

УДК: 342.92

Административно-процедурные формы реализации публичных услуг

Л.А. КРАСНОБАЕВА

В статье обосновывается, что основной формой предоставления публичных услуг является административная процедура. Административная процедура должна рассматриваться как порядок реализации конституционного права на обращение в государственные органы, как процессуальный порядок рассмотрения заявления или предложения, а также как часть административного производства. Сформулированы конкретные практические предложения по устранению правовых недостатков и пробелов в законодательстве об административных процедурах.

Ключевые слова: административная процедура, административное действие, административное производство, государственное управление, публичная услуга.

The article substantiates that the main form of providing public services is an administrative procedure. The administrative procedure should be considered as a procedure for exercising the constitutional right to appeal to state bodies, as a procedural order for considering an application or proposal, as well as a part of administrative proceedings. Specific practical proposals are formulated to eliminate legal shortcomings and gaps in the legislation on administrative procedures.

Keywords: administrative procedure, administrative action, administrative proceedings, government control, public service.

Организация публичных услуг тесным образом связана с формами и методами их реализации. При этом под формами предоставления публичных услуг следует понимать внешнее выражение самой услуги, а метод – это способ или совокупность приемов ее выражения. Функциональное назначение формы публичной услуги – это реализация функций государственного управления и достижение целей и основных его задач. Только тогда будет достигнута цель или выполнена задача, когда будет целесообразно реализована управленческая функция. Например, лицензирование – деятельность государственного органа, направленная на установление права соискателя лицензии на осуществление какого-либо вида деятельности. Другими словами, это публичная (государственная) услуга, осуществляемая государственным органом по запросу заявителя т. е. управленческая функция уполномоченного органа, которая осуществляется путем (как /метод/) регистрации посредством совершения взаимосвязанных действий должностных лиц органа – административной процедуры (/форма/). Форма совершения возможна как непосредственным обращением в государственный орган или/и в электронной форме посредством информационных технологий. Заключение инвестиционного договора как соглашения заключаемого между инвестором и Республикой Беларусь в лице органа государственного управления представляет собой предоставление государственной услуги государством в форме сложной и многоступенчатой административной процедуры (заключение административного договора) посредством частноправовых методов (к отдельным его частям применяются соответствующие главы Гражданского Кодекса). Обозначим, что административные договоры, как и административные акты, представляют собой важнейшую правовую форму осуществления управленческих действий. Абсолютно верно замечают А.П. Алёхин и Ю.М. Козлов, что «административно-правовой договор – это новое и еще недостаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников [1, с. 197].

Медицинская, образовательная, коммунальная услуги и т. д. – социальные услуги, реализуемые в форме административной процедуры путем подачи заявления в соответствующее учреждение посредством заключения гражданско-правового договора (частноправовой метод).

Формирование законодательства о государственных и социальных услугах ознаменует появление административно-процедурной формы их реализации. Создание такой правовой

формы обязательное условие совершенствования надлежащего законодательства об административных процедурах и о государственном управлении в общем плане. В первую очередь, отметим, что при предоставлении государственных или социальных услуг в обычной или электронной форме складываются общие обязательственные отношения, которые подразумевают наличие права требования получателя услуг от субъекта их предоставления, определенных действий, установленных в законодательстве.

В белорусской науке уже высказывалось мнение о сути административных процедур как правоприменительной деятельности по разрешению в соответствии с компетенцией различного рода индивидуальных дел, возникающих в связи и по поводу реализации функций органов государственного управления, не связанных с привлечением к административной ответственности [2, с. 269], [3, с. 6]. Также нормативное закрепление административной процедуры как формы управленческой деятельности закреплено и в ряде законодательных актов стран СНГ, например, в Административном процедурно-процессуальном Кодексе Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI, где под административной процедурой понимается «деятельность административного органа, должностного лица по рассмотрению административного дела, принятию и исполнению по нему решения, совершаемая на основании обращения или по собственной инициативе». Административная процедура как деятельность административного органа, направленная на принятие административного акта, трактуется и в законах Туркменистана, Кыргызстана, Таджикистана. Отсутствие российского законодательства об административных процедурах является основной проблемой модернизации государственного управления в Российской Федерации.

Согласно Закону Республики Беларусь 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (далее – Закон №433-З) «административная процедура – это действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица по установлению или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа». Следует согласиться с мнением белорусского законодателя, что процедура как акт волеизъявления представляет собой именно действие или совокупность действий, из которых состоит в целом деятельность органа государственного управления. Толковые словари С.И. Ожегова, Т.Ф. Ефремовой, Д.Н. Ушакова трактуют понятие «действие» как «результат проявления деятельности чего-нибудь, влияние, воздействие или проявление какой-либо деятельности», а «деятельность как работу каких-либо органов» [4], [5], [6].

