

РАЗВИТИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ И В ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В статье рассматриваются следующие вопросы: развитие административного права в странах Центральной Азии и в России; разработка законодательства об административных процедурах; создание административно-процессуального законодательства; реформирование судебной власти; модернизация административного права и административного процесса.

Ключевые слова: государство, право, административное право, правовая реформа, административное право, административно-процессуальное право, административные процедуры, административный процесс, права человека, международный опыт.

1. ВВЕДЕНИЕ

Административное право направлено на регулирование деятельности государства. Оно наделяет компетенциями государственные органы и устанавливает пределы их деятельности. Право административных процедур регулирует процессы, в ходе которых государственные органы принимают решения, административно-процессуальное право регулирует контроль за принятием этих решений, осуществляемый независимыми судами.



III-я Международная научно-практическая конференция по административному праву «Вопросы теории и практики применения административной юстиции в Европейских странах и странах Центральной Азии». г. Астана. 2-3 ноября 2012 г.

© Йорг Пуделька, 2013



Й. ПУДЕЛЬКА,
директор региональной программы GIZ «Содействие правовой государственности в странах Центральной Азии», судья, г. Берлин (Германия)

В то время как материальное административное право в связи с исполняемой им политической функцией регулирования очень сильно зависит от того, как понимает свою роль в конкретном случае то или иное государство, я хотел бы сосредоточиться на внешних границах, в рамках которых принимаются и проверяются решения, то есть на праве административных процедур и на административно-процессуальном праве.

Именно в двух этих сферах имеются общие критерии, которые можно вывести из общего принципа правового государства, однозначно провозглашенного в конституциях всех государств на постсоветском пространстве, и которые поэтому претендуют на универсальное действие, независимо от того, какие материальные задачи или полномочия политика возлагает на соответствующие государственные органы.

2. РЕФОРМЫ И РЕФОРМЕННЫЕ УСИЛИЯ

В то время как во многих государствах на постсоветском пространстве уже осуществлена реформа в области регулирования административных процедур и административного судебного процесса, в том числе, в частности, во всех прибалтийских государствах, а также в государствах Южного Кавказа, в России и во всех пяти государствах Центральной Азии это не произошло или же было проведено лишь в незначительной степени.

а) В Центральной Азии

В региональном масштабе в Центральной Азии нельзя увидеть конкретные результаты административно-правовых реформ. Во-первых, причина этого заключается в том, что нет каких-либо кодификаций права административных процедур или административно-процессуального права, которые были бы созданы в общую советскую эпоху и сохранили бы сегодня свое действие, чтобы тем самым можно было бы поставить вопрос о необходимости их переработки. Кроме того, в области административного права, в отличие от других областей права, например, от гражданского или акционерного права, не заявлено ни одной инициативы по разработке соответствующих законов в рамках СНГ. Поэтому не было и нет никаких рабочих групп – ни на уровне всего СНГ, ни только для стран Центральной Азии, которые занимались бы разработкой совместных региональных типовых законопроектов.

Все предыдущие разработки – если таковые вообще были – являются строго национальными.

б) Казахстан

В 2000 г. Казахстан принял Закон об административных процедурах, который не заслуживает своего названия. Закон очень краткий и регулирует в основном не административные процедуры, а, скорее, административно-организационные вопросы. В Казахстане нет свода общих регулирующих актов, которые бы действовали в отношении проведения всех административных процедур.

В Казахстане сейчас не ведутся разработки в этой связи. Уже принятый в 2011 г. нижней палатой Парламента проект закона, который должен был по-новому регулировать как административные правонарушения, так и административно-процессуальное право, не был утвержден верхней палатой (Сенатом).

Развитие права происходило, практически, только в процессуальной области и только на основе судебной практики. В этой связи следует упомянуть, в частности, Постановление Верховного суда Республики Казахстан о рассмотрении публично-правовых споров¹, в котором даны точные указания – частично также весьма современные – о рассмотрении споров с применением главы 27 Гражданского процессуального кодекса, следовательно, большинство административно-правовых дел. Однако это надо рассматривать как временное состояние, которое может сохраниться только до принятия законодательного регулирования административного судебного процесса.

