно общее название, не устанавливает универсальной административной процедуры и в большей степени схож по предмету регулирования с законодательством РФ, Казахстана и Украины о государственных (административных) услугах.

Еще одним недостатком действующего Закона является неурегулированность в нем ряда вопросов, которые имеют важное значение для осуществления административных процедур.

Так, круг участников административной процедуры не включает такого важного субъекта, как третьи лица, чьи права или обязанности могут затрагиваться принимаемым административным решением. Защиту своих прав такие лица вынуждены осуществлять в рамках законодательства об обращении граждан и юридических лиц.

В числе прав заинтересованных лиц не закреплено ставшее уже традиционным для зарубежного административно-процедурного законодательства право быть услышанным в случае принятия неблагоприятного для заявителя решения. Попытки закрепить соответствующее право натываются на возражения практического характера (отсутствие подходящих помещений, увеличение нагрузки на органы управления, возможность затягивания процедуры и др.).

Неурегулированным остается и вопрос о недействительности административного решения, порядке его аннулирования, отмены, признания утратившим силу.

Все это снижает роль Закона как системообразующего законодательного акта в сфере осуществления административных процедур. Не случайно, среди практических работников Закон редко называется в числе актов, регулирующих повседневную работу по осуществлению административных процедур, и еще реже такие работники в состоянии назвать закрепленные в нем процедурные предписания. Практически не фигурируют ссылки на общий Закон и в судебных решениях при рассмотрении жалоб, связанных с осуществлением административных процедур.

Как следствие, в настоящее время основной «движущей силой» развития законодательства об административных процедурах становится не Закон, а акты, регламентирующие порядок осуществления отдельных процедур, в рамках которых может создаваться собственное процессуальное регулирование, а также существующие перечни административных процедур.

Эффективному функционированию института административных процедур препятствует и определенный «разрыв» между стандартом административной процедуры на законодательном уровне и его практической реализацией государственными органами и организациями.

В отдельных случаях сохраняются такие негативные явления, как самостоятельный сбор заинтересованными лицами документов, которые должны

запрашиваться уполномоченными органами, нарушение сроков осуществления административных процедур, несоблюдение требований к режиму работы, длительное ожидание в очередях и др. Наряду с объективными причинами, подобные недостатки обусловлены отношением отдельных категорий работников государственных органов и организаций к процедурным правилам, как в некоторой степени второстепенным, соблюдением которых можно в определенных ситуациях пренебречь.

При этом отмечается весьма интересный феномен. Многие граждане **не рассматривают** допускаемые государственными органами и организациями **процедурные нарушения** в качестве **нарушений своих прав**. Во многом это объясняется сложившимися в советское время шаблонами взаимоотношений чиновник-гражданин, при котором позиция представителя государственного органа рассматривалась как «производное» право, в котором сомневаться не принято, а также убеждением, что споры с таким органом не будут способствовать положительному решению вопроса заявителя.

Все это свидетельствует о том, что в отличие от традиционных уголовного или гражданского процессов, **понимание важности соблюдения процессуальной формы** в сфере публичного администрирования еще **в полной мере не утвердилось**.

В сложившейся ситуации требуется принятие мер по дальнейшему совершенствованию законодательства об административных процедурах, а также практики его применения.

К числу первоочередных вопросов, требующих своего разрешения на уровне законодательства, можно отнести:

- расширение сферы действия Закона;
- устранение параллелизма законодательства об административных процедурах и законодательства об обращениях граждан и юридических лиц, создание единого процессуального порядка рассмотрения заявлений и жалоб в органах власти;
- поиск баланса между нормами общего Закона об административных процедурах и нормами отраслевого законодательства, регламентирующими порядок осуществления конкретных процедур;
- восполнение пробелов в действующем Законе.

В настоящее время в соответствии с планом подготовки законопроектов на 2015 год, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13.02.2015 № 55, происходит разработка изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур», в рамках которых отдельные названные вопросы, надеемся, найдут свое решение. В

частности, предполагается уточнение круга участников административной процедуры, регламентация порядка действия административного решения во времени.

Список литературы:

1. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях // URL: http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0300194#load_text_none_1_ (дата обращения: 22.05.2015).
2. Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 года «Об основах административных процедур» // URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1530> (дата обращения: 22.05.2015).
3. Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» // URL : http://etalonline.by/?type=text®num=p00600002#load_text_none_1_ (дата обращения: 22.05.2015).
4. Краткие статистические данные о деятельности судов общей юрисдикции по осуществлению правосудия за 2014 год // URL: http://court.by/justice/press_office/fca8015f7fc6586c.html (дата обращения: 22.05.2015).

References:

1. *Code on Administrative Offences of the Republic of Belarus* [Kodeks Respubliki Belarus' ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Available at : http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0300194#load_text_none_1_ (accessed : 22.05.2015).
2. *Law of the Republic of Belarus "On the Fundamentals of Administrative Procedures"* [Zakon Respubliki Belarus' ot 28 oktyabrya 2008 goda "Ob osnovakh administrativnykh protsedur"]. Available at : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1530> (accessed : 22.05.2015).
3. *Directive of the President of the Republic of Belarus No. 2 from December 27, 2006 "On Measures for Further De-bureaucratization of the State Apparatus and Improving the Quality of Life Support of the Population"* [Direktiva Prezidenta Respubliki Belarus' ot 27 dekabrya 2006 g. № 2 "O merakh po dal'neishei debyurokratizatsii gosudarstvennogo apparata i povyshenii kachestva obespecheniya zhiznedeyatel'nosti naseleniya"]. Available at : http://etalonline.by/?type=text®num=p00600002#load_text_none_1_ (accessed : 22.05.2015).

4. *Brief statistics on the activity of courts of general jurisdiction in the administration of justice for 2014* [Kratkie statisticheskie dannye o deyatel'nosti sudov obshchei yurisdiktsii po osushchestvleniyu pravosudiya za 2014 god]. Available at : http://court.by/justice/press_office/fca8015f7fc6586c.html (accessed : 22.05.2015).