Также административную процедуру не следует отделять от сущности административного процесса. Несмотря на сложившиеся различные определения административного процесса в юридической литературе, например, Г.А. Василевич полагает, что «административный процесс – урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по рассмотрению и разрешению индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления» [7, с. 76]; В.Д. Сорокин утверждал, что это «порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти» [8, с. 70]; по мнению О.И. Чуприс «управленческий процесс состоит из совокупности административных управленческих производств, под которыми автор считает деятельность специально уполномоченных органов государственного управления и их должностных лиц по разрешению совокупности однородных индивидуально-конкретных дел, возникающих в сфере государственного управления, объединенных родовым предметом общественных отношений» [9, с. 269], но ученые-административисты сходятся в едином мнении, что административный процесс, в первую очередь, это деятельность уполномоченных органов.

Также отметим, что в общепринятом смысле под публичными услугами понимается деятельность органов государственного управления по реализации управленческих функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий, установленных нормативными правовыми актами т. е. по своему содержанию административная процедура представляет собой правовую форму реализации публичных услуг. Наиболее точное определение административной процедуры, раскрывающее ее характер и правовую значимость, дано в Законе Республики Узбекистан «Об административных процедурах» от 8 января 2018 г. № ЗРУ-457, согласно которому «административная процедура – процессуальные правила,

регламентирующие административно-правовую деятельность административных органов». Можно определить, что административные действия – это юридически значимые действия в отношении физических и юридических лиц, совершенные в сфере административно-публичной деятельности. Административные действия нельзя отождествлять с административными актами (правовыми актами управления).

Таким образом, теоретическое содержание административной процедуры связано с формой предоставления публичных (государственных) услуг, практическое – с совершением определенных действий, направленных на реализацию прав и законных интересов посредством обращения в уполномоченный орган. Административная процедура – это порядок реализации конституционного права гражданина или юридического лица на обращения в государственные органы, процессуальный порядок рассмотрения заявления, жалобы или предложения. Другими словами, административная процедура часть административного производства как нормативно урегулированного порядка совершения процессуальных действий, обеспечивающих законное разрешение индивидуальных административных дел, объединенных обязательностью предмета.

В теории государственного управления **административные производства подразделяются на две группы:** процессуальное и юрисдикционное. Процессуальное производство охватывается понятием делопроизводства, и его предметом являются индивидуальные административные дела бесспорного характера. Процессуальное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Юрисдикционное производство связано с порядком деятельности его участников по делам об административных правонарушениях и связано с мерами административного принуждения. К сожалению, в белорусской науке административного права не сложился единый подход к содержанию административного производства и административного процесса, поскольку последняя всегда связывается с деликтом. Нельзя не согласиться с О.С. Рогачевой, которая отмечает, что позитивная управленческая процедура является формой административного производства и осуществлением порядка применения права (например, рассмотрения обращения гражданина, выдачи лицензии, государственной регистрации, предоставление публичных услуг) [10, с. 48].

Обращаясь к Закону № 433-З следует сделать некоторые критические замечания. Во-первых, собственно содержание закона сведено не к описанию процедуры осуществления управленческих полномочий государственного органа, правил их совершения, а к разъяснению порядка осуществления собственно государственной услуги, принципов организации и деятельности органов, принятию административного решения и порядка его обжалования. Во-вторых, в связи с тем, что процедура является частью позитивного административного процесса, нельзя согласиться с позицией законодателя, что действие Закона № 433-З не распространяется на отношения, вытекающие из административного процесса. Руководствуясь определением и видами административного процесса более точным будет являться ограничение распространения на область административного судопроизводства, так как область административных процедур имеет, как правило, производство относительно рассмотрения обращений, разрешительные производства и т. д. В-третьих, для административной процедуры возможность ее приостановления не понятно почему, но не предусмотрена. Такими основаниями могли бы быть, например, невозможность вынесения административного решения пока не будет принят судебный акт по делу, рассматриваемому в порядке гражданского, экономического, административного или уголовного судопроизводства; отсутствие заинтересованного лица, когда его личное присутствие необходимо; реорганизация юридического лица, являющегося участником административного производства и т. д.; предоставления возможности устранения ошибок и предоставление дополнительных документов, смерти заявителя.