в) Кыргызстан

Кыргызстан уже достиг значительных успехов в ходе осуществления реформы в сфере административного права. Сюда, несомненно, относится и проект новой, переработанной версии закона об административных процедурах, которая, по всей вероятности, будет утверждена и вступит в силу в 2013 г. Благодаря этому общее законодательство об административных процедурах Кыргызстана еще более сблизится с европейскими стандартами. Однако имеются, конечно, и особенности, которые были взяты из прежнего закона или даже получили дальнейшее развитие и регулируются несколько по-иному, чем в Германии.

Сюда относится, например, включение в закон отдельных процессуальных принципов. В то время как в Германии они были выработаны судебной практикой на протяжении нескольких десятилетий, в Кыргызстане – как и вообще на постсоветском пространстве – очевидно, остается актуальной серьезная потребность в том, чтобы по возможности больше закрепить в самом тексте закона. За этим стоит надежда, что процессуальные принципы, письменно зафиксированные в тексте закона, будут обладать большей фактической убедительностью или, что они просто в большей степени будут учитываться правоприменителями.

Одной из положительных новелл законодательства является отказ от факультативного характера досудебной процедуры по возращению. Согласно прежней правовой ситуации в ст. 44 Закона об административных процедурах (прежняя редакция) предусмотрено, что процедура досудебного производства по возращению является для заявителя факультативной, т.е. он может свободно выбирать, хотел бы он, чтобы в административном органе состоялось производство по возращению, а затем при необходимости начать судебный процесс, или же он собирается сразу обратиться в суд. Согласно абз. 1 ст. 65 нового законопроекта сначала должна

¹Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 24.12.2010. № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 27 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан».

быть проведена процедура рассмотрения возражения, и только после этого заявитель может обратиться в суд. Эту новеллу можно только приветствовать, т.к. благодаря ей процедура в целом не только становится более эффективной (самостоятельное исправление административными органами допущенных ошибок и снижение нагрузки на суды), но и возрастает действенность защиты прав (обязательная проверка правомерности и целесообразности, которая бы не проводилась в случае немедленного предъявления судебного иска).

г) Таджикистан

В Таджикистане были предприняты усилия модернизировать кодекс об административных правонарушениях и в этой связи дополнить его административно-процессуальными нормами. В 2010 г. была создана соответствующая рабочая группа по разработке законопроекта при поддержке Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ). Однако рабочая группа, которая к тому моменту уже включила в законопроект нормы, регулирующие рассмотрение публично-правовых споров, в конце 2010 г. приняла решение не объединять эти два круга вопросов и, таким образом однозначно следовать примеру Казахстана. Поэтому законопроект, внесенный в парламент в 2011 г., является теперь модернизированным законом об административных правонарушениях.

В отличие от этого уже проведена реформа закона об административных процедурах, который однако испытывает значительный дефицит при применении. Новые шаги в направлении создания административно-процессуального законодательства – и в связи с этим пересмотра регулирования административных процедур – еще не предпринимались.

д) Туркменистан

В Туркменистане до сих пор не проводились реформы в области права административных процедур или административно-процессуального права. Правда, имеется намерение заменить Гражданский процессуальный кодекс Туркменской ССР, который все еще действует и в котором, наряду с гражданско-процессуальными положениями содержатся и нормы по улаживанию публично-правовых споров², новым Гражданским процессуальным кодексом, который еще только предстоит разработать. Законодательная работа в этом направлении должна начаться в 2013 г. согласно соответствующему Указу Президента. Было бы желательно в ходе этой реформы изъять из ГПК главу 24.1 и сделать ее отправной точкой самостоятельного административно-процессуального закона.

е) Узбекистан

В Узбекистане – за исключением некоторых изменений в законодательстве об административных правонарушениях – нет заметных успехов в ходе реформы общего административного права. Уже разработанный законопроект об административных процедурах не смог пройти Сенат и не вступил в силу. Теперь будет предпринята новая попытка по его переработке, а затем предстоит очередное представление в парламент.

В продолжение советских традиций административный судебный процесс проводится в соответствии с нормами гражданского процессуального кодекса. Реформ в этой области можно ожи-

²См. ст. 241.1 – 241.8 Гражданского процессуального кодекса Туркменской ССР от 29 декабря 1963 г.



Выступление Министра юстиции РК на конференции.
г. Астана, 2-3 ноября 2012 г.

дать только после 2016 г., с учетом государственных программ проведения реформ.

ж) Россия

В России тоже все еще отсутствуют соответствующие законы. Все еще нет административно-процессуального кодекса, который подчиняет судебный контроль за действиями администрации самостоятельным и отделенным от гражданского процесса принципам. Хотя надо сказать, что уже, видимо, признана необходимость соответствующей реформы. Так, Президент Путин в ходе своей предвыборной кампании неоднократно указывал на необходимость введения административных судов. Недавно он убедительно повторил это на VIII Всероссийском съезде судей и при этом защитил эту идею, поставив под сомнение то, что, для этого достаточно исключительно самостоятельного процессуального кодекса для специальных палат, которые должны быть созданы в рамках имеющихся юрисдикций³.

Конечно, Председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин принципиально прав, говоря, что важнее принять специальный процессуальный закон для производства по публично-правовым спорам, чем создавать самостоятельную административную юрисдикцию.

Однако именно для России последнее тоже важно. В противном случае имела бы опасность того, что и разработанное новое административно-процессуальное законодательство могло бы по-разному применяться и толковаться из-за дуализма общей юрисдикции и арбитражной юрисдикции, что как раз при разрешении административно-правовых споров несомненно повредило бы таким важным аспектам, как правовая надежность и ясность. Этого можно было бы с самого начала избежать благодаря самостоятельной административной юрисдикции с самостоятельным процессуальным законом.

Во всяком случае, уже дан новый импульс надежде на принятие соответствующих реформенных шагов в административно-процессуальной области.

³В этом же направлении высказался В.Д. Зорькин на Всероссийском съезде судей; см., например, http://www.zakon.kz/international_news/4531201-putin-publichno-posporil-s-glavojj.html.

3. ПРЕИМУЩЕСТВА САМОСТОЯТЕЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Как Россия⁴, так и все страны Центральной Азии⁵ понимают себя, как и Германия, правовыми государствами⁶. Помимо других аспектов, слагаемыми правового государства являются, в особенности, разделение властей, связанность действий всех государственных органов правом и законом и функционирующая, независимая судебная система. А общее право административных процедур и независимое от гражданского процесса административное процессуальное право играют очень важную роль именно в деле укрепления правовой государственности в вышеуказанных аспектах.

а) Право административных процедур

Общий закон об административных процедурах имеет решающее значение для правовой государственности, т.к. устанавливал бы общие правила для всех административных процедур. В результате можно было бы повысить уровень прозрачности действий государства. Чем прозрачнее деятельность администрации, тем менее она подвержена коррупции.

Кроме того, более высокий уровень прозрачности позволяет улучшить и доверие граждан к надлежащему функционированию государственного аппарата, а тем самым и имидж государства в целом в глазах его граждан. Но даже если гражданин понимает, как осуществляется процедура принятия решения, то он, конечно, все-таки не будет согласен с любым решением, принимаемым в конце процедуры. Однако он сможет лучше принять это решение, если он видит, что административный орган в ходе стандартной, независимой от личных предпочтений и поэтому – в самом хорошем понимании этого слова – бюрократической процедуры рассмотрел все существенные факты и тщательно взвесил все за и против. Уже известный немецкий социолог Никлас Луман указывал, насколько важна процедура для легитимации решений⁷.

Еще одно преимущество общего закона об административных процедурах заключается в усилении эффективности управления. Административные органы будут работать эффективнее, если применяемые ими правила обозримы, прозрачны и понятны. Кроме того, чиновникам, перемещенным на новую должность, не придется знакомиться с множеством новых подробных регулирующих положений при переходе на другое направление деятельности, если принципиальные процедурные правила повсюду одинаковы. Государство сможет сэкономить расходы на обучение и повышение квалификации и эффективнее организовать процесс обучения. Ускорится процесс наработки судебной практики, если во множестве случаев будет применяться общий закон. Благодаря этому административные органы быстрее получают ясные «инструкции к действию» или помощь в толковании применяемых законов.

Могут проявиться также и преимущества для экономического развития, т.к. можно будет быстрее осуществлять административные процедуры. Иностранные инвесторы тоже будут принимать инвестиционные решения в зависимости, по крайней мере, от понятности и надежности применяемой системы права.

⁴Ст. 1 Конституции Российской Федерации.

⁵Абз. 1 ст. 1 Конституции Республики Казахстан, абз. 1 ст. 1 Конституции Кыргызской Республики, ст. 1 Конституции Республики Таджикистан, преамбула и абз. 1 ст. 1 Конституции Туркменистана, преамбула и ст. 15 Конституции Республики Узбекистан.

⁶Ст. 20 абз. 3 Основного закона Германии (Art. 20 Abs. 3 GG).

⁷Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 6. Aufl., Frankfurt a. M. 2001.

Поэтому в целом преимущества общего закона об административных процедурах однозначно перевешивают. Провокационно можно сказать, что не наблюдается вообще никаких недостатков, во всяком случае тогда, когда за масштаб берется принцип верховенства права. Конечно же, неясные, раздробленные и разнобразные правовые предписания выгодны для сохранения теплого местечка или возможностей совершения нечистых гешефтов. Именно поэтому назрела необходимость принятия законодательных мер.

б) Административно-процессуальное право

Самостоятельно регулируемое административно-процессуальное право тоже значительно способствует развитию правовой государственности. Под этим имеется в виду процессуальный кодекс, который объединяет процессуальные правила для рассмотрения публично-правовых споров. При этом не имеет особого значения, проводится ли судебное разбирательство самостоятельными судами административной юрисдикции или специальными палатами в судах общей юрисдикции. Важно, чтобы применялось самостоятельное процессуальное законодательство, учитывающее процессуальные принципы, существенно отличающиеся от гражданского процесса⁸.

В отношении организации судов даже следует посоветовать отказаться от немецкого пути специализации даже внутри публично-правовой юрисдикции. В настоящее время в Германии имеется 5 юрисдикций (общая, трудовая, административная, социальная и финансовая), из которых три последние являются публично-правовыми юрисдикциями, и в Германии уже довольно длительное время идет дискуссия об их слиянии. Вполне достаточно одной единственной специализированной публично-правовой юрисдикции. Это, наверняка, был бы правильный путь и для таких крупных или финансово сильных стран, как, например, Россия или Казахстан, тем более что Казахстан уже имеет административные суды, даже если они в настоящее время почти не занимаются административным правом, а рассматривают, скорее, нарушения общественного порядка. Напротив, для небольших и/или более слабых в финансовом отношении стран можно было бы порекомендовать сначала создать специальные палаты в судах общей юрисдикции, которые, однако, в любом случае должны получить собственное процессуальное законодательство для рассмотрения публично-правовых споров.

Принцип официального расследования обстоятельств судом

Важная причина этого заключается в действии процессуальных принципов, существенно отличающихся от гражданского процесса. В качестве примера можно назвать принцип официального расследования обстоятельств судом (инквизиционный принцип). Если в гражданском процессе делом самих сторон является изложение выгодных для соответствующей стороны фактов и доказывание их в случае оспаривания противоположной стороной, то этот так называемый принцип состязательности никак не может претендовать на использование при рассмотрении публично-правовых споров, потому что этому препятствуют публичные интересы. Ведь имеется разница в том, ведет ли спор покупатель

⁸См. выше в п. 2. ж) касательно ситуации в России, что аналогично можно отнести и к странам, где имеется дуализм общей и арбитражной/экономической юрисдикций.

стиральной машины с продавцом по поводу исполнения услуг гарантийного ремонта или же гражданин выражает сомнение в правомерности отказа в удовлетворении его ходатайства о выдаче разрешения на строительство.

В первом случае речь идет о споре между частными лицами, который, собственно, интересен только этим двум сторонам. Соответствующее судебное решение будет иметь значение только для этих участников.

Во втором случае это выглядит по-иному. Конечно, формально и в публичном праве действует правило, что судебное решение связывает только участников судопроизводства. Правда, кроме этого формального обязывающего действия (на кого распространяется правовая сила судебного решения) имеется еще и неформальное обязывающее действие: поскольку все государственные органы вследствие действия принципа правового государства связаны только правом и законом, то они, следовательно, и в своей будущей административной деятельности должны соблюдать право. Но если суд скажет им, что какая-либо норма закона должна толковаться определенным образом, то административные органы будут применять это толкование и в будущих случаях. В отличие от частного лица, которое и после вступившего в силу вынесенного против него решения по делу в следующем случае снова может действовать противоположным образом и тем самым начать новый судебный процесс, такое невозможно для государственных органов вследствие связанности администрации законом. Так, продавец стиральной машины, даже проиграв судебный процесс против покупателя А, может снова продать стиральную машину с дефектами покупателю Б и начать против него очередной судебный процесс. Административный орган, отказавшийся выдать разрешение на строительство лицу А, в случае Б тоже обязан придерживаться права и закона. Если административный орган проиграл процесс против А и суд разъяснил, как должна толковаться определенная правовая норма, то и в случае Б административный орган будет обосновывать свое решение этой правовой позицией.

Уже эти простые примеры умозаключений четко показывают значение административно-правовых судебных процессов – правда, не юридическое, а фактическое значение. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы установление существенных для принятия решения фак-



В зале на пленарном заседании конференции. 2012 г.

тов не было бы предоставлено только самим участникам судопроизводства, поскольку вынесенное на этом основании решение суда может иметь как раз такие фактические последствия, которые выходят далеко за рамки интересов участников. Вследствие этой публичной заинтересованности в «правильности» судебного решения суд должен официально расследовать важные для вынесения решения факты и обстоятельства. Разумеется, к этому следует привлекать участников. Например, суд может поручить им представить определенные документы. Но суд может и сам затребовать определенные экспертные заключения, если отсутствует ясность в отношении фактов, важных для вынесения решения. Эта «активная роль» суда является существенным отличием административно-судебного процесса от гражданского процесса. Причем это отличие настолько велико, что целесообразно ввести самостоятельное процессуальное законодательство, не входящее в гражданский процессуальный кодекс.

Бремя доказывания и презумпции согласно закону

В этой связи следует остановиться еще на одном важном аспекте, который несложно спутать с принципом официального расследования обстоятельств судом. В отношении публично-правовых споров недостаточно (и совсем не рекомендуется) предусматривать наличие некой презумпции виновности государственного органа. Однако именно это многократно восхваляется на постсоветском пространстве как панацея от произвола госорганов, а по выбору и возложение всеобъемлющего бремени доказывания на действующий госорган⁹. Но это не может заменить собой принцип официального расследования обстоятельств судом и, кроме того, малопригодным является на практике.

Если устанавливаются факты и обстоятельства, важные для выработки суждения по правовым вопросам, то презумпция виновности государственного органа является совершенно непригодным средством. Во-первых, вина и так уже является в высшей степени личным понятием, которое малоприменимо в отношении органов власти. Во-вторых, вопрос вины не имеет ничего общего с установлением фактов. Какой-либо факт может не поддаваться выяснению, и ни один из участников судопроизводства не имеет в этом «вины». Впрочем, если презумпция виновности госоргана понимается так, что недоказуемость фактов и обстоятельств всегда должна относиться на счет госоргана (что не имеет ничего общего с «виной» в узком понимании), то это тоже было бы очень опасным¹⁰.

⁹Так, например, в актуальной редакции проекта Административного процессуального кодекса Кыргызстана присутствует следующая статья: «Статья 5 (Обязанность по доказыванию):

1. Обязанность доказывания законности и обоснованности акта, действия (бездействия), обжалуемого в суде, возлагается на орган государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных служащих, принявших акт или допустивших действия (бездействие).

2. По требованию вынесения административного акта обязанность доказывания наличия фактических условий, делающих вынесение данного акта необходимым, возлагается на заявителя.
В случае, если административный орган ссылается на наличие фактических условий, исключающих вынесение административного акта, обязанность по доказыванию таких условий возлагается на административный орган».

¹⁰В этом смысле, видимо, следует понимать абз. 1 ст. 5 проекта Административного процессуального кодекса Кыргызстана (см. выше сноска 9). Текст, предусматривающий не только доказывание фактических условий, но даже и законности, не выдерживает критики с позиций теории права. Доказывать можно всегда только факты, но никогда не вопрос законности. Административный акт является либо законным, либо нет. Это обстоятельство недоступно доказыванию, оно должно выясняться объективным путем, при необходимости – в суде.

Например, не может быть так, что недоказанность опасности сооружения, для которого требуется разрешение на строительство, объясняют недостаточностью действий администрации, следствием чего является обязательная выдача разрешения. В таких случаях следует ввести правило, что заявитель должен сам представить все выгодные для подтверждения его требования обстоятельства, а суд должен приложить усилия для максимально возможного выяснения обстоятельств путем официального расследования. Если же обстоятельства не поддаются выяснению (например, невозможность доказать безопасность сооружения в примере), то это должно быть отнесено на счет заявителя¹¹.

Поэтому презумпция виновности органов администрации является средством не только непригодным, но и опасным и не может заменить официальное расследование обстоятельств судом.

Досудебная процедура проверки действий администрации

Для обеспечения эффективности административно-судебного контроля следовало бы ввести и досудебную проверку действий администрации. Как уже говорилось¹², такого рода предварительная процедура должна была бы стать обязательной до обращения в суд. И даже, хотя такая процедура является досудебной и поэтому, собственно говоря, должна быть отнесена к праву административных процедур, имеются вполне убедительные аргументы в пользу урегулирования ее уже в административно-процессуальном законе (например, так поступили в Германии)¹³.

В пользу этого говорит, например, организация этой процедуры как условия допустимости исков, подаваемых в административный суд.

Практическое преимущество обязательной предварительной процедуры заключается в том, что мелкие ошибки в действиях административного органа могут быть таким образом устранены еще в самой администрации (как правило, вышестоящим органом) и дело совсем не доходит до суда.

Этим можно упростить некоторые моменты для граждан¹⁴, но прежде всего это уменьшает нагрузку на суды и позволяет им сконцентрироваться на проверке сложных правовых вопросов. Не представляется убедительным часто приводимый аргумент, что обязательное обращение в вышестоящий административный орган якобы только затянёт защиту права гражданина, поскольку ведь вышестоящий орган все равно не примет иного решения, чем орган, издавший административный акт.

Во всяком случае, это может оказаться и так, если имеются, к примеру, политические указания, например, при утверждении крупных проектов. Однако в абсолютном большинстве административных процедур администрация наверняка будет заинтере-

¹¹В этом смысле норма, устанавливаемая абз. 2 ст. 5 кыргызского законопроекта, не является однозначной, так как она ориентирует только на факты, которые обуславливают необходимость издания административного акта, а не на моменты, которые противостоят изданию акта (например, такие аспекты, как опасность). Тогда норму надо соответствующим образом истолковать или – что еще лучше – до издания закона изменить ее формулировку на соответственно более ясную.

¹²См. выше в п. 2. в) о реформе права административных процедур в Кыргызстане.

¹³Раздел 8 Административно-процессуального кодекса Германии §§ 68 и следующие (Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO).

¹⁴Прежде всего тогда, когда предусмотрено обязательное участие адвоката в судебном процессе или когда чисто фактически гражданин для защиты своего права в суде склонен просить совета у адвоката. Тогда с этим связан, разумеется, и соответствующий риск уплаты им судебных издержек.



Участники III-й Международной научно-практической конференции по административному праву. г. Астана, 2-3 ноября 2012 г.

сована в том, чтобы устранить ошибки до того, как дело попадет в суд. Это может относиться к формальным ошибкам, к примеру, когда принявший спорное решение орган немного ошибся при расчете причитающихся гражданину выплат.

Следует также подчеркнуть, что обязательная досудебная процедура не ограничивает доступ к правосудию. Справедливо обратное: защита права гражданина расширяется! Уже с первого взгляда понятно, что гражданин приобретает дополнительную инстанцию, а именно в лице вышестоящего административного органа. После этого для него и впредь открыты все судебные инстанции. Защита его права расширяется, кроме того, и в содержательном отношении. Потому что только вышестоящий административный орган вправе проверить правомерность и целесообразность оспариваемого административного действия. Напротив, все судебные инстанции, по причине гарантируемого принципами правового государства разделения властей, могут проверять только правомерность действий администрации, а не их целесообразность. Следовательно, отказ от досудебной процедуры означает, что гражданин лишен возможности проверки целесообразности.

Экономические аспекты

Создание независимой административной юрисдикции может в существенной степени содействовать улучшению экономического и инвестиционного климата. В большинстве случаев создание хорошо функционирующей административной юрисдикции положительно сказывается на рейтингах (например, «doing business» – рейтинг по благоприятности условий ведения бизнеса). Потому что при принятии решения об инвестировании в какую-либо иностранную экономику иностранные инвесторы придают значение и вопросу о том, не окажутся ли они беззащитными от решений госорганов или же смогут обратиться в независимый специализированный суд для проверки правомерности этих решений. Кстати, это является важным фактором и для отечественных предпринимателей.

Помимо положительного влияния на имидж государства в глазах инвесторов, хорошо налаженный механизм административной юрисдикции приводит и к росту авторитета государственных органов среди собственных граждан. Ведь если принятые в рамках прозрачной административной процедуры решения по ходатайству граждан могут быть проверены еще и в независимом специализированном суде, то гражданам гораздо легче будет согласиться с этими решениями.

Импульс для проведения реформ

Наконец, введение административной юрисдикции может оказать цезурой, т.е. гранью, и, тем самым, хорошей возможностью для отхода от некоторых старых советских традиций. К этому относятся, например, отказ от участия прокурора в публично-правовых спорах.

Государственные органы могут сами представлять свои интересы или – так же, как и заявитель – нанять адвоката. Прокурору не место за пределами уголовного права.

При создании собственного процессуального кодекса можно было бы подумать и об отказе от надзорной инстанции. Отказ от надзорного производства приведет к большей правовой надежности, в особенности, если это будет сопровождаться тем, что тогда ступившие в законную силу судебные решения принципиально не будут подлежать никакой проверке (исключение: возобновление производства по вновь открывшимся обстоятельствам).

Кроме того, введение обязательной досудебной проверки оспариваемого решения в административном органе будет способствовать значительному снижению нагрузки судов. Как было сказано выше, только в ходе такой досудебной процедуры вышестоящий административный орган может проверить как правомерность, так и целесообразность оспариваемого административного решения.

Это запрещено делать суду по причине разделения властей, суд

должен ограничиваться только контролем правомерности. Таким образом, защита права гражданина стала бы шире. Ведь после получения решения не свою пользу гражданин все еще может обратиться в суд. Впрочем, административный орган и сам, конечно, заинтересован в устранении ошибки нижестоящего органа, чтобы не скомпрометировать себя в суде. Этим можно пощадить суды от рассмотрения множества мелочных споров, и они могли бы сконцентрироваться на действительно сложных правовых вопросах.

4. РЕЗЮМЕ

Общее право административных процедур и судебный административный процесс, регулируемый независимо от гражданского процесса, являются важными шагами на пути к становлению правового государства. Такое развитие в духе правового государства не является самоцелью, а способствует развитию других сфер, прежде всего сферы экономики.

Поэтому всем постсоветским государствам можно только пожелать удачи в реформировании их права административных процедур и административно-процессуального права. Насколько можно судить, нет второй такой области права, которой в первые 20 лет независимости постсоветских государств в Центральной Азии и России уделялось бы так мало внимания вопреки ее значимости.

Контроль за решениями административных органов, осуществляемый в судах административной юрисдикции, является важным, если вообще не самым важным инструментом повышения эффективности действий административных органов, борьбы с

коррупцией, усиления доверия граждан к правовой и судебной системе в целом. То есть работа предстоит большая. Чем скорее примется за этот вопрос, тем скорее появятся и успехи в других областях.

Й. Пуделька: Посткеңестік кеңістік пен Орталық Азия мемлекеттеріндегі әкімшілік құқықтың дамуы және оны дамытудың келешегі.

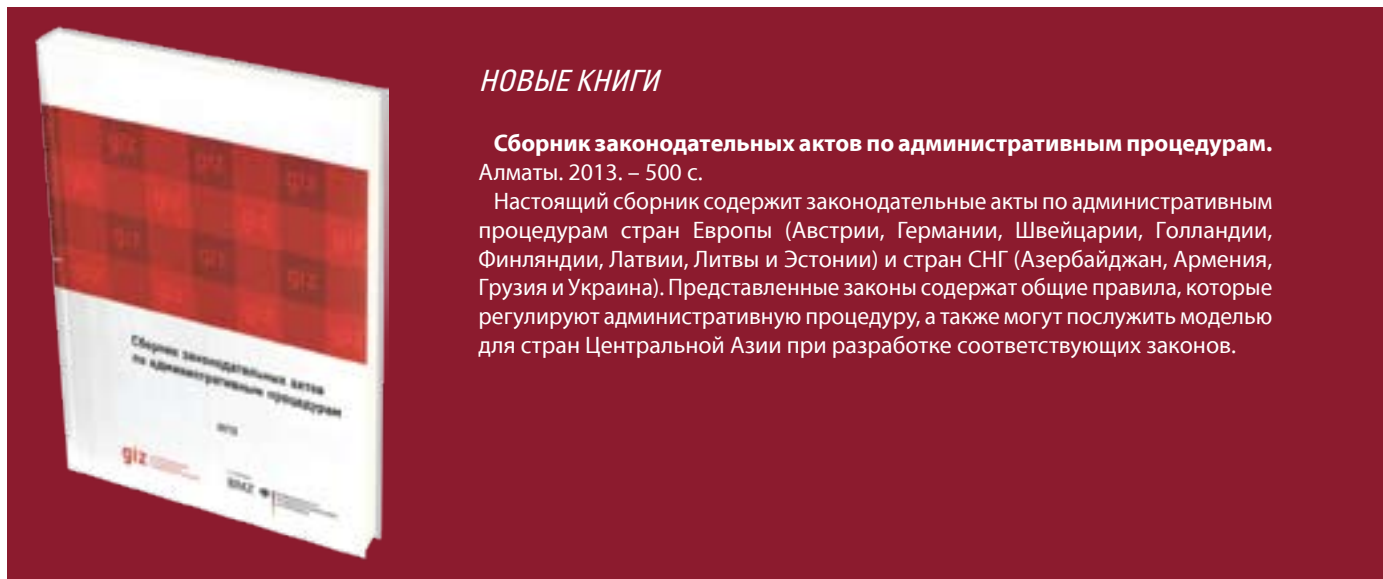
Мақалада мынадай мәселелер қарастырылады: Орталық Азия елдері мен Ресейдегі әкімшілік-құқықтық мәселелер; әкімшілік рәсімдер туралы заңнаманы дайындау; әкімшілік іс жүргізу заңнамаларды жасау; сот билігін реформалау; әкімшілік құқық пен әкімшілік іс жүргізуді жаңарту.

Түйінді сөздер: мемлекет, құқық, әкімшілік құқық, құқықтық реформа, әкімшілік құқық, әкімшілік іс жүргізу құқығы, әкімшілік рәсімдер, әкімшілік іс жүргізу, адам құқығы, халықаралық тәжірибе.

J. Pudelka: Development of administrative law in the former Soviet Union and Central Asia.

The article discusses the following topics: administrative law reforms in the countries of Central Asia and Russia, the development of legislation on administrative procedures, the creation of administrative proceedings law, reforms of judiciary, modernization of administrative law and the administrative process.

Keywords: government, law, administrative law, legal reform, administrative law, administrative procedural law, administrative procedures, administrative process, human rights, international experience.



НОВЫЕ КНИГИ

Сборник законодательных актов по административным процедурам.
Алматы. 2013. – 500 с.

Настоящий сборник содержит законодательные акты по административным процедурам стран Европы (Австрии, Германии, Швейцарии, Голландии, Финляндии, Латвии, Литвы и Эстонии) и стран СНГ (Азербайджан, Армения, Грузия и Украина). Представленные законы содержат общие правила, которые регулируют административную процедуру, а также могут послужить моделью для стран Центральной Азии при разработке соответствующих законов.