Кроме закрепления оснований приостановления административной процедуры целесообразно закрепить положения о возобновлении административной процедуры, об извещении её участников о приостановлении административной процедуры, а также о возобновлении и приостановлении течения сроков административного производства в связи с приостановлением административной процедуры и продолжении сроков административной процедуры в случае ее возобновления. При этом действующий Закон № 433-З оговаривает, что «срок осуществления административной процедуры приостанавливается со дня направления запроса» (ст. 12).

Судебная практика по применению Закона № 433-З показывает, что *непризнание государственной услуги как исключительной функции государственного органа приводит к возможности осуществления частными лицами предпринимательской деятельности, что противоречит смыслу и содержанию управленческих функций. Здесь также стоит обратить внимание, что отсутствие четкого понятия государственной услуги и отнесения ее к объектам гражданского права порождает значительные трудности в правовой регламентации, в частности, Постановлением апелляционной инстанции Экономического Суда Гомельской области от 30 апреля 2020 года (Дело № 5-2/2020-84А, 85А) суд констатировал, что «законодательство не относит такой вид услуг как составление заявлений о совершении регистрационных действий к исключительной компетенции государственного органа, наделенного правом на осуществление административной процедуры» [11].*

Стоит обратить внимание, что Кодексом об административных правонарушениях ст. 10.19. «Нарушение законодательства об административных процедурах» субъекты, на которых может быть возложена ответственность, не указываются. Кроме того, оспаривание ненормативных актов государственного органа или органа местного управления и самоуправления, нарушающий гражданские права и охраняемые законодательными актами интересы гражданина и юридического лица осуществляются в рамках гражданского или хозяйственного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) устанавливает, что суды по административным делам рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и т. д. Тем самым, создав отдельный кодифицированный акт, законодатель разрешил проблемы юрисдикции и административного процесса. В Казахстане также пошли по пути отделения административного судопроизводства, связанного с деликтом и административного процесса, связанного с административными процедурами, и приняли 29 июня 2020 г. единый Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, предусматривающий разрешение споров, вытекающих из публично-правовых отношений, в том числе отношений, связанных с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов и оказанием государственных услуг. Подобные акты приняты в Узбекистане, Армении, Азербайджане. Специализированные административные суды действуют в Австрии, Бельгии, Болгарии, Греции, Германии, Италии, Польше, Португалии, Турции, Финляндии, Франции, Швеции. Классическим примером континентальной модели, предусматривающей существование специализированных административных судов, выступают Франция и Германия.

Таким образом, представляется возможным предложить законодателю пересмотреть устоявшийся подход и принять не только закон об организации и предоставлении государственных услуг, но и рассмотреть возможность развития в Республике Беларусь института административной юстиции, направленного на защиту публично-правовых отношений.

Литература

1. Алёхин, А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алёхин, Ю. М. Козлов. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1998. – 671 с.
2. Чуприс, О. И. Развитие законодательства об административных процедурах в Республике Беларусь / О. И. Чуприс // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы : от Статута 1588 года до современной Конституции : материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 11–12 марта 2008г. ; редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Мн. : Веды, 2008. – С. 137–140.
3. Чуприс, О. И. Административные процедуры и работа с обращениями граждан и юридических лиц в Республике Беларусь: проблемы соотношения понятий / О. И. Чуприс // Право.by: научно-практический журнал. – 2011. – № 3. – С. 6–10

4. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., дополненное. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
5. Ефремова, Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-образовательный : в 2 т. / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. яз., 2000. – Т. 2. – 1209 с.
6. Толковый словарь русского языка : в 4 т./ Под ред. проф. Д. Ушакова. – М. : ТЕРРА–Книжный клуб, 2007. – 752 с.
7. Василевич, Г. А. Административное право и процесс. Практикум / Г. А. Василевич, С. М. Забелов, Д. Е. Тагунов. – Мн. : Право и экономика, 2013. – 232 с.
8. Сорокин, В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 142 с
9. Крамник, А. Н. Административное право : учебник : в 2 ч. / А. Н. Крамник, О. И. Чуприс. – Мн. : Изд-во БГУ, 2013. – Ч. 1 : Управленческое право. – 567 с.
10. Рогачева, О. С. От административных регламентов к административным процедурам : постановка задачи и пути ее практической реализации / О. С. Рогачева // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 48.–52.
11. Архив Экономического Суда Гомельской области за 2020 г. – Дело № 5-2/2020-84А, 85А.

Белорусский государственный университет

Поступила в редакцию 18.07.2021

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРЫНЫ