

*Настоящие материалы  
издаются по итогам проведенного Международного симпозиума  
«Административная реформа в Республике Узбекистан:  
опыт и проблемы правового регулирования»,  
прошедшего в Ташкенте 29–30 сентября 2007 г.*

---


*Проведение Международного симпозиума было поддержано  
представительством JICA в Республике Узбекистан  
и Координационным офисом GTZ в Республике Узбекистан.*

**Издается при поддержке**

**Германского общества  
по техническому сотрудничеству**

**gtz**

**Университета МИЭ  
(Япония)**

 **三重大学**

**Ташкентский государственный  
юридический институт**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА  
В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН:  
ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**МАТЕРИАЛЫ  
Международного симпозиума  
29–30 сентября 2007 г.**

**KONSAUDITINFORM-NASHR  
Ташкент – 2008**

# 341(063) - Международное права, конкуренция

УДК: 34.001.7(575.1)

## Редакционная коллегия

**М.Х. Рустамбаев**, докт. юрид. наук, проф.

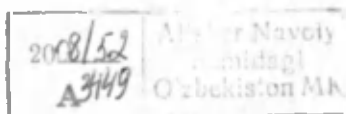
**М.Б. Усманов**, докт. юрид. наук, проф.

**Л.Б. Хван**, канд. юрид. наук, доц.

В настоящий сборник вошли доклады, представленные на Международном симпозиуме, состоявшемся 29–30 сентября 2007 г. в Ташкентском государственном юридическом институте. Доклады посвящены обсуждению Закона РУз «Об административных процедурах», они сделаны учеными-юристами Японии, Германии, России, Казахстана и Узбекистана.

Все доклады представляют интерес для законодательной, судебной и исполнительной властей Узбекистана с позиций эффективной реализации закона и внесения корректив в проекты Налогового, Таможенного кодексов, иных актов законодательства.

Проведение Международного симпозиума стало возможным благодаря поддержке постоянного партнера Ташкентского государственного юридического института по научным исследованиям – Нагойского Университета, а также Координационного офиса GTZ в Ташкенте, Представительства JICA в Узбекистане и Университета МИЭ (Япония).



у 49517  
4

ISBN 978-9943-311-07-7

© Авторы, 2008.

© Права на электронную версию.

Авторы, 2008.

© KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	7
<i>Кодама Шигеру (Япония)</i> Реформа института административных процедур в Узбекистане в рамках правового сотрудничества с Японией .....	12
<i>Йенс Делпе (Германия)</i> К реформе административного права и законопроекту «Об административных процедурах» .....	21
<i>Ю.Н. Стариков (Российская Федерация)</i> Административные процедуры в системе реформирования государственного управления: содержание, юридическое значение, формирование законодательства .....	30
<i>Ичихаши Катцуя (Япония)</i> Японский подход к реформе института административных процедур в Узбекистане .....	63
<i>Р.А. Подопригора (Республика Казахстан)</i> Правовое регулирование административных процедур: казахстанский опыт .....	71
<i>Токуда Хирото (Япония)</i> Сотрудничество между Японией и Узбекистаном в сфере правоприменения законодательства об административных процедурах .....	78
<i>Л.Б. Хван (Республика Узбекистан)</i> Административные процедуры в налоговых правоотношениях: нормативная регуляция и проблемы правоприменения в Республике Узбекистан .....	85
<i>И.А. Хамедов (Республика Узбекистан)</i> К вопросу о концепции совершенствования государственного управления в Республике Узбекистан в рамках административной реформы .....	106
<i>Йенс Делпе (Германия)</i> О регулировании деятельности административных органов в ФРГ ....	123
<i>Хонда Такио (Япония)</i> Вопросы и задачи реформирования административной процедуры в Узбекистане .....	145

<b>Ю.С. Адушкин (Российская Федерация)</b> Вопросы реформирования правового механизма административно-принудительного исполнения актов управления .....	154
<b>А.А. Ли (Республика Узбекистан)</b> Административные процедуры: состояние и перспективы развития законодательства в Республике Узбекистан .....	170
<b>Йенс Демпе (Германия)</b> Краткий обзор административного принудительного исполнения в немецком праве .....	178
<b>М.М. Икрамов (Республика Узбекистан)</b> Административные процедуры в Японии: возможности имплементации в законодательстве Узбекистана .....	201
<b>Х.С. Исламходжаев (Республика Узбекистан)</b> Административные процедуры в сфере государственного управления внешнеэкономическими связями в Республике Узбекистан .....	208
<b>Ю.В. Соболева (Российская Федерация)</b> Процедура государственной регистрации общественных объединений .....	219
<b>О.З. Мухамеджанов (Республика Узбекистан)</b> Счетная палата в системе государственных органов Республики Узбекистан .....	227
<b>В.Н. Иванова (Российская Федерация)</b> Осуществление налогового администрирования налоговыми органами .....	233
<b>А. Латифов (Республика Узбекистан)</b> Организационно-правовые аспекты повышения эффективности парламентских процедур в Республике Узбекистан .....	242
Научные рекомендации Международного симпозиума «Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования» .....	249
<b>Приложение</b> Проект Закона РУз «Об административных процедурах» .....	253
Пояснительная записка .....	332

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Реформы публично-правовой сферы – это сложная и долговременная задача и, бесспорно, она должна осуществляться на базе системных научных исследований. В Узбекистане ведется глубокая организационно-структурная реорганизация исполнительной власти, охватывающая перераспределение компетенций ее органов, качественное изменение роли административно-правового инструментария, кодификацию таких публично-правовых отраслей законодательства, как законодательство об административной ответственности и административных процедурах, налоговое и таможенное законодательство.

В Узбекистане началось формирование системы административной юстиции, понимаемой как институт судебного контроля за действиями и решениями исполнительной власти, призванной обеспечивать права и свободы граждан и юридических лиц. Намечено реформирование института административной ответственности в связи с подготовкой проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

Вместе с тем анализ законодательства о государственной регистрации юридических лиц, лицензировании, налогообложении, порядке государственного регулирования хозяйственной деятельности показывает, что не всегда властные полномочия публичной власти применяются надлежащим образом, и это требует выработки административных процедур, исключающих такое положение дел. Как никогда высока потребность в научной обоснованности предпринимаемых властью действий. Юридическое оформление предлагаемых властью инициатив в сфере государ-

ственного управления во многом будет определяться качеством административно-правовой доктрины.

Данная книга «Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования» – это уже второй сборник статей по проблемам административного права, который содержит материалы проведенного совместно с зарубежными коллегами из Японии одноименного международного симпозиума.<sup>1</sup> Несмотря на несколько расширенное название второго симпозиума, основной его темой стало обсуждение Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах», принятого Законодательной палатой Олий Мажлиса РУз 21.07.2007 г. Интерес к закону вполне обоснован. С 2003 г., с масштабным началом административной реформы, появилось несколько законодательных решений, которые касались административно-правовых интересов.<sup>2</sup> К сожалению, активность законодателя в этой сфере государственной практики не так высока, как хотелось бы. Однако предмет проведенного научного симпозиума подтвердил актуальность выбранной темы и потребность в исследованиях и дискуссиях.

Бюрократизация общественной жизни, вызванная многолетним существованием административно-командной системы, породила стремление исполнительной власти к чрезмерной регламентации любой деятельности граждан, юридических лиц, выразившейся в одностороннем развитии нормативной базы «жестких рамок поведения». Господствующие позиции чиновника в правоотношениях с гражданином стали весьма удобными для тех, кто хотел

---

<sup>1</sup> Симпозиум прошел 29-30 сентября 2007 г. в Ташкентском государственном юридическом институте. Первый совместный симпозиум с административистами японских университетов прошел в сентябре 2005 г. и по его материалам вышла книга под названием «Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии».

<sup>2</sup> Среди таких законодательных актов отметим лишь Закон Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» (новая редакция): утвержден Законом РУз от 29.08.2003 г.; Закон «О защитных мерах, антидемпинговых и компенсационных пошлинах» от 11.12.2003 г., а также Указы Президента РУз от 09.12.2003 г. №УП-3358 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления» и от 22.12.2003 г. №УП-3366 «О совершенствовании системы органов хозяйственного управления».



присвоить себе монопольное право на истину, право на собственное усмотрение, на должностной произвол. Если давать оценку взаимоотношений граждан и органов исполнительной власти на нынешнем этапе, то можно констатировать зависимость первых от вторых. Эта зависимость не совсем правовая. Конечно, бюрократическим силам хочется контролировать все. Но это может привести к правовому нигилизму, к недооценке потенциальных возможностей права, потере его социальной ценности, появлению напряженности в обществе. Важно понимать, что обе стороны обречены теснейшим образом взаимодействовать друг с другом. От запретов и ограничений, оставляющих гражданину или предприятию крайне мало самостоятельности, реальных прав, свободы действовать по своему усмотрению, следует переходить к цивилизованной мотивации поведения субъектов права, к упорядочению, транспарентности механизма аппарата исполнительной власти, ставить должностных лиц в правовые рамки закона, не позволять им игнорировать права и свободы гражданина.

Закон «Об административных процедурах» даст существенные гарантии правам граждан, и важно, чтобы гражданам осознавали свои права и юридические возможности своей защиты, используя механизмы нового закона. Для этого нужно, чтобы произошли изменения в правосознании участников административных правоотношений. Пока перемены в этом направлении идут крайне медленно. Есть разные точки зрения по этому поводу: одни полагают, что не все работники органов исполнительной власти перестраиваются<sup>1</sup>, другие отмечают, что дело и в самих гражданах,

---

<sup>1</sup> Реализация закона будет определяться высоким уровнем правовой культуры правоприменителя, особенно в практике деятельности органов исполнительной власти, где основная масса должностных лиц не имеет юридического образования. В этой связи хотелось бы отметить, что необходимость предварительного обучения, просветительских мероприятий, конечно же, важна, но ссылка на них не может служить основанием для корректировки содержания закона. Мы понимаем, что результаты работ над законом придется закреплять не только путем последующего мониторинга его исполнения, но и обучения государственных служащих надлежащим образом применять данный закон, но при этом полагаем, что гражданин (он же налогоплательщик) вправе ожидать высокого уровня компетентности уже при вступлении закона в силу.

их принципиальности, гражданской активности, умении бороться за свои интересы. Доля истины есть в каждой из этих позиций, но представляется, что большая часть ответственности лежит на должностных лицах, которым следует выстраивать новую концепцию отношений с гражданином. В этом очень широком, сложном круге отношений он должен быть не в положении просителя, а осознавать себя гражданином страны, располагающим конституционными правами и свободами<sup>1</sup>. Именно исполнительная власть должна создать систему, где правит закон. На симпозиуме была заслушана информация о Концепции государственного управления, подготовленной учеными-юристами Университета мировой экономики и дипломатии. В приложении помещен проект Закона «Об административных процедурах» в версии, внесенной Правительством РУз в Олий Мажлис Республики Узбекистан.

С уверенностью можно отметить, что за последние 10–12 лет два международных симпозиума стали самыми значительными научными событиями для школы административного права Узбекистана, переживающей сложный этап развития. Для проведения административной реформы, безусловно, нужно время, в том числе для неторопливого осмысления информации о положительном зарубежном опыте, нужны дискуссии и новые взгляды. Научные конференции, «круглые столы» являются теми мероприятиями, которые позволяют получить новые знания, двигаться вперед, творчески применяя разработки коллег из стран СНГ и дальнего зарубежья.

Оба симпозиума были весьма богатыми по содержанию, интересными для участников и особенно для молодых ученых республики<sup>2</sup>. Особо отметим, что география участников симпозиумов постепенно расширяется, и наряду с уже

---

<sup>1</sup> Собственно говоря, именно в таком случае можно говорить о недеklarативности таких прав и свобод.

<sup>2</sup> Молодые ученые вносят заметный вклад в административно-правовую науку и это вновь подтвердилось на втором симпозиуме, где зарубежные ученые выделили обстоятельное выступление научного сотрудника Университета мировой экономики и дипломатии И. М. Цая, участвовавшего в разработке проекта Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах».

известной командой ученых-административистов из Японии, представляющих Нагойский университет, Экономико-юридический Университет г. Осака, Университет МИЭ, Университет Рюкоку, в них приняли участие представители административно-правовой науки Российской Федерации, в том числе из Саратовской государственной академии права, Уральской государственной юридической академии, Воронежского университета, из Германии и Казахстана. Немецкая классическая научная школа административного права известна всему миру, имеет давние традиции, насчитывающие сотни лет, а знания и опыт российских коллег признаются в СНГ как модельные. Мы весьма благодарны всем участникам конференции и ожидаем от научного сотрудничества немало полезного.

Надеемся, симпозиумы станут традиционными и внесут вклад в становление национальной школы административного права Республики Узбекистан. Мы весьма благодарны японским коллегам, которые проявили инициативу в их проведении, а также представителям Координационного офиса GTZ в Ташкенте и представительства JICA в Республике Узбекистан за поддержку в проведении симпозиума и издании материалов симпозиумов в Узбекистане и Японии.

*Л.Б. Хван*

*Шигеру КОДАМА,  
профессор, Университет МИЭ*

### **Реформа института административных процедур в Узбекистане в рамках правового сотрудничества с Японией**

Проведение в Ташкенте такого важного симпозиума, посвященного административной реформе с участием исследователей и практиков из Японии, Германии, Узбекистана, России и Казахстана, является большим счастьем лично для меня как человека, формировавшего проект правового сотрудничества, когда я в 2004 г. работал в качестве долгосрочного эксперта JICA. Однако проведение симпозиума имеет большее значение, чем мое счастье, потому что данный симпозиум имеет огромную значимость для дальнейшего направления правового сотрудничества Японии с другими странами.

До последнего времени это правовое сотрудничество в основном связывалось с гражданским и торговым правом, и непосредственно было связано с переходом на рыночную экономику. Но данное направление имеет две проблемы.

Во-первых, рыночная экономика не строится лишь на отношениях между гражданами. Для нормального функционирования рыночной экономики необходимы поддержка системы и вмешательство со стороны государства. Таким образом, если смотреть с точки зрения правового сотрудничества для перехода на рыночную экономику, то содействия только в сферах гражданского и торгового права недостаточно. Даже если правовое сотрудничество направлено на ускорение перехода к рыночной экономике, необходимо учитывать отношения между государством и гражданами.

Во-вторых, необходимость обратить внимание на реформу отношений между государством и гражданами становится

более значительной, когда мы стараемся понять суть реформирования всей системы бывших социалистических стран. Американский ученый конституционного права Кэс Р. Санштейн делит изменения системы в бывших социалистических странах на три вида перехода. Первый: изменение системы является переходом от однопартийной системы к демократии. Второй: переход от командной экономики к экономике, где более или менее налажены рыночные условия. Третий: переход от правительства, которое не следует своим же законам, к правительству, основанному на конституционализме. В качестве обобщения можно сказать, что изменение системы состоит из перехода к демократии, к рыночной экономике и к конституционализму. Как понимать взаимосвязь между этими тремя переходами, – это уже темы для больших теоретических споров.

Здесь же я хочу отметить, что конституционализм является предпосылкой для перехода к демократии и к рыночной экономике. Конституционализм – это понятие о сущности и функции конституции. И это означает контролирование и ограничение действий государства правами и законами. Если думать так, то понятие конституционализма следует отнести к административному праву, а не к конституционному. Иначе говоря, уровень регулирования законами действий правительства и административных органов является большой проблемой для развития конституционализма в странах с переходной системой. Таким образом, требуется конкретное рассмотрение отношений между государством и гражданами не только согласно теории конституционализма, но и согласно теории административного права.

Исходя из изложенного, можно утверждать, что в рамках правового сотрудничества для реформы отношений между государством и гражданами необходимо правовое содействие и с позиций рыночной экономики, и с позиций конституционализма.

Данная точка зрения совпадает с теорией надлежащего управления (*good governance*), на которую в последнее время делается упор в сфере правового сотрудничества и меж-

дународной помощи для развития. В этом смысле содействие в принятии закона Республики Узбекистан об административных процедурах означает, что правовое сотрудничество Японии с Узбекистаном сделало большой шаг в направлении перехода к рыночной экономике, которое основано на теории надлежащего управления.

Профессор Хироши Мацуо из университета Кейо на научной конференции, посвященной исследованию стратегий правового сотрудничества (январь 2007 г., Нагойский университет), подчеркнул, что в теории надлежащего управления (*good governance*) в качестве лидирующего понятия используется правовое сотрудничество. Однако важно выделить следующие три момента: 1) существуют различные определения надлежащего управления; 2) из-за связи надлежащего управления со способами правления в странах-получателях необходим взвешенный подход и особое внимание к способу содействия; 3) необходимо более четко определить связь между правовым сотрудничеством в сфере административного права и теорией надлежащего управления (*good governance*).

Для дальнейшего развития японского правового сотрудничества, которое в виде содействия принятию закона об административных процедурах сделало шаг в направлении теории надлежащего управления, надо уточнить и определить наши задачи в сфере правового сотрудничества. Короче говоря, необходимо уточнить и выявить возможности и задачи японского правового сотрудничества в сфере реформирования административного права в странах с переходной экономикой.

В Японии в соответствии со стратегией в отношении азиатских стран Либерально-демократическая партия рассматривает вопрос правового сотрудничества, причем данный вопрос поднимается и среди политиков. Если будут улучшаться отношения Китая и Южной Кореи с Японией, то возможно развитие сотрудничества со странами Восточной Азии в правовой сфере. Более того, для строительства «моста свободы и процветания» в Японии проявляется все больше интереса к странам Центральной Азии и Кавказа,

которые расположены от Японии дальше, чем Китай. Проявление интереса к правовому сотрудничеству со стороны политических партий и политиков является большим прогрессом для Японии. Но если правовое сотрудничество будет рассмотрено исходя исключительно из внешней стратегии и экономических соображений Японии, то оно, наоборот, может ограничить свое значение, поэтому необходимо снова подчеркнуть универсальность значения правового сотрудничества.

Даже сейчас в Японии проще понимают правовое сотрудничество – как содействие переходу к рыночной экономике. Следовательно, даже стремясь к правовому содействию на основе теории надлежащего управления, пока легче добиться согласия в этом деле, связывая его с переходом к рыночной экономике.

Как я уже отметил, рыночная экономика не строится лишь на отношениях между гражданами. Для нормального функционирования рыночной экономики и для решения проблем, возникших в ней, необходимо вмешательство со стороны государства в виде административных органов.

Если обратиться к истории, то можно увидеть, что вместе с развитием рыночной экономики наблюдался рост такого рода вмешательства государства в рыночную экономику, а не его снижение. Первая причина заключается в необходимости регулирующего государственного управления в рыночной экономике. Вторая причина заключается в государственном управлении в сфере публичных услуг, таких как строительство учреждений для развития рыночной экономики и материальное обеспечение в целях сбалансированного распределения ресурсов для устранения разрыва между богатыми и бедными. На фоне развития рыночной экономики и необходимости вмешательства со стороны государства, несмотря на различия в правовой культуре и на отсутствие единого кодекса, в начале XX в. в развитых странах образовалось административное право. И сейчас в развитых странах усиливается значение рынка и развиваются реформирование регулирования и привати-

зация, но трудно представить исчезновение самого административного права.

Таким образом, оценивая этапы развития рыночной экономики и образования науки административного права, можно утверждать, что при переходе стран к рыночной экономике основной задачей становится реформирование административного права. Административное право в переходящих странах обычно формировалось из административных взысканий, предпосылкой которых является правовой взгляд, основанный на том, что законы служат приказами власти. Однако в рыночных условиях необходимо такое административное право, которое обеспечивает должное регулирование и распределение ресурсов в соответствии с рыночной экономикой на основе правового взгляда, по которому отношения между государством и гражданами становятся правовыми и обязательственными отношениями только согласно закону. Переход к рыночной экономике без реформирования деятельности административных органов при отсутствии изменений в содержании административного права означает, что управление будет осуществляться только односторонними приказами административных органов и произвольными решениями государственных служащих.

Таким образом, даже утверждая, что реформирование административного права необходимо и при переходе к рыночной экономике, такое реформирование в рамках правового сотрудничества имеет несколько проблем.

Первая проблема заключается в том, что даже в развитых странах не существует единого административного кодекса, наблюдаются различия в содержании административного права каждого государства. Следовательно, даже среди стран, оказывающих правовое содействие, трудно согласовать вопрос о том, что является вопросами универсального применения в сфере реформы административного права. Это означает, что всегда необходимо рассматривать уровень универсальности направлений реформирования, которые предлагаются странами, оказывающими правовое содействие в рамках реформы административного права.



В качестве теоретической задачи можно поставить необходимость отсортировать факторы, которые универсальны для административного права в рыночных условиях, от факторов, свойственных каждому государству, на основании опыта оказания содействия в реформировании административного права, которое соответствует переходу к рыночной экономике, и на основании рассмотрения административного права самой страны, которая оказывает действие. Или поставить задачу определить максимальные и минимальные требования для реформирования административного права.

Вторая проблема заключается в определении уровня возможности (осуществимости) реформирования административного права в странах, где до сих пор действовало административное право, основой которого являются административное взыскание и правовой взгляд, основывающийся на том, что законы являются приказами власти. При социализме не было рыночной экономики, но были гражданское право и гражданско-процессуальное право. Естественно, было уголовное и уголовно-процессуальное право. Конечно, были различия между гражданским правом социалистических и капиталистических стран, но были и общие черты в плане правовой технологии. Касательно уголовного права и уголовно-процессуального права были различия в содержании, но были и общие положения, которые понятны и советским, и европейским ученым в сфере уголовного права. Но, говоря об административном праве сравнительно с гражданским и уголовным правом, даже если и существуют общие понятия для ученых развитых стран и стран с переходной экономикой, то все удивлены размером разрыва между ними.

Все-таки основой административного права в странах с переходной экономикой служит законодательство об административной ответственности. Неясно понятие «делегирование» в административном законодательстве, и кажется, что делегирование на подзаконные акты разрешают на основе не отдельного, которое предусматривается в конкретном законе, но общего делегирования. Не существует

теории административного акта, даже не существует идеи о контролировании административного усмотрения. Как отметил известный ученый в области административного права послевоенной Японии профессор Эйжи Шимояма, если причина существования административного права в развитых странах, несмотря на их различия, заключается в представлении теории определения законности и незаконности действий государства и административных органов, которые на фоне увеличения своих функций имели правовую власть в виде законодательного и административного усмотрения, то в странах с переходной экономикой эта доктрина была менее развита и не отразилась в реальной практике административных органов. Исходя из таких соображений, стратегия или тактика правового сотрудничества, целями которого являются лишь полное игнорирование административного права стран с переходной экономикой и замена его административным правом развитых стран, является нереальным и неэффективным в плане копирования неработающих законов.

Определенно, если обратиться к административному праву, которое будет соответствовать условиям рыночной экономики, должны существовать универсальные правила административного права, которые одинаково применяются и к развитым странам, и к странам с переходной экономикой, но даже эти универсальные правила могут проявляться различно в каждой стране. Административное право в развитых странах основывается на верховенстве закона, но его существование признает значение деятельности и функции административных органов, и обозначает пределы деятельности и функций законодательной и судебной властей. Закон об административных процедурах предотвращает осуществление административной деятельности в приказном одностороннем порядке и одновременно не допускает принятия административных актов в судебном порядке.

Таким образом, извлекая уроки из истории административного права в странах с переходной экономикой и учитывая разновидности административного права, более того,

учитывая, что административное право связано с отношениями государства и граждан, приходим к выводу, что содействие в реформе административного права должно осуществляться на основе практики административных органов страны-получателя и оно должно всесторонне учитывать возможности изменения практики согласно идеям нового административного права.

С такой позиции JICA совместно с Министерством юстиции Республики Узбекистан тщательно изучает его практику и связанные с этим законодательные акты и представляет рекомендации, касающиеся не только содержания законопроекта «Об административных процедурах», но и правил и положений, которые необходимы для его будущего исполнения. Кроме того, JICA ознакомливает с практикой применения закона об административных процедурах в Японии и проводит стажировки в Японии.

К нашему большому сожалению, в ходе второго чтения из законопроекта были удалена глава о формальной процедуре и исключены положения об административном акте (действии), а также прогрессивные положения об основных правилах административного права. Если бы их оставили в законопроекте, то закон Республики Узбекистан об административных процедурах был бы высоко оценен и на международном уровне. Но, по мнению профессора Хонда, утверждать, что последняя версия законопроекта не содержит необходимых для закона об административных процедурах положений, было бы неправильным. В случае принятия последней версии, если ее положения будут правильно пониматься и применяться административными органами и их служащими, то это тоже приобретет немаловажное значение.

В странах, развивающих рыночную экономику, в случае правильности исторических соображений, которые приведены в моем докладе, будет ощущаться потребность в административном праве. Итак, что будет представлять собой новое административное право? Останется ли оно без изменений, как было при социализме? Или в результате влияния административного права развитых стран оно

будет приобретать черты, свойственные развитым странам? Или, ощутив западное влияние, отрешившись от административного права социалистических времен, оно все равно будет иметь свой облик, который не похож на административное право развитых стран? С переходом к рыночной экономике в Китае, в Центральной Азии, в России и в Восточной Европе и в ходе развития новых отношений в истории административного права могут появиться интересные феномены.

*Д-р Йенс Делпе,  
руководитель регионального проекта «Поддержка правовой  
и судебной реформы в странах Центральной Азии»  
Германского Общества по техническому сотрудничеству*

### **К реформе административного права и законопроекту «Об административных процедурах»**

Последовавшее за распадом Советского Союза образование новых независимых государств на Кавказе и в Центральной Азии послужило толчком к реформированию их законодательной базы. В первую очередь реформы коснулись гражданского и экономического права, тогда как реформа административного права несколько запаздывала.

Административная деятельность всегда расценивалась как важный экономический фактор, и в ходе экономических реформ административные органы и ведомства постепенно были переориентированы на новые условия хозяйствования, но вот само административное право в России и Центральной Азии оставалось без существенных изменений.

Необходимость этих изменений назрела. Вопрос только в том, каким образом должно осуществляться в Узбекистане реформирование административного права? Как можно быстрее? Или в несколько этапов? Радикально? Или путем постепенного совершенствования имеющихся структур?

Реформирование административного права требует всеобъемлющего подхода, который позволит по-новому оценить роль административной деятельности в частности и публичного права в целом для развития общества. Государство является общим делом всех граждан (лат. «res publica»). Оно организуется и управляется гражданами и для граждан. Реформы гражданского и экономического права останутся незаконченными, если они не будут подкреплены преобразованиями государственных структур,

упрощением административных процедур, а также введением новых форм для участия граждан в процессе принятия административных решений.

Сейчас, например, в странах СНГ активно используется термин «дальнейшее совершенствование». И Узбекистан мог бы, конечно, тоже воспользоваться этой формулировкой и встать на путь микро-изменений. Но единственно важный вопрос состоит в том, нужны ли качественные изменения административного права или нет. Этот вопрос постоянно задают и иностранные эксперты! Если ответ на него будет утвердительный, то потребуются настоящие реформы, а не «усовершенствование» устаревших законов.

Можно сказать, что реформа права – это непрекращающийся процесс. Жизнь не стоит на месте, и право должно поспевать за ее изменениями. Так происходит и в Германии, и во всем мире. Например, в Германии, когда речь идет о процессуальном праве или о судопроизводстве, очень популярным является слово «ускорение». Наверное, скоро мы тоже будем говорить о «дальнейшем ускорении»... Но можно ли это назвать реформой? Мне кажется, что процесс обновления права начинает носить характер реформы, когда изменения затрагивают сразу многие законы или даже несколько правовых областей. Но о настоящей реформе в масштабах страны речь может идти только тогда, когда люди даже в отдаленной глубинке начинают чувствовать, что что-то изменилось.

Что именно должно измениться?

Многие люди довольны существующим состоянием правовой системы и не хотят никаких изменений. Это относится и к Узбекистану, и к Германии, и опять-таки к любой другой стране. Потому что у любой реформы всегда есть свои победители и свои проигравшие. И только если число победителей заметно превышает число проигравших, такую реформу можно считать успешной. Никакие реформы никогда не следует делать самоцелью. Правовая реформа не должна рассматриваться в аспекте простого совершенствования права, а только с точки зрения ее воздействия на жизнь граждан. Успешная реформа перерастает саму

себя, требует применения новых взглядов и методов и устраняет существующие годами проблемы и недостатки.

Для реформы сферы управления и административного права применим тезис, что она – как и экономическая реформа – в первую очередь нацелена на общее **улучшение жизненного стандарта** населения. По крайней мере это толкование прекрасно соотносится с «Целями развития тысячелетия» ООН (*«Millenium Development Goals of the UN»*), служащими основополагающей концепцией для всех международных организаций, которые на средства налогоплательщиков оказывают другим странам поддержку и помощь в проведении реформ. При более детальном рассмотрении это означает, что административная реформа призвана укрепить **правовую надежность** для граждан и предприятий, снизить транзакционные издержки в экономическом секторе и обеспечить **равноправие граждан** в большей мере, чем оно наблюдается на настоящий момент.

Речь идет о том, чтобы заново определить правовое соотношение между государством и гражданином. Властные полномочия государственных ведомств и их служащих предоставляются им не просто так, а в интересах надлежащего выполнения возложенных на них публичных задач. Таким образом, нужно начать с определения этих публичных задач, что можно сделать на основе законов или, если их не хватает, на основе Конституции.

Применяя законы, государственные органы и их служащие не должны рассматривать государственный интерес как некую абсолютную величину. Они также должны учиться мыслить с позиции гражданина и пытаться в каждом конкретном случае учитывать в своем решении частные интересы затронутых лиц. Именно этот подход я имею в виду, когда говорю о новом определении правоотношения гражданин – государство.

Нужен ли для этого закон об административных процедурах?

Судя по реакции парламента, принявшего недавно решение по этому вопросу, – нет. Первоначальный законо-

проект, представленный в парламент созданной рабочей группой, был существенно урезан и сокращен. Как будто, безжалостно отсекая все, на их взгляд, ненужное, парламентарии заранее исходили из того, что рабочая группа преувеличила как значение самого закона, так и важность отдельных статей. Ведь задача Закона «Об административных процедурах» сводится к тому, чтобы создать общую правовую рамку, в которой органы власти могут и дальше распоряжаться и хозяйничать.

При таком взгляде на вещи **аспект правовой защиты граждан от государственного вмешательства в их права, естественно, отходит на второй план.** Я вовсе не хочу сказать, что вмешательства государства в индивидуальные права граждан можно избежать. Но в новом регулировании административных процедур речь идет о том, чтобы создать возможность разумного компромисса интересов. На пути осуществления государственных интересов всегда стоят чьи-либо частные интересы. Должны ли они отодвинуться на второй план и уступить дорогу государству или, напротив, их следует осуществлять вопреки требованиям государства – это правовой вопрос. А во многих случаях даже вопрос конституционного права. Гражданам, затронутым государственным регулированием, необходимо предоставить хотя бы правовые инструменты для защиты своих законных интересов. Регулирование административных процедур является, таким образом, предпосылкой для существования эффективной судебной правовой защиты населения.

Вместе с тем метод взвешенной оценки интересов способствует также расширению **возможностей государства.** Для достижения своих целей государство должно иметь в арсенале не только запреты и санкции. Поэтому, с нашей точки зрения, нецелесообразно то, что государство отказывается от регулирования отдельных случаев, сводя административное право к простому праву нарушений общественного порядка. Как решение, принимаемое административным органом, **индивидуальный административный акт** представляет собой настолько же важный инструмент



публичного права, каким в гражданском праве является правовая конструкция договора, регулирующая предложение, его принятие, основания для оспаривания и правовые последствия в случае расторжения договора.

Почему же предложения рабочей группы по Закону «Об административных процедурах» поначалу не имели успеха? Мне кажется, что причина этого, с одной стороны, в новизне и необычности самого законопроекта, а с другой – в истории его возникновения. Несмотря на то, что работа по созданию законопроекта растянулась на годы, в ней, к сожалению, были задействованы лишь немногие представители государственных органов и общественности, тогда как реформирование административного права – это задача, решить которую можно только совместными усилиями. Работа законотворческой группы сама по себе не имеет ни большого значения, ни каких-либо шансов на успех, если она не ведется совместно с ответственными государственными структурами, административными органами и министерствами.

Какие цели преследует новый законопроект?

По существу, речь идет о формировании новых правовых отношений, складывающихся в различных административных областях. Это практически необозримое пространство: полицейское право и право общественного порядка, налоговое, таможенное, строительное, лицензионное, социальное, коммунальное право, право охраны окружающей среды и т.д.

В некоторых областях административного права уже действуют детально урегулированные административные процедуры, учитывающие особенности материи. Но если каждое министерство и ведомство начнет выдумывать для себя собственные процедуры и действовать по собственным правилам, возникнет реальная опасность того, что граждане и их интересы просто останутся за бортом. А учет этих интересов имеет решающее значение для успеха последующих реформ. Поэтому общий Закон «Об административных процедурах» должен установить **минимальный стандарт** для всех этих правовых областей, не являясь окон-

чательным и не исключая специальные правовые области, отклоняющиеся от регулирования.

Что должно стать предметом регулирования нового законопроекта?

В отличие от гражданского или хозяйственного права, регулирующих правоотношения между субъектами одного уровня, административное право регулирует права и обязанности граждан и предприятий по отношению к государству. Все знают, что государство может приказывать, а граждане должны повиноваться. Поэтому очень важно, какие инструменты будут иметься в распоряжении граждан, чтобы они не оказались безоружны и бесправны по отношению к государству.

Государственные регулирования, которым должны подчиняться все граждане, по моему убеждению, только тогда будут иметь постоянную силу, когда затронутые лица увидят справедливое и равное отношение к ним со стороны государственных органов. Реализация равных прав подразумевает, в свою очередь, определенную степень **прозрачности** и открытости администрации по отношению к общественности. Только когда у граждан имеются ясные и однозначные права на информацию и на участие в принятии решений, можно считать, что создана основа для проведения справедливой административной процедуры и — при необходимости — надежной правовой защиты в суде.

Кроме того, административное право регулирует правоотношения, затрагивающие государственные интересы. Этим интересам можно дать различные определения. Определение «**общественные интересы**» охватывает, например, общую заинтересованность граждан в том, чтобы жить в надежном и безопасном государстве. Или общую заинтересованность в равном распределении определенных благ, как, например, воды. Или в том, чтобы определенные права, как, например, право заниматься профессиональной деятельностью, предоставлялись всем гражданам в равной степени.

Надежнее всего закрепить подобные общественные интересы и права граждан применением принципов правового

го государства. Тогда эти принципы будут с самого начала определять решение административного органа и ход административной процедуры вместо того, чтобы извлекаться только когда в результате правонарушения дело дошло до судебного разбирательства. Назовем важнейшие из этих принципов.

- **Законность** административной деятельности. Административные органы обязаны действовать в соответствии с законом. Их полномочия определяются определенным законом или – в предусмотренных законом случаях – иными правовыми актами. Контрольный вопрос: можно ли проследить, на основании какого закона административный орган принял то или иное решение?

- **Соразмерность** административных мер. Для достижения законных целей административные органы вправе применять только средства, являющиеся подходящими, необходимыми и соразмерными. Контрольный вопрос: соразмерна ли принятая мера желаемому результату?

- **Запрет произвола.** Административным органам запрещается применять разные масштабы для решения сходных дел, если причины для дифференцированного подхода отсутствуют. Контрольный вопрос: был ли случай, когда данный административный орган принял по аналогичному делу иное решение?

- Если закон предоставляет административному органу возможность по собственному **усмотрению** выбирать одно из нескольких возможных с правовой точки зрения решений, административный орган обязан учитывать основные права и свободы граждан, а также названные выше принципы. Контрольный вопрос: преступил ли административный орган границы данной ему свободы усмотрения? Имелись ли причины для выбора именно такого решения?

В Германии названные принципы были выведены юристами и правоведами из Конституции. Они важнее, чем любой закон, и зачастую решают исход того или иного дела, когда в конфликт вступают частные и государственные интересы. Поэтому их изъятие из проекта общего Закона «Об административных процедурах» Республики Узбекистан

тан совершенно неоправданно. Данные принципы должны быть непременно восстановлены в законе.

Общая административная процедура призвана способствовать действию и применению этих принципов. Гражданам, которым грозит вмешательство в их права, она дает возможность высказать свою позицию и ознакомиться с документами дела. А административный орган она обязывает письменно обосновывать свои решения.

Другие составные части административной процедуры – это правила, касающиеся решений административных органов по отношению к отдельным гражданам (административные акты). Они регулируют порядок принятия решений, их действие и отмену, а также защиту доверия граждан. Следующие **вопросы** поясняют, что имеется в виду.

Каким образом следует доводить решение органа государственной власти до сведения каждого затронутого гражданина? Какие другие обязанности по оповещению населения накладываются на орган, издавший решение, затрагивающее сразу многих граждан? В каких случаях решение административного органа может быть оспорено? В каких оно недействительно с самого начала? Какие процессуальные ошибки сказываются на действенности административных решений? Как могут быть поставлены дополнительные условия? В каких случаях необходимы формальные, то есть связанные определенными правилами и определенной последовательностью шагов, административные процедуры? Как административные решения приводятся в исполнение – аналогично исполнению судебных решений или, может быть, проще? Какие последствия для исполнения влечет за собой обжалование административного решения?

Исходя из этих вопросов, Закон Германии “Об административных процедурах” содержит не только предписания к самой административной процедуре, но и к связанному с ней **материальному административному праву**. Общие административные законы других стран содержат, кроме этого, особые предписания о вручении и исполнении административных актов, об ответственности государства или о процедуре издания нормативно-правовых актов (англ.

«rule making»). Таким образом, они в значительной мере выходят за рамки предписаний для административных процедур.

Сказанное ни в коей мере не означает, что сегодня граждане Узбекистана не имеют правовой защиты от государственных административных действий. Индивидуальная защита граждан против государственного вмешательства регулируется статьями Гражданского и Хозяйственного процессуального кодекса, а также специальными законами, как, например, Законом «Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Однако, помимо этого, соблюдение и защита основных прав и свобод граждан, гарантируемых Конституцией, требует закрепления определенных процессуальных прав в административной процедуре, а также более подробного оформления в законе различных прав на подачу иска. Для этого необходимо расширить понятие административной процедуры, отграничив его от административной юстиции.

Как отметил Ю.Н. Стариков, работа административных органов носит не только правоохранительный характер; ее нужно понимать и как **правоприменительную** деятельность для выполнения общественных задач и решения индивидуальных проблем граждан и предприятий в сфере административного права. Исходя из интересов граждан и предприятий, необходимо дополнить первоначальное понятие административной процедуры функцией правовой защиты, которая, как и в административном судопроизводстве, послужит защите индивидуальных прав и приведет к тому, чтобы административные органы в каждом отдельном случае взвешивали общественные и частные интересы. К этому подходу, при котором права каждого гражданина учитываются надлежащим образом, то есть и с процессуальной точки зрения, обязывают основные нормы Конституции Республики Узбекистан.

**Ю. Н. Стариков,**  
*зав. кафедрой административного и муниципального права*  
*ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет»,*  
*докт. юрид. наук, профессор*

### **Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства**

Для осуществления компетенции и решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) разрабатываются и нормативно устанавливаются общие и специальные *процессуальные формы*, в рамках которых определяются соответствующие *правовые процедуры* (законотворческие, административные, т.е. управленческие или исполнительно-распорядительные, судопроизводственные). Законодательная власть осуществляется при помощи законотворческих правовых процедур, непосредственно устанавливающих порядок принятия законодательных актов. Вместе с тем в этой сфере государственной деятельности используются и иные процедуры так называемого подготовительного характера, т. е. они действуют при разработке и обсуждении проектов законодательных актов. Очень часто, даже в системе законодательной деятельности, применяются процедуры, непосредственно не относящиеся к деятельности парламента (в прямом смысле этого слова). Однако они способствуют осуществлению самого законодательного процесса, то есть играют вспомогательную роль и в то же время имеют важное значение для законотворчества.

Судебная власть осуществляется посредством судопроизводства, которое также можно представить в виде специальных правовых процедур, разработанных для данного вида государственной деятельности. Эти процедуры или порядки законодательно установлены в процессуальных

кодексах Российской Федерации (например, Гражданском процессуальном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ).

Очевидно, исполнительная власть, осуществляя государственное управление, также должна иметь *процессуальное* или *процедурное* правовое обеспечение. Вряд ли можно представить сегодня реализацию исполнительной власти, государственного управления, местного самоуправления вне правовых процессуальных порядков. Иначе говоря, деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется множеством как материальных, так и *процессуальных* административно-правовых норм.

Основной практической проблемой в Российской Федерации (как, впрочем, и многих других стран) является несовершенство как административно-процессуального законодательства, так и законодательства об административных процедурах. Учеными – специалистами в области административного права еще не выработаны *единые подходы* к пониманию важнейших институтов современного административного права: административный процесс, административные производства, административные процедуры. Вместе с этим существует почти единодушное мнение о том, что сам порядок административной деятельности должен нормативно регламентироваться. Различия могут быть в понимании «широты» и «глубины» правового регулирования процесса принятия (издания) административных актов или вообще осуществления управленческих действий. Появляющиеся в законодательстве правовые процедуры, в том числе административно-правовые процедуры, целесообразно оценивать с позиций юридической значимости, полезности, принципиальной отраслевой правовой принадлежности.

Исполнительная власть, как и две другие власти, также осуществляется посредством использования установленных порядков, процедур, процессов. Исполнительная власть осуществляется посредством не только правоприменительной деятельности, но и правотворческой. Да и правоприменение в системе исполнительной власти – весьма сложное,

многоуровневое и сложно структурированное явление. Поэтому и возникает множество вопросов: считать ли административные процедуры лишь частью или элементом административного нормотворчества (правотворчества); может быть, ограничиться суждением о том, что административные процедуры – это часть административно-процессуальной деятельности? Или, может быть, административные процедуры – это вообще порядок, установленный административным процессуальным законодательством, при осуществлении любого вида деятельности в системе исполнительной власти и публичного управления? Как соотносятся тогда административные процедуры с административным процессом?

Конечно, ответы на поставленные вопросы можно уже сегодня найти в специальной юридической литературе. Законодатели разных стран уже сделали выбор в понимании и значении административных процедур. Во многих странах совсем недавно приняты законы об административных процедурах либо только рассматриваются соответствующие законопроекты. В тех странах, где уже приняты такие законы, иногда не наблюдается надлежащего внимания должностных лиц к соблюдению данного закона, либо его наличие в правовой системе страны, к сожалению, игнорируется.

Административные процедуры (в науке часто их называют «позитивными»), их правовая регламентация (и, главное, их правовое качество и доступность) имеют непосредственное влияние на осуществление гражданами и организациями своих прав и свобод. В многообразные отношения с государственными и муниципальными органами так или иначе вступают все указанные субъекты, поскольку административные процедуры весьма многообразны и широко распространены.

В науке административного права повысилось внимание к проблемам административного процесса и позитивным административным процедурам. Интерес к административному процессу и позитивным процедурам возник в середине 60-х годов прошлого века в ходе дискуссии о при-



роде, границах, составных частях административного процесса, его статусе в системе советского, а впоследствии и российского права. В силу сугубо политических причин, существовавших в советский период истории, многие категории административного права и процесса наполнились не свойственным им содержанием, а поступательное развитие отрасли оказалось прервано. В огромной мере это коснулось административного процесса, именно из-за политической конъюнктуры первоначальный смысл категории искажался, наполнялся иным содержанием.

Отрицание возможности спора между государством и гражданином в советском обществе, забвение административной юстиции и породили, на наш взгляд, определенные теоретические и практические сложности в области административного процесса. Всегда интуитивно чувствовались аналогия и родство его с гражданским и уголовным процессами, однако невозможность использования понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство» привело к пониманию административного процесса как нормативно урегулированного порядка исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, внесудебного порядка применения мер принуждения (в том числе административных наказаний). Выхолащивание первоначального смысла категории административного процесса – судебного процесса разрешения спора о праве между гражданином и государственным органом – породило ряд теоретических проблем в области административного процесса. В результате этого возникла неопределенность в вопросах соотношения и объема понятий «процесс», «производство» и «процедура», оказались размыты границы самого понятия «административный процесс», появились так называемые «узкая» и «широкая» концепции административного процесса, что позволяет некоторым современным исследователям констатировать, что понятие административного процесса в науке не сложилось.

Административные процедуры – реально существующие процедурные правовые нормы; они объединены в совокуп-

ность, которая может быть структурирована и систематизирована. И если в процессе этой структуризации обнаружатся пробелы и противоречия, это еще не повод отрицать правовой характер данной группы процедур. Место для них подготовлено всей системой отрасли административного права, без них отрасль не будет целостной и завершенной.

Необходимость правового установления отношений в области административных процедур обусловлена требованием урегулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами – гражданами, организациями – с другой. Эти отношения по своему характеру связаны не с привлечением названных субъектов к ответственности, а с реализацией прав и исполнением обязанностей граждан и организаций, а также совершением юридически значимых действий в отношении заявителей.

Управленческие процедуры, или административные процедуры<sup>1</sup> (либо управленческий процесс), традиционно включаются исследователями в структуру административного процесса. Управленческий процесс, с нашей точки зрения, не относится к процессу административному ни по одному из традиционных признаков, разделяющих одну отрасль процессуального права от другой. Управленческий процесс<sup>2</sup> целесообразно связывать с многочисленными административными процедурами, которые понижают практическую управленческую деятельность современного российского государства. В литературе проявляется практически одинаковый подход к определению сущности и назначению управленческого процесса, под которым понимается осуществляемая управленческая деятельность со своими взаимосвязанными элементами,

---

<sup>1</sup>См., например: *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Административные процедуры и право // Журнал рос. права. 2002. № 4. С. 3–13.

<sup>2</sup>Об управленческом процессе, например, см.: *Махина С.Н.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 37–93; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. С. 570–576.

т.е. это процесс достижения нормативно установленных целей управления с помощью правовых, организационных и иных средств управленческого воздействия<sup>1</sup>. Управленческий процесс в своих главных составных частях и содержательных характеристиках должен стать нормативно урегулированным. Поэтому учеными уже неоднократно высказывалась идея о создании в России так называемого Управленческого кодекса (или Федерального закона об управленческом процессе)<sup>2</sup>.

Основным элементом закона об управленческом процессе должны стать правовые акты управления (или административные акты; акты администрации). Современный институт правовых актов управления, не имея нормальной законодательной основы, нуждается в серьезном реформировании и дальнейшем развитии. Как уже отмечалось, отсутствие в нашей стране закона об правовых актах управления и об управленческом процессе (порядке принятия, регистрации и исполнения правовых актов) характеризует российскую правовую систему как неполную и не соответствующую принципам правового государства. Поэтому здесь действительно предстоит большая, трудоемкая и ответственная работа ученых, законодателей, политиков и управленцев.

Порядок подготовки и принятия правовых актов управления в специальной литературе обычно называется «видом административного процесса»<sup>3</sup> (наряду с другими видами), или видом административных процедур, которые используются преимущественно в интересах наиболее эффективной деятельности исполнительного аппарата по применению административно-правовых форм и административно-правовых методов осуществления исполнительной

<sup>1</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. С. 572.

<sup>2</sup> См., например: *Махина С.М.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 49; *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998. С. 42–56, 110–111, 176–184.

<sup>3</sup> *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург, 1999. С. 33.

власти<sup>1</sup>. Думается, что необходимо изменить существующую терминологию, используемую в сфере формирования и действия института правового акта управления. Во-первых, по нашему мнению, издание актов управления традиционно является основной правовой формой управления и не имеет ничего общего с «применением административно-правовых методов реализации исполнительной власти». Во-вторых, с точки зрения традиций и назначения различных видов юридического процесса (например, уголовного, гражданского, арбитражного) административный процесс представляет установленную нормативно процедуру рассмотрения судами спора (дела), возникшего в сфере публичного управления и в результате действий (решений) органов государственной власти и должностных лиц, т.е. административный процесс - это не что иное, как административная юстиция<sup>2</sup>.

Порядок же разработки и принятия административных актов целесообразнее называть управленческим процессом, регламентированным нормами административного права. В этой связи целесообразно отметить необходимость установления правовой процессуальной формы, опосредующей содержание всего административно-правотворческого процесса либо процесса по принятию актов управления. От качества управленческой процессуальной формы в конечном итоге будет зависеть эффективность совершения управленческих действий. В литературе отмечается, что процессуальная форма представляет собой

<sup>1</sup> См.: Административное право: Учебник /Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 1999. С. 400-403.

<sup>2</sup> В специальной литературе все чаще можно встретить мнение авторов, обосновывающих термин «административное судопроизводство» как форму защиты прав граждан и юридических лиц в сфере исполнительной власти. См., например: *Зеленцов А.Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) //Правоведение. 2000. №1. С. 68-79; *Он же.* Конфликты в управлении и управление конфликтами: Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. - М.: Изд-во РУДН, 2001; См. также: *Бахрах Д.Н., Боннер А.Т.* Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования //Сов. гос. и право. 1975. № 8. С. 13-15; *Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 31 января - 1 февраля 2001 г.).* - М.: Лиджист, 2001.

юридическую конструкцию, закрепляющую целесообразные способы реализации властных полномочий, а также разрешения юридических дел. Процессуальная же деятельность – это такая деятельность, которая осуществляется в процессуальной форме, соответствующей признакам юридического процесса вообще: это деятельность по реализации властных полномочий, деятельность по разрешению юридических дел (принятие акта управления, применение санкций и пр.), деятельность, регламентированная процессуальными нормами<sup>1</sup>.

В современных условиях невозможно говорить об административных процедурах, не учитывая степени их научной проработки, правовой оформленности и юридической легитимации. Административные процедуры, как бы они ни понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий либо принятии соответствующих административных решений. Следовательно, административные процедуры необходимо рассматривать как важнейший административно-правовой институт, логически вписывающийся в структуру административно-правового регулирования.

Административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, в систему осуществления исполнительной власти в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. Созданию административных судов будет способствовать развитие законодательства об *управленческом процессе, управленческих производствах или процедурах*<sup>2</sup>, например,

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Указ. раб. С. 6.

<sup>2</sup> Об административных процедурах (их конституционных гарантиях, принципах, правах и обязанностях государственных органов и граждан в административных процедурах) см., например: Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника?

о порядке принятия нормативных или ненормативных правовых актов управления, заключения административных договоров, совершения различных управленческих действий, планирования управленческих мероприятий или проведения работ в сфере управления. Во многих странах действуют специальные законы об управлении или законы о процессуальной деятельности в сфере управления (административно-процессуальные кодексы)<sup>1</sup>. Россия только приближается к этому правовому стандарту в области управленческого процесса. Можно даже считать, что отсутствие указанных законодательных актов характеризует «неразвитость» («нецивилизованность») российского административного законодательства и российской теории административного права, ибо исторически становление административного права происходило в направлении усиления влияния и власти права (законов, порядков) на публичное управление, т. е. административная практика во всем ее многообразии и масштабности должна испытывать на себе нормативную «нагрузку». Управленческий процесс должен основываться на установленных в законах правовых нормах. Следовательно, важнейшим направлением в законодательной деятельности в сфере управленческого процесса является принятие законов, регламентирующих *административные (управленческие) процедуры* (Процессуальный управленческий кодекс, Закон об управлении или Закон «Об административных процедурах».

Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. – М.: Изд-во «ЭКОМ», 2000. С. 19–25. В разных странах административные процедуры устанавливаются различными нормативными актами: Закон об административном производстве от 25 мая 1976 г. в ФРГ, Кодекс административной процедуры от 14 июня 1960 г. в Польше, Закон об общих правилах государственной административной процедуры 1957 г. в Венгрии, Закон об административной процедуре 1979 года в Болгарии. См.: Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практик. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ. / Ред.: Д. Галлиган и др. – Киев: АртЭк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. С. 605–674.

<sup>1</sup> См., например: *Рихтер И., Шупперт Г.Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие / Пер. с нем. – М.: Юристъ, 2000; Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; закон о административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / В. Бергман, введ., сост. – М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 1–73.

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т.е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов. Во многих странах уже несколько десятилетий действует законодательство, содержащее нормы об *административных процедурах*. Соответствующие законы регламентируют не только спорные (или негативные) процедуры (когда возникает спор между гражданином и администрацией или совершено административное правонарушение), но и неспорные (позитивные) процедуры (когда такого спора не существует)<sup>1</sup>.

С удивлением можно констатировать, что разработкой проекта федерального закона об управленческих (или административных) процедурах в нашей стране занимаются представители не российской академической и вузовской науки, а различные созданные в стране фонды и организации. Конечно, надо приветствовать и их усилия в этой сфере, однако главной силой в выработке такого законопроекта должна стать российская юридическая наука.

Весьма интересным можно назвать проект Федерального закона «Об административных процедурах», разработанный Фондом «Конституция». Этот законопроект включает в себя восемь разделов: 1) сфера действия закона; 2) общие принципы правового государства и принципы административной процедуры; 3) процедурные принципы и порядок реализации административных действий и принятия решений (участники, или стороны, процедуры, их процессуальный статус и т.д.); 4) процедура в первой инстанции; 5) порядок обжалования и принятие решения; 6) осо-

<sup>1</sup> См., например: Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Указ. раб. С. 16–17; Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М.: Комплекс-Прогресс, 2001.

бые виды административных процедур; 7) исполнение распоряжений; 8) ответственность (государственных органов и их служащих). Таким образом, по мнению авторов законопроекта, он должен устанавливать процесс издания, изменения, отмены и исполнения распоряжений (правовых актов управления). Под распоряжениями они понимают основанные на публичном праве индивидуальные акты административных органов, касающиеся конкретного дела, предметом которых являются: а) обоснование, изменение и прекращение прав и обязанностей; б) установление наличия или отсутствия, а также объема прав и обязанностей; в) отклонение ходатайств об обосновании, изменении, прекращении или установлении наличия прав или обязанностей, отказ в рассмотрении таких ходатайств.

Вторым очень интересным проектом федерального закона «Об административных процедурах» является законопроект, внесенный в Государственную Думу для рассмотрения депутатом Государственной Думы В.В.Похмельным. Этот законопроект направлен на установление правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами. Указанный законопроект определяет принципы и порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. *Административное дело* определяется как совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованного лица. *Административными процедурами* предлагается считать установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок разрешения административных дел.

Рассматриваемый законопроект состоит из следующих глав: основные положения законодательства об админист-



ративных процедурах (ст. 1–8); общие условия рассмотрения административных дел (ст. 9–14); представительство в отношениях, регулируемых законодательством об административных процедурах (ст. 15–18); доказательства (ст. 19–30); административные расходы (ст. 31–35); процедурные сроки (ст. 36–38); подача заявления о рассмотрении административного дела (ст. 39–44); подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании (ст. 45–48); рассмотрение административного дела (ст. 49–56); решение по административному делу (ст. 57–62); упрощенная процедура рассмотрения административных дел отдельных категорий (ст. 63–66); условия и порядок обжалования решений по административным делам (ст. 67–70); подача административной жалобы (ст. 71–74); рассмотрение административной жалобы (ст. 75–80); исполнение решений по административным делам (ст. 81–88).

Статья 2 анализируемого законопроекта устанавливает отношения, регулируемые законодательством об административных процедурах. Законодательство об административных процедурах регулирует отношения по рассмотрению и разрешению исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления, их должностными лицами административных дел по предоставлению, удостоверению, регистрации и приостановлению (прекращению) правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Действие законодательства об административных процедурах не будет распространяться на отношения в сферах:

- а) регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- б) лицензирования отдельных видов деятельности;
- в) регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- г) предоставления земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятия этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;

д) предоставления организациям, индивидуальным предпринимателям или физическим лицам кредитов, ссуд, субвенций, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также средств государственных внебюджетных фондов;

е) размещения государственных (муниципальных) заказов;

ж) управления государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами;

з) выдачи разрешений на выполнение строительно-монтажных работ (строительных разрешений), на эксплуатацию строительных и других объектов или оборудования, а также принятия иных управленческих решений по вопросам инвестиционной деятельности;

и) обязательной сертификации продукции, работ и услуг;

к) регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания;

л) регистрации транспортных средств;

м) предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и пользования этими помещениями;

н) приватизации жилых помещений;

о) назначения и выплаты пенсий, пособий;

п) признания за физическим лицом статуса, дающего основание для получения льгот и преимуществ;

р) выдачи документов, имеющих юридическое значение;

с) предоставления, удостоверения, регистрации или приостановления (прекращения) иных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Действие указанного проекта Федерального закона не распространяется на отношения в сферах:

а) подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления;

б) приватизации государственного и муниципального имущества, кроме жилых помещений;

в) производства по делам об административных правонарушениях, уголовного и гражданского судопроизводства;

г) установления, введения и взимания налогов и сборов, в том числе таможенных платежей;

д) государственной и муниципальной службы или трудовых отношений;

е) проведения публичных конкурсов и других отношений с участием государственных органов и органов местного самоуправления, регулируемых гражданским законодательством Российской Федерации;

ж) эмиссии и обращения ценных бумаг;

з) подготовки и принятия управленческих решений, не связанных с предоставлением, удостоверением, регистрацией и приостановлением (прекращением) правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей или физических лиц;

и) подготовки и принятия управленческих решений субъектами, не являющимися исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления или их должностными лицами.

Если совершаемые в рамках административных процедур действия или принятые административные решения нарушают права и свободы граждан, то последние имеют право обжаловать эти действия или решения в вышестоящий административный орган (вышестоящему должностному лицу). Во многих странах устанавливается правило, согласно которому гражданин вправе подать жалобу в суд лишь тогда, когда им использованы все нормативно установленные возможности административного обжалования. В специальных законах определяется, до какого уровня может доходить внутриведомственная проверка решений по тем или иным вопросам (как правило, административная проверка действий должностных лиц или их решений ограничивается одной или двумя инстанциями)<sup>1</sup>. Таким образом, законодательство об управленческом процессе (или административных процедурах) обуславливает необходимость принятия законов, устанавливающих порядок реа-

<sup>1</sup> См.: Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Указ. соч. С. 17.

лизации права гражданина на обращение в суд с иском (или жалобой) на противозаконный административный акт должностного лица.

Важнейшей характерной чертой российской модели правового регулирования обращения в суд с жалобой на действия (бездействие) или решения должностных лиц является возможность альтернативного обжалования, т.е. гражданин может направить жалобу как в вышестоящий административный орган, так и в суд. В России такой порядок обжалования считается уже много лет демократическим и целесообразным.

В литературе можно встретить мнение, согласно которому предпочтительнее порядок, когда у лица появляется возможность обращения в суд только в случае, если он уже получил окончательное решение по жалобе от административной инстанции. Обосновывается такое положение, на наш взгляд, весьма противоречивыми аргументами, например: «Сами чиновники гораздо лучше разбираются в сферах своих полномочий, нежели суд. Вышестоящие инстанции, как правило, в состоянии без особых затрат установить, действовали ли их подчиненные в рамках правил или нет. Суду же потребуется время, чтобы разобраться во всех «тонкостях», относящихся к той или иной узкоспециальной области». Если принимать во внимание указанные аргументы, то можно задать вопрос: а зачем тогда вообще нужны административные суды, если чиновники лучше, чем судьи, разбираются в управленческих делах? При этом нужно напомнить, что судьи всякий раз, когда они рассматривают любое дело (юридический спор), сталкиваются с «тонкостями» многочисленных «узкоспециальных» сфер. Указанные аргументы весьма противоречивы и если учитывать принцип разделения властей: как известно, суды призваны осуществлять контроль за исполнительной властью и обеспечивать защиту прав и свобод граждан. Думается, что необходимость первоначального соблюдения так называемого инстанционного порядка рассмотрения жалобы ограничивает принцип доступности правосудия для граждан.

Многие ученые в России начинают размышлять над системой и структурой законодательства об административных процедурах. Например, А. Помазуев, как и многие авторы, предлагает принять Федеральный закон «Об административных процедурах», который должен комплексно урегулировать институт административных процедур. Он выступает за распространение сферы его действия только на так называемые *внешнеаппаратные административные процедуры*. Так как, по его мнению, данный закон будет носить в любом случае самый общий характер, целесообразно принимать федеральные законы, посвященные отдельным процедурам или их группам<sup>1</sup>.

В.А. Зюзин предлагает создавать трехуровневую систему правовой регламентации административных процедур: первый уровень – федеральный закон об административных процедурах; второй уровень – федеральные законы, регламентирующие отдельные процедурные производства; третий уровень – нормативные правовые акты, принимаемые во исполнение федеральных законов, и административные регламенты органов исполнительной власти<sup>2</sup>. По мнению В.А. Зюзина, такая «трехуровневая система законодательства об административных процедурах позволит оптимизировать законотворческую работу и гармонизировать российское законодательство об административных процедурах с зарубежным»<sup>3</sup>.

Если анализировать мнения ученых о сущности, назначении, перспективах законодательного регулирования и отраслевой принадлежности административных процедур, то можно констатировать, что они рассматриваются в следующих аспектах или темах современного административного права: формы осуществления исполнительной власти<sup>4</sup>; правовые акты управления (или административно-пра-

<sup>1</sup> Помазуев А. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2007. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 9.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См., например: Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007.

новые акты); административный процесс<sup>1</sup>; урегулирование правовых споров<sup>2</sup>; административная юстиция, защита прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>. Издаются научные труды, непосредственно посвященные изучению всех сторон данного сложного административно-правового института<sup>4</sup>.

Как складываются представления о сущности современных административных процедур в российском административном праве? По этой проблематике было защищено в последние годы несколько диссертаций<sup>5</sup>. Поэтому

<sup>1</sup> См., например: *Измайлов А.* Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 163–170.

<sup>2</sup> См., например: *Соловцов С.Н.* Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теория и практика правоупреждения. Сборник статей к 75-летию Государственного арбитража – Арбитражного суда Свердловской области / Отв. ред., сост. И.В. Решетникова, М.Л. Скуратовский. – Екатеринбург: Институт частного права, 2006. С. 435–448.

<sup>3</sup> См., например: *Власенков В.В.* Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. – М.: Московский Университет МВД России, 2006. С. 88–92; *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция: Проблемы теории. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 110–111; *Хазанов С.Д.* Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии: Материалы международного симпозиума, 10–11 сентября 2005 г. // Ред. колл. Рустамбаев М.Х. и др. Ташкентский государственный юридический институт, Нагойский университет. – Ташкент: Изд-во ТГЮИ, 2005. С. 86–102; *Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. – М.: Изд-во «ЭКОН», 2000. С. 19–25.

<sup>4</sup> См., например: *Никифоров М.В.* Проблемы теории административных процедур: монография. – Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006; *Тихомиров Ю.А.* Об административных процедурах // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В.Я. Кикотя. – М.: Московский Университет МВД России, 2003. С. 111–117; *Салищева Н., Абросимова Е.* О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 4; *Хазанов С.Д.* К проблеме формирования института административных процедур // Адм. право и процесс. 2005. № 4. С. 43–48.

<sup>5</sup> *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005;

целесообразно проанализировать несколько мнений о сущности и назначении административных процедур, которые содержатся в научных трудах, недавно опубликованных в Российской Федерации. Например, В.А. Зюзин, определяя правовой институт административных процедур в область самостоятельного научного познания, считает, что «на современном этапе развития административного права РФ уже сложились однородные административно-процедурные правоотношения, которые выделяются среди прочих административно-процессуальных отношений»<sup>1</sup>. К главным характеристикам этих отношений автор относит следующие: 1) «позитивные неконфликтные правоотношения» (они могут складываться между исполнительными органами и гражданами, а также организациями); 2) «внешние публичные правоотношения по поводу реализации гражданами и организациями своих прав и законных интересов»; 3) эти правоотношения формируются для реализации «конституционных прав и свобод граждан в сфере государственного управления»; 4) цель этих правоотношений – «обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, установление надежных гарантий частным лицам от административного произвола»<sup>2</sup>.

*Ефремов М.О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005; *Зюзин В.А.* Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007; *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002; *Никольская А.А.* Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007; *Новиков А.В.* Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2006; *Помазуев А.В.* Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2007; *Тихий Р.С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005.

<sup>1</sup> *Зюзин В.А.* Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

<sup>2</sup> Там же. С. 7.

Весьма детальный анализ мнений ученых относительно понимания понятия «административные процедуры» провел М.В. Никифоров, который определяет административные процедуры как «разновидность юридических процедур, представляющая собой установленный нормативными правовыми актами иерархически построенный, динамический порядок выполнения действий уполномоченными субъектами исполнительной власти, направленных на осуществление их компетенции, в том числе связанной с разрешением конкретных индивидуальных административных дел»<sup>1</sup>. В результате проведенного им сравнительного правового изучения указанного института автор сделал вывод о том, что административные процедуры включают следующие элементы: *действия* (систему действий); *порядок* (порядок осуществления действий или порядок рассмотрения и разрешения дел); *деятельность*; ее *регламентация*<sup>2</sup>. М.В. Никифоров анализирует многочисленность лиц, уполномоченных осуществлять процедуры; нормативность процедур как важнейший признак процедуры; достижение цели административных процедур; отсутствие связи со спором о праве, т.е. процедуры не характеризуются необходимостью разрешения правовых споров или не связаны с применением мер административного принуждения.

По мнению Р.С. Тихого, административная процедура – это «нормативная регламентация деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающая порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных административных дел»<sup>3</sup>. Как и авторы других научных трудов, посвященных проблеме административных процедур, Р.С. Тихий сравнивает «административные процедуры» с «административным процессом», под которым им понимается «вид юрисдикционной деятельности ис-

<sup>1</sup> См.: Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006. С. 23–33.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 27.

<sup>3</sup> Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. С. 8.



полнительных и судебных органов по рассмотрению административно-правовых споров, применению мер административного принуждения, разрешению дел об административных правонарушениях»<sup>1</sup>. Автор утверждает, что «материальная правовая регламентация деятельности исполнительной власти, связанной с принятием властных управленческих решений, рассмотрением административных дел, является материальной административной процедурой, а не позитивным административным процессом»<sup>2</sup>. Таким образом, административная процедура связывается с порядком принятия административных актов или рассмотрением административных дел.

А. Помазуев присоединяется к определению административной процедуры как «нормативно установленного последовательно порядка реализации административно-властных полномочий, направленного на разрешение юридического дела или выполнение управленческой функции»<sup>3</sup>. Автор исследует институт административных процедур применительно к конкретному конституционному праву, принадлежащему гражданину, которому для осуществления данного права необходим *правовой порядок*. А. Помазуев, называет административной процедурой процессуальную форму реализации конституционного права на доступ к публичной информации, целью которой является принятие административного акта; при этом внутренняя структура административной процедуры состоит из стадий, которые представляют собой систему организационных действий и завершаются принятием промежуточных решений<sup>4</sup>. Автор рассматривает институт административных процедур как систему обеспечительных процессуальных форм, посредством которых и обеспечивается конституционное право.

Е.А. Дегтярева, поставив основной целью разработку правовой концепции административной процедуры как формы осуществления исполнительной власти, определяет

<sup>1</sup> Там же. С. 8–9.

<sup>2</sup> Там же. С. 15.

<sup>3</sup> Помазуев А. Указ. раб. С. 13.

<sup>4</sup> См.: Помазуев А. Указ. раб. С. 7.

административную процедуру как «содержание административно-процессуальной формы, выражая характер юридической деятельности субъектов по достижению нормативно предусмотренного результата, являясь элементом административно-процессуального режима»<sup>1</sup>. Важным, с точки зрения Е.А. Дегтяревой, является указание на то, что сущность административно-процессуальной формы заключается «в детальной регламентации поведения субъектов процессуальных правоотношений» с позиций содержания этого поведения, последовательности совершения юридически значимых действий и условий их совершения или несвершения<sup>2</sup>.

А.А. Никольская, создавая свою модель института административных процедур, пишет: «Позитивная административная процедура в сфере публичного управления – это нормативно урегулированная, ориентированная на достижение конкретного результата документируемая деятельность различных субъектов (по крайней мере, один из которых является государственным, муниципальным органом или должностным лицом). Эта деятельность состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения (этапов, стадий процедуры), в ее ходе реализуется компетенция указанных субъектов, применяются нормы различных отраслей права и принимаются различные правовые акты управления (как промежуточные, так и окончательные); по содержанию данная деятельность не связана ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве, ни с применением мер административного принуждения»<sup>3</sup>.

Автор исследует проблему эффективности административных процедур и законодательства о них. Под эффективностью закона об административных процедурах А.А. Никольская понимает «соотношение между исходным состоянием административных процедурных отношений, резуль-

---

<sup>1</sup> Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. С. 7.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования); Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. С. 9–10.

тирующим состоянием и целью, поставленной законодателем, – обеспечением публичных прав и свобод граждан и организаций, которое достигается при помощи правовых средств – соответствующего закона, проявляется в различных степенях, исчисляется с учетом издержек функционирования процедурной правовой нормы и окончательно определяется на практике»<sup>1</sup>. А.А. Никольская делает попытку изучения проблемы установления правового качества административных процедур, используемых в управленческой практике административных органов.

В литературе сложилось мнение, что все административные процедуры можно разделить на позитивные и юрисдикционные<sup>2</sup>. Согласно Р.С. Тихому, административные процедуры можно классифицировать по трем группам: 1) процедуры юрисдикционной деятельности исполнительной власти (например, рассмотрение дел об административных правонарушениях); 2) процедуры организации деятельности исполнительной власти (например, принятие актов управления; рассмотрение обращений граждан); 3) процедуры совершения юридических действий органами исполнительной власти (лицензирование, регистрация, контроль, надзор)<sup>3</sup>.

Как полагает В.А. Зюзин, «наиболее высокий уровень законодательной регламентации административно-процессуальных отношений отмечается в рамках регистрационных, лицензионных, разрешительных производств и производств по обращениям граждан»<sup>4</sup>.

С.Д. Хазанов, рассуждая о возможном предмете правового регулирования федерального закона об администра-

<sup>1</sup> Там же. С. 11.

<sup>2</sup> См., например: Хазанов С.Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии: Материалы международного симпозиума, 10–11 сентября 2005 г. // Ред. кол. Рустамбаев М.Х. и др. Ташкентский государственный юридический институт, Нагойский университет. – Ташкент: Изд-во ТГЮИ, 2005. С. 95.

<sup>3</sup> Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. С. 17.

<sup>4</sup> Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 9.

тивных процедурах, отмечает, что он должен распространяться на следующие виды административно-процедурных отношений: а) лицензионно-разрешительные процедуры; б) регистрационные процедуры; в) правообеспечительные (правонаделительные) процедуры; г) информационно-документационные процедуры; д) экзаменационно-удостоверительные процедуры; е) контрольно-надзорные процедуры; ж) юрисдикционные процедуры; з) административно-деликтные процедуры (за исключением тех, которые предусмотрены КоАП РФ); и) административно-исполнительные процедуры (за исключением предусмотренных ФЗ «Об исполнительном производстве» и КоАП РФ); к) государственно-служебные процедуры, связанные с обеспечением правового статуса государственных служащих; л) дисциплинарно-организационные процедуры; м) процедуры применения мер административно-правового принуждения<sup>1</sup>.

Е.А. Дегтярева делит административные процедуры на два вида: 1) административно-регулятивные процедуры, в том числе (нормотворческие процедуры и «процедуры индивидуального регулирования, опосредующие издание органами управления распорядительных правовых актов и совершения властно-распорядительных действий в отношении индивидуально-определенных субъектов (физических и юридических лиц), направленных на установление, изменение или прекращение их прав и обязанностей»<sup>2</sup>; 2) административно-юрисдикционные процедуры, т.е. процедуры, опосредующие реализацию охранительной функции исполнительной власти»<sup>3</sup>.

Весьма полноценный анализ видов административных процедур дан М.В. Никифоровым, который приводит мнения таких исследователей, как А.Ф. Ноздрачев, В.Д. Плесовских, В.П. Уманская, А.В. Новиков, Ю.А. Тихомиров,

<sup>1</sup> См.: Хазанов С.Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы. С. 94–95.

<sup>2</sup> Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. С. 14.

<sup>3</sup> Там же.

Э.В. Талапина, И.М. Лазарев, С.Д. Хазанов, П.И. Кононов, И.М. Машаров, Д.В. Осинцев<sup>1</sup>.

Как видно из приведенного обзора мнений российских ученых относительно сущности, содержания и значения административных процедур в системе исполнительной власти и публичного управления, становится относительно ясными представления о главных чертах, принципах и модельных характеристиках будущего закона «Об административных процедурах».

Если исследовать формирующееся законодательство об административных процедурах в тех странах, в которых такой закон разрабатывается и принимается впервые (например, Республика Узбекистан), то, как правило, под административными процедурами понимается *установленный порядок деятельности административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел*. Например, Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах», определяя таким образом административные процедуры, устанавливает порядок «рассмотрения и разрешения административных дел» посредством использования *административных производств* (под которыми понимается *«урегулированный административной процедурой процесс рассмотрения и разрешения административного дела»*), которые включают в себя следующие стадии: 1) возбуждение административного производства; 2) рассмотрение административного дела; 3) принятие решения по административному делу (принятие административного акта).

Важно обратить внимание на то, что принятие решения по административному делу, как правило, отождествляется с принятием административного акта.

Таким образом, в практике административные процедуры рассматриваются как форма принятия административного акта. Поэтому центральная часть Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» содержит

---

<sup>1</sup> См.: Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006. С. 46–63.

главу, которая называется «Административный акт». В нее входят следующие статьи: форма и содержание административного акта; принятие и вступление в законную силу административного акта; разъяснение административного акта; отмена административного акта; возврат и компенсация в связи с отменой административного акта; пересмотр административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам.

Завершающей главой анализируемого закона является «Исполнительная процедура», в которой устанавливаются правила исполнения административного акта, срок его добровольного исполнения, принудительное исполнение административного акта и последствия его неисполнения.

Этот весьма поверхностный анализ содержания Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» позволяет увидеть, что в основу его правовых процедурных норм легли представления ученых о сущности административных процедур. Например, В.А. Зюзин выделяет следующие стадии административных процедур: возбуждение административного дела, рассмотрение административного дела, вынесение решения по делу, пересмотр решения по административному делу<sup>1</sup>. Административным делом считается «индивидуально-конкретная ситуация, сложившаяся между гражданином (организацией) и исполнительным органом в сфере управления, для разрешения которой используется определенная административная процедура»<sup>2</sup>. Здесь, правда, можно задать вопрос: насколько новым по сравнению с существовавшими еще в советские годы взглядами являются указанные представления о сущности административных процедур В.А. Зюзина? Думается, что нужно учитывать и то, что в середине 50-х годов прошлого века порядок разрешения возникших в сфере управления административно-правовых споров или административных дел назывался *административным процессом*. Следовательно, современные ученые лишь изменя-

<sup>1</sup> См.: Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

<sup>2</sup> Там же.

ют назначение данного института: раньше он назывался административным процессом; теперь, по мнению В.А. Зюзина, его можно назвать административной процедурой.

Одним из общих положений в теории административного процесса является констатация его принципиально одинакового содержания на протяжении многих десятилетий. Понятие «административный процесс» получало стремительное и весьма содержательное доктринальное осмысление в течение практически всего XX в. В науке сформировалось его понимание в качестве *процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения возникающих в сфере публичного управления индивидуальных конкретных дел*. Как правило, в таком виде это понятие определяется в учебной и научной литературе ещё и сегодня. Особенно значительное осмысление такой точки зрения на понятие «административный процесс» выпало на 50–60-е годы прошлого века. Как известно, это было время функционирования так называемой *административно-командной системы* и, очевидно, *скудного представления о сущности демократического государственного управления*. В то время фактически полнообъемно отсутствовала доктрина обеспечения публично-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина от неправомерных действий (бездействия) публичной администрации. Не знали тогда и о том, в каких же процессуальных формах необходимо обеспечивать и защищать права и свободы граждан. Да это было и не актуально, так как в обществе и государстве господствовала идеология, на материальном уровне реализации которой предлагались специфические формы и способы заботы государства о самом обществе.

В.Д. Сорокин призывал к установлению «единого подхода к используемым в научном обороте терминам»<sup>1</sup>. Тогда В.Д. Сорокин обратил внимание на то, что в специальной юридической литературе стала использоваться терминология, применявшаяся главным образом в научных трудах по уголовному и гражданскому процессам. Прежде всего

<sup>1</sup> Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М.: Юрид. лит., 1968. С. 50.

речь шла о соотношении понятий «процесс» и «производство». Единодушное мнение по этому вопросу заключалось в том, что «производство – часть процесса; процесс есть совокупность производств»<sup>1</sup>; «в административном праве процесс должен рассматриваться как общее, а производство – как особенное, часть процесса»<sup>2</sup>.

Во-первых, он писал: «административный процесс тесно связан с государственным управлением»<sup>3</sup>. Именно отсюда необходимо отсчитывать первые шаги в понимании административного процесса, которое по общеизвестным причинам в середине прошлого века в России связывалось главным образом с самой управленческой деятельностью, с системой государственного управления. Иные научные представления о предмете административно-правового регулирования, порожденные практикой государственно-правового строительства и господствовавшей в те годы идеологией, «заставляли» видеть главное содержание административного процесса именно в самой системе государственного администрирования.

Во-вторых, «административный процесс можно определить как часть управленческой деятельности, в ходе осуществления которой происходит применение норм материального права (прежде всего – административного), т.е. разрешение индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления»<sup>4</sup>. Таким образом, главное содержание административного процесса заключается:

1) в (а) «разрешении» (б) «индивидуально-конкретных дел», (в) которые появляются (возникают) внутри системы государственного управления, (г) исполнительными и распорядительными органами государственной власти (в некоторых случаях также иными органами);

2) в появлении правоотношений, возникающих в процессе этой деятельности и регулируемых нормами административно-процессуального права<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 51.

<sup>2</sup> Там же. С. 53.

<sup>3</sup> Там же. С. 49.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: там же. С. 66, 72.



В-третьих, «административный процесс – понятие более узкое, чем государственное управление. Он регулируется ... административно-процессуальными нормами»<sup>1</sup>. Поэтому другую часть государственного управления, которая не подлежит регулированию воздействию административно-процессуальных норм (оперативно-организационная работа исполнительных и распорядительных органов и их материально-технические действия), нельзя рассматривать как административный процесс.

В-четвертых, при определении понятия административного процесса, по мнению В.Д. Сорокина, нужно исследовать соотношение административного процесса с двумя явлениями: *государственным управлением* и *административным правом*, материальным и процессуальным<sup>2</sup>. Очевидно, широта и многообразие «правоприменительной деятельности органов управления», «большое разнообразие разрешаемых индивидуально-конкретных дел»<sup>3</sup> предопределило широкое понимание автором административного процесса.

В-пятых, выступление административного процесса в качестве необходимого порядка реализации норм материального административного права позволяет обеспечить связь последнего с самим административным процессом<sup>4</sup>.

Приведенные основные характеристики административного процесса, взятые из книги В.Д. Сорокина, вписываются в «управленческую» концепцию этого правового явления, показывая широту подхода к анализируемому понятию. Но это были представления о сущности и назначении административного процесса, сложившиеся в те далекие годы. Очевидно, сегодня необходимо смотреть на сущность и административного процесса, и института административных процедур с позиций содержания самого государственного управления, его усложненности и многоструктурности.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 61.

<sup>3</sup> Там же. С. 64.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 65.

Разработка и обсуждение в Законодательной Палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан проекта Закона «Об административных процедурах» показывает внимание законодателей к одному из важнейших современных административно-правовых институтов – административным процедурам, юридическое значение которых в практике государственно-правового строительства и государственного управления является весьма высоким. Институт административных процедур – неотъемлемая часть современного административного права. В странах, которые имеют продолжительную практику применения законодательства об административных процедурах, в системе государственно-го управления установился надлежащий правовой порядок, демократизм, открытость функционирования аппарата государственных органов, реальная ответственность государственных служащих и должностных лиц.

Административные процедуры – способ обеспечения законности. Нормативное установление процессуальных правил в публичном управлении послужит целям обеспечения законности прежде всего тем, что урегулирует фактические отношения, закон придаст им формальную определенность и тем самым не допустит злоупотребления правом либо существенно ограничит такое злоупотребление. Поэтому стремление законодателей создать качественный с точки зрения содержания и системы процедурных норм Закон «Об административных процедурах» является своевременным и правильным шагом в направлении построения правового государства и, следовательно, в ограничении произвольного и неправомерного должностного поведения государственных служащих.

Актуальность полномасштабного исследования административных процедур и потребность в Законе «Об административных процедурах» в Республике Узбекистан, как и в других странах, обусловлена необходимостью:

- теоретического анализа понятия позитивной административной процедуры, а также сущности, признаков и места административных процедур в системе соответствующей отрасли права;

- критического анализа существующего правового регулирования позитивных административных процедур прежде всего с точки зрения его полноты, эффективности и соответствия современным общественным отношениям, которые эти процедуры призваны упорядочивать;
- создания теоретической базы для новой нормативной основы административных процедур – Закона «Об административных процедурах»;
- учета широкой распространенности административных процедур в практике государственного управления, а также участия в них множества физических и юридических лиц.

Закон «Об административных процедурах» создает возможность для формирования относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих позитивные административные правовые процедуры. С научно-теоретической точки зрения важное значение имеют различные аспекты понятия административных процедур, их сущность, признаки, необходимость, предпосылки и причины существования, значение, функции, виды, источники административных процедур. С практической точки зрения актуальными можно считать вопросы правового качества, эффективности законов об административных процедурах, проблемы их правового регулирования и вопросы совершенствования законодательства об административных процедурах.

Законотворческая деятельность по принятию Закона «Об административных процедурах» базировалась и на учете теоретических основ нормативно-правового регулирования административных правовых процедур как в Республике Узбекистан, так и в зарубежных странах. Немаловажным является и вопрос об эффективности, правовом качестве и установлении места административных процедур в системе обеспечения режима законности в государственном управлении.

Проблема упорядочения административных процедур неразрывно связана с обеспечением режима законности в сфере государственного управления, совершенствования

государственного аппарата, системы его внутренних и внешних связей, а также реализации прав и свобод граждан и организаций. Состояние законодательства, регулирующего административные процедуры, не отвечает современным потребностям общества. Отсутствие единого нормативного акта об административных процедурах представляет собой огромный пробел в административном праве, в то время как зарубежные законодатели давно уже заполнили его (в США, Германии, Франции и других государствах), приняв соответствующие нормативные акты.

Представляется необоснованным исключение из текста законопроекта правовых норм о принципах административных процедур. Несмотря на то, что данный вопрос требует дальнейшего уточнения и является очень сложным, целесообразно восстановить в законопроекте нормы-принципы административных процедур. Во-первых, это повышает правовое качество закона, усиливает юридические основы правоприменительной деятельности, вносит необходимую правовую культуру в процесс создания законов. Во-вторых, невозможно представить закон об административных процедурах (либо процессуальной деятельности), который не включал бы в свое содержание нормы о принципах соответствующей государственной деятельности.

Совершенно правильным является установление возможности альтернативного обжалования административных актов (ст. 52 законопроекта). В статье 3 необходимо перечислять понятия в зависимости от их юридической значимости. Думается, что нужно начинать с понятия «административная процедура», затем «административное дело», далее «административное производство», «административные органы», «административный акт», «должностное лицо», «заинтересованное лицо».

Из статьи 3 законопроекта целесообразно исключить термин «**процессуальный акт административного органа**», так как в его содержании имеются некоторые противоречия. Например, трудно согласиться с термином «процесс административного производства», ибо производство и есть само по себе «процесс». Тем более, что в законопроекте нет

ясного материала о самих процессуальных актах административного органа. Этот термин установлен в пункте 3 статьи 50 законопроекта. Если оставить этот термин в законе, то его необходимо очень точно определять: какие процессуальные акты, виды процессуальных актов, их местонахождение в административном производстве и т.д.

Принципиальные замечания относятся к статье 5 закона. Во-первых, она включает три стадии административного производства: возбуждение административного производства; рассмотрение административного дела; принятие решения по административному делу (принятие административного акта). Об этих стадиях речь идет в главе 3 (статьи 26–34. Возбуждение административного производства), главе 4 (статьи 35–43. Рассмотрение административного дела).

Во-вторых, глава 5 называется «Административный акт», хотя в ст. 5 законопроекта говорится о «принятии решения по административному делу» или «принятию административного акта». Следовательно, целесообразно эти названия (в статье и главах законопроекта) привести в единообразии, т.е. указать их совершенно одинаково, одними и теми же терминами. Представляется более правильным назвать главу 5 «Рассмотрение административного дела» или «Принятие административного акта», либо каким-то иным образом нормативно установить данный вопрос. Тогда будет все логично.

В-третьих, целесообразно включить в текст законопроекта главу об «обжаловании» или «пересмотре» административного акта. Нормативный материал об этом в законопроекте имеется, но он «неорганично» включен в главу 5 законопроекта.

Наконец, в-четвертых, вряд ли правильно называть главу 7 закона «Исполнительная процедура». Прежде всего не нужно создавать «конфликт терминов»: административная процедура и исполнительная процедура. Поэтому целесообразно исключить термин «исполнительная процедура» из статьи 3 закона, а главу 7 назвать «Исполнение административного акта» или «Стадия исполнения адми-

нистративного акта». Так будет яснее, а из закона будет исключено указанное противоречие. Следовательно, в статье 5 нужно добавить еще одну стадию, т.е. «стадию исполнения административного акта».

Статью 50 закона целесообразно уточнить, т.е. привести указанные нормы в соответствие со сложившимися в управлении и науке терминами. В статье нет информации о том, можно ли обжаловать бездействие должностного лица или административного органа; вместо «отказ принять административный акт» нужно написать «решение об отказе в принятии административного акта».

*Катцуя ИЧИХАШИ,  
профессор, Нагойский Университет*

### **Правовое содействие Японии проекту закона Республики Узбекистан об административных процедурах**

Парламент Республики Узбекистан, точнее – Сенат, рассматривает проект Закона об административных процедурах (далее – закон об административных процедурах). Он уже прошел третье чтение в Законодательной Палате.

Закон Республики Узбекистан об административных процедурах имеет характер общеадминистративного закона, тем самым он выходит за рамки процедурного закона и этим отличается от закона об административных процедурах Японии.

Исходя из опыта принятия (в 1993 г.) и применения в течение более 10 лет японского Закона об административных процедурах, группа специалистов JICA (Японское Агентство по международному сотрудничеству) в основном оказывает содействие по процедурной части предварительного производства, до издания административного акта.

В Японии Закон об административных процедурах был принят в 1993 г. В то время, когда были «закрытые отношения между органами государственного управления и определенной группой граждан (промышленностью)», широко развернулась административная деятельность, которая названа «административным руководством», свойственная только Японии. В самой Японии и со стороны зарубежных деятелей звучали требования изменить это наименование на «открытое государственное управление» и обеспечить справедливость и прозрачность в государственном управлении. Эти требования были предпосылкой принятия в Японии закона об административных процедурах.

Принятием общеобязательного закона об административных процедурах, регулирующего административные процедуры в различных сферах государственного управления, предполагалось создать справедливое, прозрачное и «открытое» государственное управление, к которому будет проявляться доверие как внутри Японии, так и в зарубежных странах.

В Узбекистане под административными процедурами понимаются внутренние процедуры административных органов, такие как процедуры взимания различных платежей и сборов, процедуры делопроизводства. Почти не было законодательных актов, которые регулировали бы процедуры, обеспечивающие защиту прав граждан, например, слушание мнений адресата «административного акта», который находится вне административного органа. Следовательно, они не являлись внешними процедурами, регулирующими отношения между органами государственного управления и гражданами. Такие административные процедуры были нужны преимущественно для создания благоприятных условий в работе административных органов, а не для защиты прав граждан, и являлись наследием бывшего Советского Союза, когда не требовался внешний контроль. Итак, «закрытое для граждан государственное управление» и «государственное управление без доверия граждан» существует и ныне, спустя 16 лет после развала Советского Союза. Несмотря на разные этапы развития, Закон Республики Узбекистан об административных процедурах, как и закон в Японии, направлен на переход от «закрытого государственного управления» к «открытому», обеспечивая его справедливость и прозрачность, и на создание административного управления, которому будут доверять граждане. Следовательно, если закон об административных процедурах будет реально применяться в практике государственного управления, то он может стать эпохальным законом при проведении административной реформы.

Учитывая огромное значение закона об административных процедурах для Республики Узбекистан, специалисты JICA совместно с Министерством юстиции Республики Уз-



бекистан работают над тем, какие условия необходимы для реального применения данного закона и создание какой системы нужно для их выполнения. Сотрудничество JICA заключается в оказании содействия по разработке механизма применения закона на практике, и в этом плане оно отличается от сотрудничества GTZ, которое состоит в помощи по подготовке проекта закона.

Включение профессора Кодама из университета Мие в правительственную рабочую группу в 2005 г. стало началом сотрудничества JICA в разработке проекта закона об административных процедурах, и наш обмен мнениями с юристами Республики Узбекистан по данному проекту начался 2 года тому назад. Вместе с тем, сотрудничая с профессором И.А. Хамедовым из УМЭД, GTZ начал принимать участие в разработке законопроекта раньше, чем мы.

Хочу проинформировать вас о содействии JICA по разработке закона об административных процедурах. Остановлюсь на различии мнений, которое мы выявили в недавнем обмене мнениями с GTZ, так как оно является особенным и интересным.

**1. Уточнение понятия административного акта.** По закону об административных процедурах административный акт тоже включается в сферу применения закона (ч. 9, ст. 3 и ч. 1 и 2, ст. 4 проекта закона). В Узбекистане административный акт является термином закона об административных процедурах, а не научным понятием административного права, как в Японии. В этом проявляется сильное влияние германского права. Следовательно, необходимо уточнить, какие акты, содержащиеся в отдельных законодательных актах, соответствуют «административному акту». Для успешной практики применения закона об административных процедурах в Узбекистане необходимо уточнение понятия административных актов, потому что в Японии тоже было необходимо определить понятие административного распоряжения (акта) (ч. 2, ст. 2 японского закона об административных процедурах).

Итак, сотрудничая с Министерством юстиции Республики Узбекистан, мы планируем разработать «план дей-

ствий» для приведения законов, решений Президента и Правительства, ведомственных нормативных актов в соответствие с законом об административных процедурах и пересмотреть «административные акты», которые регулируются ими. Мы планируем также принимать участие в разработке и принятии постановления о реализации положений закона об административных процедурах и в разработке типовых форм записей «административных актов».

**2. Уточнение соответствий Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности с проектом закона Республики Узбекистан о разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности.** Если действие административного органа соответствует понятию «административный акт», то, как правило, применяются положения закона об административных процедурах. Однако по закону об административных процедурах в случае применения положений Кодекса об административной ответственности (ч. 4, ст. 4 проекта закона) не применяются положения, изложенные в законе. И проект новой редакции Кодекса об административной ответственности, представленный Кабинету Министров Министерством юстиции (18.09.2007 г.), содержит новые административные взыскания, такие как прекращение действий и аннулирование лицензий, сертификата, свидетельства об аккредитации и иных документов разрешительного характера (ст. 30 Кодекса).

В законе об административных процедурах Японии в случае издания «невыгодных (неблагоприятных) распоряжений» проводится процедура заслушивания, если они ущемляют важные интересы адресата. Но в Узбекистане положения закона об административных процедурах не распространяются на большую часть этих «невыгодных (неблагоприятных) распоряжений», а переносятся в судебную сферу. Более того, проект закона Республики Узбекистан о разрешительных процедурах в предпринимательской деятельности (далее – закон о разрешительных процедурах), представленный Кабинету Министров Министерством юстиции (на 18.09.2007 г.), относит прекращение

действий и аннулирование лицензий (в случае правонарушений) к компетенции судебных органов, т. е. они осуществляются в судебном порядке (п. 6–8, ч. 1, ст. 17 проекта закона о разрешительных процедурах). Следовательно, в случае правонарушений к прекращению действий и аннулированию лицензий субъектов предпринимательства не применяются положения закона об административных процедурах, а применяются положения Кодекса об административной ответственности, и они осуществляются в судебном порядке с наложением административного взыскания. Таким образом, при отмене административных актов, к которым будут применяться положения закона об административных процедурах, в основном относятся вопросы управления в сфере публичных услуг, такие как предоставление субсидий и назначение государственных пенсий.

Касательно отмены «административного акта» в случае правонарушений мы лишь требуем четкого определения применения положений закона об административных процедурах или КоАО. Учитывая, что с советских времен продолжает существование огромный институт административной ответственности, принятие закона об административных процедурах могло бы упразднить этот институт, но пока для Узбекистана это не является реальным. Мы полагаем, что одновременно с законом об административных процедурах можно применять и КоАО и в этот кодекс внедрить «мораль» и «должные процедуры» закона об административных процедурах. Такое направление административной реформы уже используется в Китае, где также существует институт административной ответственности. В этом плане GTZ не соглашается с новой редакцией КоАО и, исходя из германского закона о нарушении порядка, они требуют упрощения административных взысканий, т. е. желают радикальной реформы, оставив, как правило, только «административный штраф».

**3. Удаление формальной процедуры и процедура учета мнений административного производства.** В самом начале, основываясь на германском законе, в проект закона об административных процедурах были включены поло-

жения о «формальной процедуре», которая требует проведения заслушивания. Но, к сожалению, позже данное положение было удалено из проекта. Вместо формальной процедуры проект закона содержит положения об учете мнений в форме заслушивания устных объяснений и путём получения письменных объяснений и о заслушивании мнений на заседании (ст. 36). Несомненно, JICA голосует за включение в закон положений о формальной процедуре, но в то же время, разрабатывая конкретизирующие правила по проведению упрощенной процедуры учета мнений, мы стараемся хоть немного приблизить процедуру учета мнений к формальной. Таким образом, в рамках постановления о реализации положений закона об административных процедурах мы планируем урегулировать процедуру учета мнений в устном порядке и процедуру заслушивания. И это, в свою очередь, является одним из видов правового содействия JICA, особенность которого заключается в создании механизма реального применения закона после его принятия.

**4. Обеспечение системы применения закона после его принятия.** Реальное применение закона об административных процедурах после его принятия зависит от уважения и правильного применения его административными органами. В этом плане после вступления закона в силу необходимо проводить мониторинг исполнения закона, давать рекомендации по его совершенствованию или организовывать курсы обучения для доведения сути закона об административных процедурах до служащих административных органов. Министерство юстиции планирует провести разъяснительные работы среди госслужащих, населения и вести мониторинг исполнения закона. JICA планирует оказать содействие в этой работе, а также разработать комментарий к закону.

Как видно из вышеприведенного обзора, GTZ участвует в разработке проекта закона об административных процедурах с самого начала и весьма заинтересовано в совершенствовании данного законопроекта. Являясь сторонником включения в законопроект положений о формальной

процедуре, JICA делает упор на оказание содействия в плане реального исполнения закона после его принятия. JICA и GTZ одновременно оказывают содействие закону об административных процедурах, но здесь я хочу обратить ваше внимание на то, что точки упора в содействии у каждого являются разными.

Подводя итоги, хочу остановиться на значении правового содействия по проекту закона об административных процедурах для науки административного права Японии. Данное содействие даст японской науке административного права возможность узнать, что мы можем предложить миру, и вместе с этим оно является стартом для исследований по пересмотру сравнительного статуса административного права Японии.

До сих пор японские исследования по административному праву развивались на основе американской и германской теории и являлись «исследованиями на приемнике», в которых определенное государство бралось как модель, и в дистанции от этого государства определяли свой статус и свои особенности. Но, как известно, исторический вклад германского административного права в развитие административного права Японии является огромным. Однако особенностью правового содействия по проекту закона об административных процедурах в Узбекистане является «исследование на передатчике». Данное исследование проводится совместно с юристами зарубежной страны, чтобы определить, что может передать Япония из своей теории и практики административного права для административной реформы зарубежной страны; иными словами, можно ли создать правовую систему, которая необходима для данной страны, взяв Японию за модель. И в плане повторного осознания «всеобщности» и «особенности» японского административного права оно открыло новые перспективы в японских сравнительных исследованиях, которые до этого времени ограничивались только Америкой и Европой. В этот раз особенно удачной стала реализация данного проекта, позволяющая сравнивать правовое содействие Германии (GTZ) и Японии. Это имеет огромное значение для

рассмотрения японского административного права в плане оказания содействия в разработке конкретного закона об административных процедурах совместно с Германией, которая до этого времени являлась «учителем» административного права Японии.

GTZ планирует также оказать содействие и в разработке проекта закона о государственной службе и закона о процедурах административного законодательства. Если возможно проведение сравнительных исследований с правовым содействием GTZ в других сферах административного права на основе полученных результатов в рамках проекта закона об административных процедурах, то в дальнейшем оно сможет внести огромный вклад в японские «исследования на передатчике».

*Р.А. Подопригора,  
гл. научный сотрудник Института законодательства  
Республики Казахстан, докт. юрид. наук*

## **Правовое регулирование административных процедур: казахстанский опыт**

Вопрос об административных процедурах, наверное, в любой стране невозможно рассматривать в отрыве от вопросов состояния административного права или всей правовой системы.

Становление правовой системы постсоветского Казахстана связывалось, прежде всего, с развитием частных отраслей права (из которых выделялось гражданское право). Разгосударствление различных сфер социальной жизни, доминирование рыночных подходов в регулировании общественных отношений привели к определенному перекосу в соотношении публичного и частного права. Государственное управление на некоторое время отошло на второй план, что обусловило такие явления, как передача государственных функций негосударственным органам, тендеры на выполнение нормативных правовых актов, распространение системы государственных закупок на выполнение публичных функций. Бурное развитие частных начал общественной жизни, предпринимательства не сопровождалось переосмыслением деятельности государственного аппарата. Происходили, конечно, отдельные изменения, к примеру, в вопросах государственной службы, но они закрепляли скорее статику, а не динамику государственного управления.

Справедливости ради надо сказать, что осмыслять новую ситуацию в государственном управлении особенно некому. Казахстан всегда испытывал недостаток в ученых-административистах или специалистах по государственному управлению. Не меньший дефицит был в процессуалис-

тах не только в сфере административного права и процесса, но и юридического процесса как такового. Этим, наверное, объясняется невнимание к процедурам вообще и к административным процедурам в частности.

На определенном этапе социально-экономическое развитие страны столкнулось с неповоротливым государственным аппаратом, закостнелыми формами работы, многочисленными коррупционными проявлениями. Президент Н.Назарбаев в своих выступлениях неоднократно указывал на недостаточную эффективность государственного аппарата, необходимость устранения административных барьеров для ведения бизнеса. Очень громкими и недовольными при оценке бюрократических процедур были голоса предпринимателей и иностранных инвесторов. Вследствие этого, произошло упорядочение отдельных административных процедур, в частности, в сфере издания актов управления, регистрации юридических лиц и недвижимости, лицензирования, рассмотрения обращений граждан. Однако отсутствовал общий нормативный акт, объясняющий принципы административных процедур, универсальный алгоритм действий государственной администрации.

27 ноября 2000 г. в Казахстане принимается Закон «Об административных процедурах»<sup>1</sup>. Появление такого закона было несколько удивительным и неожиданным с учетом того, что акт очень сложен с точки зрения юридической техники и требует серьезной квалификации и усилий законодателя и специалистов, которых, как отмечено, не так много в стране. Но после его опубликования оказалось, что он сильно отличается от подобных актов других стран, содержащих большое количество процедурных статей. Наш закон, состоящий всего из 25 статей, относится к так называемым рамочным актам. Он регулирует следующие вопросы:

- порядок принятия решений при осуществлении государственными органами государственных функций и их оформление;

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. «Об административных процедурах» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 20. Ст. 379.



- процедуры организации работы государственных органов;
- процедуры защиты прав и законных интересов граждан;
- процедуры принятия решений в области экономики.

На наш взгляд, в нем содержится несколько принципиальных новшеств.

**1. Закрепление понятий.** Именно в нем указано, что следует понимать под административными процедурами:

*1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление;*

*2) процедуры организации работы государственного аппарата;*

*3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан;*

*4) основные начала процедур принятия решений в области экономики.*

В законе также даны понятия государственного органа, указаны его компетенции, полномочия, права, обязанности, задачи, функции. Совсем недавно в закон внесены изменения касательно определения понятий государственной услуги, стандарта, регламента оказания государственной услуги и реестра государственной услуги<sup>1</sup>.

**2. Регулирование порядка издания индивидуальных актов.** Если в отношении нормативных правовых актов государственных органов действовал и действует специальный закон, то индивидуальным актам отведено место именно в Законе «Об административных процедурах».

**3. Разграничение единоличной распорядительной деятельности и деятельности коллегиальных органов.**

**4. Информационное обеспечение деятельности государственных органов, включая электронные технологии, а так-**

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 18 июня 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования административных процедур» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007. № 12. Ст. 86.

же введение положений, касающихся служебных документов и внутреннего документооборота (что всегда было засекречено).

Оценка закона общественностью оказалась довольно противоречивой. С точки зрения понятийного аппарата, провозглашения принципов, фиксирования превосходных деклараций, внутренней организации деятельности государственного органа следует признать его полезность. С точки зрения внешних взаимоотношений государственной администрации, конкретики, деталей, т.е. того, чем характеризуются процедуры, закон не так полезен. Иными словами, закон больше затрагивает вопросы внутренней организации государственной администрации, чем внешние отношения этой администрации с гражданами и организациями.

Именно по этой причине нельзя считать, что он сильно востребован или что к нему часто обращаются в административной или судебной практике. Его чаще применяют исследователи, когда рассуждают о компетенции, функциях государственных органов и т.д. Закон по сути не решил проблем бюрократической волокиты, дискреционных решений, прозрачности деятельности государственной администрации, упрощения процедурных действий (чему он должен быть посвящен), поэтому отдельные административные процедуры со всей тщательностью прописываются в других актах.

Дальнейшее развитие законодательства об административных процедурах в Казахстане связано с проводимой в стране административной реформой и новым взглядом на государственное управление, предполагающими дальнейшую дебюрократизацию государственного управления, облегчение административных процедур, внедрение новых управленческих технологий.

Руководство страны принимает решение о переходе на так называемую модель корпоративного управления, где государство является поставщиком услуг, а во главу угла ставятся интересы потребителя, т.е. гражданина. В связи с этим популярным административно-правовым термином становится термин «государственная услуга». Разрабаты-

ваются регламенты, реестры, стандарты оказания государственных услуг, системы их оценки качества и мониторинга. В связи с этим были внесены изменения в Закон «Об административных процедурах», приняты подзаконные акты, касающиеся типовых стандартов, регламентов оказания юридических услуг.

Институционально продолжают попытки сосредоточить различные административные процедуры в одном органе. В частности, наиболее мощным регистрирующим органом в стране стало Министерство юстиции, которое обладает регистрационными функциями в отношении большого количества субъектов и объектов.

Упростить административные процедуры призваны и новые управленческие технологии. Таковой, к примеру, является принцип «одного окна», согласно которому граждане вместо обращения в различные государственные органы для получения необходимых свидетельств, разрешений, регистраций направляются в так называемые центры обслуживания населения (структуры Министерства юстиции).

Немаловажное значение придается прозрачности административных процедур. В этой связи реализуется проект электронного правительства. В рамках этого проекта в государственных органах вводится электронный документооборот, созданы и функционируют веб-сайты большинства государственных органов. Различные виды отчетности сдаются преимущественно в электронной форме. Все это реально помогает гражданам и организациям. Можно привести много примеров, когда государственные органы, имея необоснованные претензии к гражданам или юридическим лицам, тем не менее вынуждены принимать документы на электронных носителях, тогда как при личном контакте эти претензии наверняка нашли бы свое выражение в лучшем случае в отказе в приеме документов, в худшем случае – в коррупционных действиях.

В перспективе планируется введение альтернативного порядка обращений граждан и организаций, контакты граждан и государственных органов в электронном формате. Конечно, это связано с серьезными затратами инф-

раструктурного характера. Так, пользователями Интернета пока в Казахстане являются, по разным оценкам, от 3 до 5% населения.

Следует отметить и то, что на пути совершенствования административных процедур существуют серьезные препятствия, к которым мы относим следующие.

1. *Нигилистическое отношение к процедурам.* Нигилизм проявляется у всех участников правоотношений: и у граждан, и у представителей государственных органов. Вместе с тем наказание за нигилистическое отношение к процедурам разное: если юридическое лицо на два часа опоздает со сдачей налогового отчета, на него будет наложен огромный штраф; государственные служащие позволяют себе опаздывать на месяцы при принятии решений, но считается, что ничего страшного не произошло.

2. *Судебная практика.* Уважение к административным процедурам могут воспитывать суды. Но, к большому сожалению, суды до сих пор не считают процедурные и процессуальные нарушения существенными.

3. *Отсутствие понимания природы и видов процессуальной деятельности даже среди юристов.* До сих пор административное право у многих юристов ассоциируется с институтом административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях. Германские коллеги, участвующие в различных правовых проектах в Казахстане, объясняли нашим юристам, что административные суды, созданные в Казахстане (рассматривающие дела об административных правонарушениях и жалобы по этим делам), не имеют ничего общего с административными судами Германии. В связи с этим возникают серьезные методологические проблемы. Так, в Казахстане разрабатывается административно-процессуальный кодекс, и до сих пор непонятен предмет его регулирования: одни органы настаивают, что в рамках этого кодекса должна быть выделена процессуальная часть об административных правонарушениях; другие – что кодекс, по крайней мере, должен включать в себя вопросы административной юстиции и производства по делам об админист-

ративных правонарушениях; третьи добавляют, что желательно охватить все административные процедуры. При такой методологической неразберихе очень трудно надеяться на появление квалифицированного акта.

*4. Отсутствие ответственности государственных органов.* Одна из помех в совершенствовании административных процедур – отсутствие ответственности государственных органов и государственных служащих за различные процедурные правонарушения. Нельзя сказать, что нет соответствующих статей в различных актах, но их явно недостаточно для адекватного воздействия на незаконнослужащих чиновников и формирование адекватной процедурной культуры.

*5. Неподготовленность государственных служащих к работе в новых условиях.* Современная организация государственного аппарата предполагает должный уровень правовой подготовки сотрудников, знание ими принципов процесса и отдельных процедур. На примере деятельности центров обслуживания населения граждане столкнулись с отсутствием специалистов, хорошо знающих законодательство о регистрации юридических лиц и законодательство о регистрации граждан по месту жительства. И хорошая идея обернулась тем, что центры обслуживания населения стали лишним передаточным звеном в контактах между гражданами и государственными органами.

Таким образом, можно заключить, что основные проблемы административных процедур остаются не только в области законодательного регулирования, но и в области правосознания и правовой культуры, ответственности, дисциплины, инфраструктурного обеспечения. Очень важным и ценным является зарубежный опыт, который позволяет ознакомиться с тенденциями развития законодательства, увидеть свои ошибки, сравнить нормативное регулирование и правоприменительную практику в различных государствах мира.

*Хирото ТОКУДА,  
профессор, Университет Рюкю*

**Сотрудничество между Японией и Узбекистаном  
в сфере правоприменения законодательства  
об административных процедурах**

Как краткосрочный эксперт JICA с сентября 2006 г. по август 2007 г. вместе с рабочей группой Министерства юстиции я участвовал в интенсивных сессиях по обсуждению проекта Закона Республики Узбекистан об административных процедурах и смог внести свой вклад в процесс подготовки рекомендации (концепции), плана мероприятий по реализации положений данного Закона и Типового положения о порядке проведения заслушивания.

Я получил интересный и ценный опыт, так как скоро ожидается принятие указанного закона. Исходя из своего опыта, я хочу представить вам информацию о проделанной работе в рамках правового сотрудничества, мои особые впечатления от этой работы и поставить вопросы, которые, по моему мнению, имеют огромное значение для дальнейшего правового сотрудничества.

Сначала хочу ознакомить вас с содержанием и результатами работ, которые были проделаны нами в течение года.

Мы можем разделить эту работу на 3 больших этапа.

*Первый этап* длился с сентября 2006 г. по март 2007 г. На данном этапе мы работали над вариантом проекта закона, который был представлен в Законодательную палату для первого чтения (далее – первоначальный вариант проекта закона).

*Второй этап* длился с середины марта до середины мая 2007 г.. На этом этапе мы работали над версией проекта закона, который прошел второе чтение (далее – проект закона после второго чтения), и в это время были сделаны

большие изменения в содержании закона об административных процедурах.

*Третий этап* начался с середины мая. Основываясь на проекте закона после второго чтения, одновременно с разработкой детального Типового положения о проведении заслушивания и плана мероприятий, мы, насколько возможно, старались приблизить его к формальной процедуре, которая предусматривалась первоначальным вариантом проекта закона.

На первом и втором этапах я работал в основном в Министерстве юстиции. Я изучал систему и законы, которые связаны с проектом закона об административных процедурах. Параллельно с этой работой совместно с членами рабочей группы Минюста мы проводили дискуссии по вопросам приведения законодательства в соответствие в случае принятия закона об административных процедурах. Тогда мы работали на основе первоначального варианта проекта закона. Как результат нашей совместной работы в сентябре 2006 г. я подготовил доклад «Задачи и предложения по принятию закона об административных процедурах».

На втором этапе мы делали упор на разработку проекта положения о проведении процедуры заслушивания, других положений и руководств для того, чтобы население могло использовать административные процедуры и чтобы они реально применялись в практике государственного управления. В ходе такой работы мы узнали, что проект закона после второго чтения по содержанию очень отличается от первоначального проекта закона, поэтому мы с рабочей группой Минюста вели работу по обоим вариантам проекта закона. В результате в марте 2007 г. мы подготовили «Концепцию исполнения закона (промежуточный отчет)». В мае снова приехал в Узбекистан, где с рабочей группой Минюста мы подготовили окончательной отчет по концепции.

На третьем этапе мы пригласили в Японию четверых сотрудников Минюста во главе с господином Икрамовым (начальником главного управления по законодательству). В ходе визита они посетили Министерство внутренних (об-

щих) дел Японии, мэрию города Токио, правительство префектуры Аичи и мэрию города Нагоя. Кроме того, используя положения японского закона об административных процедурах, мы совместно завершили разработку проектов типового положения о порядке проведения заслушивания и плана мероприятий по реализации положений Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах».

Во время первого и второго этапов, изучая правовую систему и законодательные акты, связанные с проектом закона об административных процедурах, мы исходили из проекта данного закона. Но одновременно мы углубляли взаимопонимание между JICA и Минюстом, уточняя вопросы по основным принципам закона об административных процедурах исходя из глобальных стандартов, конкретизации процедур, условий для исполнения данного закона, механизма исполнения закона после его принятия.

Особенностью третьего этапа является то, что на его протяжении JICA предлагала различные идеи по исполнению закона об административных процедурах, и рабочая группа приводила эти идеи в такую форму, которая соответствует практике правоприменения в Узбекистане, либо мы обсуждали пути упрощения процедур для населения. Например, JICA настоятельно предлагало разработку папки типовых форм административных актов. Папка типовых форм административных актов разрабатывается и хранится в офисе для того, чтобы служащие административных органов, которые готовят проект административного акта, в своей повседневной работе могли пользоваться этими формами для правильного применения положений закона об административных процедурах. Она предназначалась для укоренения закона об административных процедурах в практике государственного управления в Узбекистане и для того, чтобы пользоваться положениями данного закона было легче для населения. Мы долго не могли найти общий язык по данному вопросу и, откровенно говоря, я стал тревожиться об этом. Однако в ходе горячих споров я заметил что эквиваленты такой формы могут су-



ществовать в практике государственного управления в Узбекистане. Оказывается, при принятии нормативных актов в Узбекистане готовится схема процесса производства административных дел, и там обозначаются все ответственные исполнители и их реквизиты. В случае принятия закона об административных процедурах, с приведением законодательства в соответствие с положениями нового закона, в данные схемы включаются процедуры, предусмотренные законом об административных процедурах, и граждане смогут узнать, на каком этапе административного производства какие права им гарантированы. Как эксперт JICA, я задавал много вопросов, чтобы уточнить, являются ли эти схемы эквивалентом типовых форм административных актов и как широко они применяются в практике государственного управления в Узбекистане. Таким образом, особенно на третьем этапе мы вели конкретные обсуждения, и я осознал приемлемость наших предложений в практике государственного управления в Узбекистане.

Хочу поделиться моими впечатлениями, полученными в ходе деятельности в рамках правового сотрудничества. Прежде всего могу сказать о деятельности в рамках правового сотрудничества: мы провели очень хорошие и полезные дискуссии с членами рабочей группы Минюста, задавали друг другу разнообразные вопросы. Иногда между нами были и разногласия, и тогда я даже думал, что невозможно решить эти проблемы. Например, так было в случае с «папкой типовых форм административных актов». Как ни удивительно, благодаря твердым намерениям JICA и Минюста по разработке проектов положений и плана мероприятий по исполнению закона, мы в конце концов уладили данный вопрос. К счастью, в моем опыте было много таких случаев.

Одновременно с участием в проекте правового сотрудничества я тоже научился многому. Например, выявил связь между законом об административных процедурах и законом об административной структуре. И в первоначальном варианте проекта закона, и в проекте закона после второго чтения делается основной упор на административные акты.

Чувствуя необходимость уточнения вопросов распределения полномочий, я реально изучил, какие органы (ведомства, подразделения) уполномочены издавать административный акт. Причина моего исследования такого рода заключается в том, что в случае неопределенности в распределении полномочий (какое подразделение уполномочено издавать административный акт), у нас получится неработающий закон, который не будет достаточно четко функционировать. Опираясь на такое понимание проблемы, я начал исследование с самого Министерства юстиции. В национальной правовой базе данных я нашел данные о полномочиях Минюста по изданию административных актов. Более того, во внутреннем уставе Минюста были четко обозначены полномочия каждого подразделения, были должностные инструкции служащих подразделений. В ходе изучения структуры Минюста я удостоверился в прочности административной структуры в Узбекистане и в то же время продолжал думать об условиях достаточного функционирования закона об административных процедурах. Весь мой полученный опыт оказывал большое влияние на мои научные исследования.

Следующее мое впечатление связано с вопросом, который причинял мне особую головную боль в рамках правового сотрудничества. На первом этапе я уделял большое внимание приведению отдельных законодательных актов в соответствие с положениями закона об административных процедурах. И я провел исследование, используя правовую базу данных. Положения о «мотивировании» содержались в более чем 60 отдельных законодательных актах. Но на данном этапе я не смог завершить работу по определению нормативных актов, которые содержат положения о системе извещения и проведения заслушивания, которая является ядром закона об административных процедурах. Тогда я пришел к мнению, что применение процедуры заслушивания, являющейся ядром закона об административных процедурах, еще неизвестно в Узбекистане. В такой ситуации моя деятельность в сфере правового сотрудничества натолкнулась на большую стену. Особенно это стало

ощутимым, когда мы с членами рабочей группы Минюста обсуждали вопросы создания институтов и системы исполнения закона, основываясь на понимании значения правовых принципов (должная процедура) и институтов (таких, как проведение заслушивания) закона об административных процедурах. Приводя примеры из опыта Японии, я старался объяснить значение и суть закона об административных процедурах (должной процедуры), но с точки зрения узбекистанских специалистов мои объяснения оставались лишь примерами, характерными для Японии. Возможно, у них были опасения по поводу полноценного функционирования в Узбекистане системы иностранного государства (Японии), скопированной полностью. Еще не закончив объяснение сути и значения закона об административных процедурах, я узнал о практике проведения в Минюсте процедуры заслушивания мнений при прекращении действия или аннулирования адвокатских лицензий. При обсуждении этого вопроса ответственный служащий Минюста сам отметил, что данная административная (предварительная) процедура предназначена для защиты прав адресата решения. Проведением тщательной процедуры обеспечивается правильность административных решений, и в результате сохраняется авторитет самого административного органа. Услышав это сообщение, я удостоверился, что в Узбекистане уже используются положения закона об административных процедурах, и на основе этого можно утверждать, что в узбекистанской практике государственного управления существует основа для принятия морали нового закона. Эти новые данные позволили мне с ещё большим энтузиазмом продолжать деятельность в сфере правового сотрудничества, и мы использовали эти данные при разработке Типового положения о порядке проведения заслушивания. Все это было очень сильным впечатлением для меня.

В заключении хочу отметить следующее. Опираясь на полученные результаты, в качестве важного момента в осуществлении деятельности в сфере правового сотрудничества выделю значимость оценки состояния системы пра-

воприменения и административного управления, которые связаны с правовым сотрудничеством. Правовое сотрудничество с недостаточным осознанием данного момента может привести к таким результатам, где стране-получателю помощи настоятельно рекомендуется лишь внедрение системы правоприменения и идеи нашей страны (Японии). Но в случае невозможности содействия в направлении укоренения закона об административных процедурах в Узбекистане только с осознанием данного момента, придется осуществлять правовое сотрудничество, которое направлено на поддержание текущего положения. В этом плане в рамках правового сотрудничества необходимо определить некоторые практические позиции, такие как необходимость принятия данного закона и условия для его реального исполнения.

Но без взаимодоверия обеих сторон осуществление всей этой деятельности будет затруднительным, потому что нельзя вести обсуждение без доверительных отношений, и не будет чувствоваться энтузиазма при осуществлении деятельности в сфере правового сотрудничества. К счастью, мой энтузиазм в отношении данной деятельности продолжает набирать высоты. И все это благодаря усилиям сотрудников Министерства юстиции и других людей, с которыми я обменялся мнениями по поводу закона об административных процедурах.

*Л.Б. Хван,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Ташкентского государственного юридического института,  
канд. юрид. наук*

## **Административные процедуры в налоговых правоотношениях: нормативная регуляция и проблемы правоприменения в Республике Узбекистан**

В 2005 г. на первом симпозиуме, организованном Ташкентским государственным юридическим институтом и Нагойским университетом, посвященном отдельным проблемам административной реформы в Республике Узбекистан, нам пришлось констатировать серьезные недостатки в деятельности органов исполнительной власти в сфере налоговых правоотношений, в их правоприменительной практике, что низводило на нет закрепленные в Конституции и законах юридические гарантии налогоплательщиков.<sup>1</sup> Субъективный взгляд правоприменителя доми-

<sup>1</sup> По итогам 2006 г. в рейтинге экономической свободы, составляемом аналитическим центром Heritage Foundation и газетой The Wall Street Journal (степень экономической свободы в 161 стране мира), например, Украина занимает 125-е место, Узбекистан 132-е, Белоруссия 145-е, Туркменистан 152-е, Эстония 12-е, Литва 22-е, Армения 32-е, Грузия 35-е, Латвия 41-е, Казахстан 75-е, Киргизия 79-е, Молдова 81-е, Таджикистан 98-е, Азербайджан 107-е. Источник: <http://www.buhgalter.kz/>. По результатам ежегодного исследования WBG и IFC «Бизнес в 2006 году», сравнивавшего состояние бизнес-среды в 155 странах мира на 1 января 2005 г. по 10 параметрам (удобство и затратность процедур открытия и закрытия бизнеса, получения лицензий и кредитов, регистрации собственности, найма и увольнения персонала, уровень защиты прав инвесторов, эффективность судов, тяжесть налогового бремени и администрирования, внешнеторговый режим) из постсоветских республик в конце списка числится Узбекистан (Таджикистан и Туркменистан даже не вошли). Источник: <http://www.doingbusiness.org/> или <http://www.worldbank.org.uz>. Эксперты Всемирного банка (WB) в отчете «Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой. Кто добился успеха и почему» пришли к заключению, что в процессе налогового администрирования проблема частоты взяток относительно остро стоит в Азербайджане, Таджикистане, Узбекистане и Киргизии. В отчете подчеркивается, что как в 2002 г., так и в 2005 г. предприниматели Армении (а также Таджикистана и Узбекистана) в отличие от своих коллег из других стран СНГ, не считают коррупцию серьезной проблемой // Источник: [http://www.yerkir.am/rus/index.php?sub=news\\_arm](http://www.yerkir.am/rus/index.php?sub=news_arm).

нирует над объективной оценкой норм права: большинство правовых проблем заключается в не всегда адекватном толковании должностными лицами содержания административно-правовой нормы и ее связей с иными нормами законодательства.<sup>1</sup> Налоговые органы, как и правоохранительные структуры, подходят к толкованию законодательства при любых сомнениях в той или иной норме не в пользу налогоплательщика. Закрепленный в конце 2006 г. принцип презумпции невиновности налогоплательщика сформулирован в ст. 4 НК РУз так: *«Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности нормативно-правовых актов о налогах, сборах и других обязательных платежах толкуются в пользу налогоплательщика – субъекта предпринимательства»*. К сожалению, он имеет дискриминационный характер и потому юридически дефектен. Интересно, что Президент РУз предложил Минюсту РУз, Минфину РУз и ГНК РУз использовать более широкое понимание «налогоплательщик», а не только «субъект предпринимательства».<sup>2</sup> Но это не нашло отражения в кодексе.

Проблемой совершенствования правовой системы стала декларативность или неэффективность принятых законодательных актов. Это существенно отражается на продвижении административной реформы. Нельзя не согласиться с нашими зарубежными экспертами-юристами, что закон должен отвечать требованиям данного общества на данный момент. «Это необходимо для того, чтобы этот закон не оставался только на бумаге, и не работал. Вот, например, в Узбекистане на сегодня очень много законов, кото-

---

<sup>1</sup> Даже в такой, казалось бы, несложной сфере, как регистрация субъектов предпринимательства, где в 2006 г. были приняты важные нормативные акты, установившие процедуры уведомительной регистрации, сохраняются многие проблемы и де-факто по-прежнему действует разрешительный принцип. См.: Отчет МФК (IFC) «Уведомительный порядок регистрации бизнеса. Первые результаты. 2007» в рамках отчета «Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и частного бизнеса».

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РУз «О либерализации финансовой ответственности субъектов предпринимательства за хозяйственные правонарушения» от 24.06.2005 г. №УП-3622. Таким образом, физические лица – налогоплательщики не смогут воспользоваться данным принципом НК РУз.

рые не работают, хотя в свое время были приняты»<sup>1</sup>. Эта «болезнь» ни в коем случае не должна коснуться Закона «Об административных процедурах», принятого Законодательной палатой Олий Мажлиса РУз 21 июня 2007 г. Именно данный закон может стать ориентиром для кардинальных изменений и дальнейшего совершенствования многих отраслей законодательства в части административных (управленческих) процедур, должен создать надежную базу для их систематизации, обеспечить наряду с судебным порядком эффективную защиту участников налоговых правоотношений от незаконных, необоснованных действий должностных лиц, органов государственного управления.

**Общая характеристика административных процедур в налоговом регулировании.** Анализ налогового законодательства показывает, что нормативная регуляция административных процедур, применяемых в отношениях с налогоплательщиками, совершенно недостаточна и осуществляется на несистемной основе. С чем это связано? В чем причины?

*Во-первых*, это обусловлено неразвитостью национальной научной доктрины административного права. Наука вынуждена двигаться вслед за изменениями в законодательстве и объяснять их, а не прогнозировать его развитие или влиять собственными разработками на его формирование. К тому же научная экспертиза актов законодательства не считается обязательной, а участие академических учреждений более чем условно, не имеет определяющего характера.<sup>2</sup>

*Во-вторых*, это связано с отсутствием законодательной основы административных процедур для надлежащего закрепления и применения их в правоотношениях, что непос-

---

<sup>1</sup> См.: интервью проф. *Казутака Сугиура*, директора Центра азиатского правового обучения Нагойского университета (Япония). Источник: <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30122941>.

<sup>2</sup> Сложно давать категорическую оценку способности научной юридической общественности критически рассматривать действия исполнительной власти, но, возможно, поэтому очень мало поводов и смысла пользоваться научными рекомендациями. Ср.: *Щекин Д.М.* Налоговые риски и тенденции развития налогового права. – М.: Статут, 2007. С. 111.

редственно отразилось на уровне отраслевой систематизации налогового законодательства.

*В-третьих*, традиционно сильной остается исполнительная власть, часто отождествляемая с административной властью, с административным принуждением, и откровенно слабым – гражданское общество.

Естественно, указанные причины привели к ведомственному закреплению учетных, разрешительных, регистрационных, контрольных или иных административных полномочий, которые осуществлялись органами государственного управления сквозь призму собственных интересов, часто без соблюдения интересов другой стороны правоотношений. Принцип «государству виднее» не способствовал установлению и развитию правовой культуры у чиновников, не было той среды, где административные процедуры стали бы насущной потребностью и неотъемлемой частью деятельности аппарата государственного управления, отвечающей задаче баланса публичных и частных интересов.<sup>1</sup>

Налоговая политика – это обычно компромисс между многими заинтересованными социальными группами. Налоговый кодекс во многом отражает этот компромисс. Но так как налоговая политика более способствовала реализации фискальных задач, нежели формированию сознательного отношения налогоплательщика к его обязанности уплачивать законодательно установленные налоги, то поэтому не возникало острой необходимости в выработке административных процедур, тщательном упорядочивании отношений между налоговыми властями и налогоплательщиком.

Нельзя не учитывать и несколько «организаторское» понимание самой исполнительной властью сути административной реформы, осуществляемой в Узбекистане уже с 2003 г. Вот как, например, определил один из министров

---

<sup>1</sup> Напомним в связи с этим, что в Узбекистане гражданин пока лишен права самостоятельно внести вопрос на рассмотрение Конституционного суда. Можно здесь привести высказывание некоего мичиганского политика: «Работай усердно и честно плати налоги. Тысячи трудящихся в госаппарате рассчитывают на тебя»...



основные направления административной реформы: а) оптимизация структуры государственного и хозяйственного управления путем ликвидации дублирующих друг друга министерств, ведомств и государственных организаций, функций распределения ресурсов и руководства субъектами хозяйственной деятельности; б) пересмотр структур, функций и положений действующих органов государственного и хозяйственного управления; в) передача части функций от структур республиканского уровня органам местного самоуправления; г) оптимизация численности управленческого персонала.<sup>1</sup> Это действительно немаловажные направления реформирования государственного механизма управления, однако среди них не названо самое важное и трудное – изменение *содержания* деятельности органов исполнительной власти с точки зрения их взаимоотношений с гражданином, кардинальное изменение формулы, определяющей обязанности должностных лиц по отношению к гражданину, их транспарентность, кроме того, позабыт и институт административной юстиции.

*В-четвертых*, органы налоговой службы, в том числе и по названным общим причинам, не проявляют инициативы в создании и реализации комплексной системы правовых процедур в повседневной практике, которая чаще называется налоговым администрированием.<sup>2</sup> В Концепции налоговой политики на 2007 г. совершенствование налогового администрирования рассматривается лишь как дальнейшее сокращение количества и упорядочение системы налоговых проверок.<sup>3</sup> Между тем эти два элемента – *количество проверок* и *условия внутриаппаратного согласования проверок* – не определяют содержания налогового администрирования и не могут служить ее базовыми показателями, вклю-

<sup>1</sup> Административная реформа в Узбекистане: цель, содержание, основные направления // Народное слово, 6 апреля 2004 года, № 69.

<sup>2</sup> В последнее время налоговые органы проявляют активность в вопросе представления финансовой отчетности и налоговых расчетов посредством использования информационных технологий при параллельном сохранении действующего порядка представления отчетности на бумажном носителе.

<sup>3</sup> Источник: <http://www.press-uz.info/ru/print.scm?topicId=2803&contentId=12818>. Интересно, как поставлена задача: не *кардинальное изменение*, а лишь *упорядочение* системы налоговых проверок.

чая действующую в Узбекистане систему проверок финансово-хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства. Налоговое администрирование не сводится к налоговому контролю, последнее лишь его составная часть.<sup>1</sup> Выпадают такие элементы, как систематизация нормотворчества органов налоговой службы, уточнение задач и целей деятельности налоговой службы, нормативная регуляция действий всех участников налогового администрирования (содействующих лиц), процедура исполнения налогового обязательства, процедура уплаты налоговых платежей, их возврата или перерасчета и многое другое.

**Классификация административных процедур в налоговом законодательстве.** Налоговый кодекс Республики Узбекистан не содержит развернутых положений, регламентирующих административные процедуры, применяемые в отношении налогоплательщиков. Та часть нормативных положений, которая имеет отношение к административным процедурам, *во-первых*, отражена на ведомственном уровне правового регулирования<sup>2</sup>, *во-вторых*, имеет очень усеченный характер, *в-третьих*, выражает односторонний подход к регуляции прав и обязанностей проверяющего и проверяемого.<sup>3</sup> Возможно, что рассматриваемый нами проект Закона «Об административных процедурах» изменит ситуацию и вторая по счету кодификация налогового законо-

<sup>1</sup> В указанном выше отчете IFC «Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и частного бизнеса» 2005 г. отмечено, что, несмотря на совершенствование системы назначения проверок, усилилось давление со стороны контролирующих органов на предприятия, в которых в течение года проводились проверки (с. 9). Контролирующие органы чаще всего проверяют не те предприятия, которые потенциально несут большую опасность для общества, а те, где высок оборот наличных денег, — предприятия общественного питания и торговли (с. 10).

<sup>2</sup> В литературе ранее отмечали, что общие процедуры решения индивидуальных дел за рубежом регулировались законодательными актами (кодексы или законы), однако в бывшем СССР подобных актов не было, и процедуры решения неюрисдикционных индивидуальных дел определялись нормативными актами другой юридической силы. См.: *Управленческие процедуры*. — М.: Наука, 1998, с. 29.

<sup>3</sup> Исследователи часто отмечают, что государство в лице своих органов является субъектом налогового контроля и одновременно устанавливает в законодательстве требования налогового контроля. Вот пример из практики законодательного регулирования: в проекте НК РУз права и обязанности налогоплательщиков и налоговых агентов детализированы, а права и обязанности уполномоченных органов (включая налоговые) сформулированы двумя отсылочными строками: *«регулируется ... иными норматив-*

дательства покажет более высокий уровень детализации административных процедур, даст системный подход законодателя к их нормативной регламентации.

В сфере налогового регулирования административные процедуры можно классифицировать по четырем основным группам. Подчеркнем, что единым основанием для такой классификации являются административно-правовые полномочия органов налоговой службы<sup>1</sup> и возможная последовательность их применения в отношении с налогоплательщиком. Не всегда эти процедуры могут выполняться именно в указанной ниже последовательности, и не всегда они жестко взаимосвязаны или взаимообуславливают друг друга.

**В первую группу** административных процедур отнесены те, которые реализуют отношения по рассмотрению и разрешению налоговым органом следующих административных дел: по регистрации, предоставлению, удостоверению<sup>2</sup> и приостановлению (прекращению) правомочий налогоплательщика в связи с:

- а)* регистрация (учет) налогоплательщика;
- б)* ликвидация (выведение из реестра) налогоплательщика;
- в)* представление документов, связанных с налоговым декларированием, включая представление иной финансовой или налоговой отчетности налогоплательщика;
- г)* признание за налогоплательщиком статуса, дающего основание для получения налоговых льгот (преимуществ);
- д)* отсрочка и (или) рассрочка уплаты налоговой задолженности<sup>3</sup>;
- е)* осуществление зачета или возврата налогоплательщику излишне уплаченных налоговых платежей;

*но-правовыми актами*». Пока это лишь проект, в котором, надеемся, найдет отражение другое видение вопроса.

<sup>1</sup> Проф. Б.М. Лазарев предлагал классифицировать управленческие процедуры по управленческим функциям. См.: Управленческие процедуры, с. 28. Д.В. Винницкий структурировал налоговое процедурное право так: налоговые общерегулятивные процедуры и налоговые охранительные процедуры. См.: Российское налоговое право. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, с. 310–311.

<sup>2</sup> Так называемые процедуры позитивного характера, т.е. не связанные с применением мер государственного принуждения.

<sup>3</sup> См.: Положение о предоставлении отсрочки и (или) рассрочки по упла-

- ж) получение права на налоговый кредит<sup>1</sup>;
- з) выдача официальных документов, имеющих юридическое значение;
- и) соблюдение тайны сведений о налогоплательщике и передачи ее третьим лицам;
- к) порядок определения и списания сумм безнадежной налоговой задолженности прошлых лет по платежам в бюджет и государственные целевые фонды<sup>2</sup>.

**Вторую группу** административных процедур составляют такие, где реализуются полномочия налоговых органов по контролю финансово-хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства. Среди них главными процедурами считаются следующие:

- а) согласование налоговой проверки;
- б) проведение налоговой проверки;
- в) участие налогоплательщика в проведении налоговой проверки;
- г) уведомление (сообщение) налогоплательщику о результатах проведенных налоговых проверок;
- д) утверждение результатов налоговой проверки;
- е) признание налогоплательщиком вины в совершенном правонарушении и добровольная уплата сумм финансовых санкций;
- ж) административное обжалование результатов налоговой проверки;
- з) административное обжалование решений органов государственной налоговой службы и действий (или бездействия) их должностных лиц;<sup>3</sup>

те задолженности, прекращении начисления пени, а также списания пени и штрафных санкций по платежам в бюджет и государственные целевые фонды: утверждено постановлением Республиканской комиссии по сокращению просроченной дебиторской и кредиторской задолженности и укреплению дисциплины платежей в бюджет от 10.12.2004 г. №60, зарегистрировано Минюстом РУз от 14.01.2005 г. №1442.

<sup>1</sup> См. Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по стимулированию создания и деятельности предприятий с иностранными инвестициями» от 31.05.1996 г. №УП-1467. Эта процедура принята для предприятий с иностранными инвестициями, производящих экспортноориентированную и импортозамещающую продукцию.

<sup>2</sup> Эта процедура применяется к низкорентабельным, убыточным, экономически несостоятельным государственным предприятиям, реализованным инвесторам по нулевой выкупной стоимости.

<sup>3</sup> Эту процедуру можно отнести и к первой группе административных процедур.

и) принудительное исполнение налогового обязательства<sup>1</sup>.

В третью группу административных процедур, имеющих юрисдикционное значение, включены те, где к налогоплательщику применяются меры пресекательного, восстановительного характера либо меры административной ответственности, среди них следующие процедуры:

а) возбуждение дела об административном правонарушении;

б) административное расследование;

в) рассмотрение дела об административном правонарушении;

г) вынесение решения по делу об административном правонарушении;

д) исполнение решения по делу об административном правонарушении;

Приведенная классификация административных процедур наглядно демонстрирует, насколько глубоко административно-правовые полномочия налоговых органов переплелись с правами и обязанностями налогоплательщика, как это – позитивно или негативно – может сказаться на предпринимательской деятельности юридического или физического лица. В связи с этим возрастает и организационно-правовая значимость надлежащей регламентации указанных полномочий, причем речь может идти только о законодательной регламентации, а не о ведомственной, так как она прямо определяет «самочувствие» налогоплательщика, непосредственно затрагивает его статус.

На более низком уровне правового регулирования еще возможно разрешение вопросов межведомственного взаимодействия. Например, в связи с осуществлением контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, обязательных платежей органы государственной налоговой службы взаимодействуют с органами государственной власти на местах, органами самоуправления граждан, правоохранительными, статистическими и финансовыми

<sup>1</sup> Налоговое обязательство – термин, который пока еще не нашел широкого применения в действующем налоговом законодательстве РУз.

ми органами, банками и другими организациями. Это также предмет для управленческих (внутриаппаратных) процедур, совокупность которых могут составить особую **четвертую группу** административных процедур, включающую процедуры, влекущие юридические последствия для налогоплательщиков и не имеющие какого-либо правового влияния (процедуры материально-технического характера).

Не менее важной представляется классификация *оснований* и *поводов* для проведения проверок. Дело в том, что по законодательству Узбекистана заявления, сообщения и другая информация о нарушениях налогового законодательства являются основанием для осуществления контролирующими органами внеплановых проверок. Речь идет о так называемых *«сведениях о фактах нарушения хозяйствующим субъектом законов и иных актов законодательства»*, под которыми понимается информация от юридических лиц и граждан с указанием конкретных аргументированных и документально подтвержденных фактов нарушений.

Если *правовым основанием* проведения налоговых проверок служит акт органа (должностного лица), в компетенцию которого входит принятие решения о такой проверке, то *поводом* могут служить материалы СМИ, заявления граждан и т.п. Между тем в законодательстве смешивают повод и основание, например, указывая в одном ряду *«решение Президента и Правительства Республики Узбекистан»* и *«сведения о фактах нарушения ... законов...»*, как основания для осуществления внеплановых проверок. Таким образом, эти различия также должны учитываться в процессе подготовки административных процедур, включая выработку самостоятельной *процедуры проверки заявлений, сообщений о нарушениях налогового законодательства*.

**Уровень и содержательность правового регулирования административных процедур в налоговом законодательстве.** Правовая организация налогового контроля в Узбекистане имеет достаточную нормативную базу<sup>1</sup>, но ее внут-

---

<sup>1</sup> Назовем Закон РУз «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов» от 24.12.1998 г.; Указ Президента РУз «Об упоря-

рения регламентация, и главное, практика применения далеки от реального соблюдения баланса частных и публичных интересов<sup>1</sup>, что чаще всего приводит к приоритету мнения (а может, и интереса) налоговых органов, нежели налогоплательщиков. Степень совершенства налогового контроля как правового института должна оцениваться по критерию его правовой упорядоченности, определенности процедур, гарантированности прав налогоплательщиков защиты от чрезмерного вмешательства в их деятельность при налоговом контроле. Пока это слабо отражено в нормах Налогового кодекса РУз, включая его новый проект.

Административные процедуры как правовой механизм должны обеспечить участие налогоплательщика на любой стадии согласования проверки, ее проведения и рассмотрения результатов:

дочении проверок и совершенствовании координации деятельности контролирующих органов» от 08.08.1996 г. №УП-1503; Указ Президента РУз от 29.03.1999 г. №УП-2276 «Об усилении банковского и налогового контроля за деятельностью вновь создаваемых хозяйствующих субъектов»; Указ Президента РУз «Об упорядочении организации проверок хозяйствующих субъектов» от 19 ноября 1998 г. №УП-2114; Указ Президента РУз «О мерах по дальнейшему сокращению и совершенствованию системы проверок субъектов предпринимательства» от 05.10.2005 г. №УП-3665; Указ Президента РУз «О мерах по ускорению реализации приоритетных направлений в сфере углубления рыночных реформ и дальнейшей либерализации экономики» от 14.06.2005 г. №УП-3618; Указ Президента РУз «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы правовой защиты субъектов предпринимательства» от 14.06.2005 г. №УП-3619; Постановление Президента РУз «О совершенствовании системы отчетности, представляемой субъектами предпринимательства, и усилении ответственности за ее незаконное истребование» от 15.06.2005 г. №ПП-100; Положение о Республиканском совете по координации деятельности контролирующих органов Республики Узбекистан: приложение №2 к Указу Президента РУз от 19.11.1998 г. №УП-2114; Порядок проведения проверок и осуществления государственного контроля налоговыми органами деятельности предприятий торговли, сферы услуг: зарегистрировано Минюстом РУз 21.04.1997 г. №331, утвержден ГНК РУз 10.04.1997 г. №97-30; Положение о порядке проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов и ведения Книги регистрации проверок: утверждено Приказом министерства юстиции от 29.12.2006 г. №213-мх, зарегистрировано Минюстом РУз 29.12.2006 г. №1650; Положение о порядке координации проверок деятельности субъектов предпринимательства – юридических лиц, проводимых контролирующими органами: утверждено Решением РСКДКО от 11.03.2006 г. №06-01-01, зарегистрировано Минюстом РУз 06.05.2006 г. №1573.

<sup>1</sup> Парламентские процедуры или потенциал парламентского контроля пока, увы, не дают должного эффекта.

- на получение уведомлений от проверяющих;
- на предоставление возражений и доказательств;
- на участие в процессе рассмотрения материалов налоговой проверки лично и (или) через своего представителя;
- на право отмены решения налогового органа вышестоящим налоговым органом или судом при нарушении этого права, если только такое нарушение привело к принятию неправомерного решения.

Основные проблемы административных процедур в налоговых правоотношениях можно свести к трем. Первая – это несоблюдение принципа верховенства закона, вторая – декларативность, фрагментарность, незавершенность, порой противоречивость регуляции административных процедур, третья – ведомственный уровень их регулирования. Рассмотрим некоторые положения налогового законодательства, которые иллюстрируют такой вывод.

В действующем законодательстве Республики Узбекистан есть общая ведомственная норма, согласно которой *«запрещается проведение проверок по вопросам, которые были проверены ранее»*.<sup>1</sup> Интересно, что запрет на проведение повторных выездных документальных налоговых проверок по одним и тем же налогам, подлежащим уплате или уплаченным налогоплательщиком за проверенный налоговый период, содержится не в Налоговом кодексе РУз, а в Положении о Государственном налоговом комитете Республики Узбекистан, утвержденном постановлением правительства.<sup>2</sup> Полагаем, что в новом проекте НК РУз будет учтен данный момент.

Ряд административных процедур юридически не получил должного отражения в налоговом законодательстве, хотя санкции за их несоблюдение прописаны в законодательстве достаточно жестко. Например, в НК РУз отсутствуют детальные положения, регламентирующие предоставление субъектом предпринимательства в орган налого-

---

<sup>1</sup> См. пункт 4 Положения о порядке проведения проверок деятельности хозяйствующих субъектов и ведения Книги регистрации проверок №213-мх.

<sup>2</sup> Пункт 12 Положения о Государственном налоговом комитете Республики Узбекистан: приложение №1 к Постановлению Кабмина РУз от 05.05.2000 г. №180.



вой службы информации об изменении юридического адреса (момент отсчета, форма уведомления); в то же время установлено, что при несообщении об изменении юридического адреса хозяйствующим субъектом в десятидневный срок в регистрирующий орган и орган налоговой службы на должностных лиц хозяйствующего субъекта налоговыми органами налагается административный штраф от 10 до 15 минимальных размеров заработной платы.<sup>1</sup>

В некоторых случаях, дается неадекватная квалификация нарушения административной процедуры. Так, *несвоевременная явка налогоплательщика на регистрацию в налоговые органы ... приравнивается к искажению учетной документации* и влечет за собой ответственность в порядке, предусмотренном законом.<sup>2</sup>

Одним из примеров ослабления позиций налогоплательщика при проведении налоговых проверок стали изменения в статье 18 «Гарантии невмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов» Закона РУз от 24.12.1998 г. «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов». Если ранее в законодательстве содержалось правило, согласно которому все «проверки производственно-хозяйственной и финансовой деятельности предприятий малого и среднего бизнеса, членов Палаты товаропроизводителей и предпринимателей осуществляются с обязательным участием юридических служб Палаты и ее территориальных структур»<sup>3</sup>, то ныне проверки деятельности хозяйствующих субъектов – членов Торгово-промышленной палаты Республики Узбекистан<sup>4</sup> лишь «могут осуществляться с участием ее представителей». До настоящего времени не приняты регламенты участия представителей ТПП РУз, неизвестны правовые по-

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Узбекистан «Об усилении банковского и налогового контроля за деятельностью вновь создаваемых хозяйствующих субъектов» от 29.03.1999 г. №УП-2276.

<sup>2</sup> См.: Положение о системе присвоения и применения идентификационных номеров налогоплательщиков в Республике Узбекистан: утверждено постановлением Кабинета Министров РУз от 11.03.1997 г. №130.

<sup>3</sup> См.: «Порядок проведения проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов: приложение к Постановлению Кабинета Министров РУз от 27.11.1998 г. №496 (пункт 1.10; документ утратил силу).

<sup>4</sup> ТПП РУз – правопреемник ПТиП РУз.

следствия неучастия и т.д. и т.п. Безусловно, в такой ситуации норма декларативна.

Некоторые проверки, осуществляемые налоговыми органами, никак не учитываются при правовой регламентации режима государственного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью налогоплательщиков. Так, принятие налогоплательщиком решения о добровольной ликвидации предприятия не включено в перечень оснований для проведения внеплановых проверок органом государственной налоговой службы (см. ст. 12 Закона РУз «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов» от 24.12.1998 г. или пункт 16 Положения о порядке координации проверок деятельности субъектов предпринимательства – юридических лиц, проводимых контролирующими органами).

Проблемы с административными процедурами возникают в отношении не только субъектов предпринимательства, но и физических лиц, не занимающихся бизнесом. Например, в ст. 126 НК РУз установлено правило, согласно которому *«налоговый орган присваивает каждому налогоплательщику идентификационный номер»*. Оформление ИНН физическим лицам (кроме физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность) ведется при подворном обходе налоговыми органами<sup>1</sup>. В реальности во многих случаях получение гражданами ИНН осуществлялось принудительным образом, посредством применения через работодателей известных «мер проработки». Понесли ли налоговые органы ответственность за несоблюдение ст. 126 НК РУз? Увы... и здесь негативно проявилась одна из тенденций налогового законодательства – перекладывание бремени на налогоплательщика.

В подтверждение противоречивости, несоблюдения принципа верховенства закона приведем пример, связанный с

---

<sup>1</sup> Для этих целей в Узбекистане впервые в странах СНГ в органах государственной налоговой службы был организован институт участковых налоговых инспекторов, на которых была возложена и задача обеспечения полноты и своевременности учета субъектов налогообложения (ст. 9 Закона Республики Узбекистан «О государственной налоговой службе» от 29.08.1997 г.).

применением пониженных ставок и освобождением от налога у источника в соответствии с конвенциями (соглашениями) об избежании двойного налогообложения.

Как известно, национальное законодательство РУз предусматривает специальные процедуры для освобождения от налога на доходы из источника в Республике Узбекистан на основании таких конвенций (соглашений).<sup>1</sup>

Следует отметить, что международные соглашения, заключенные Узбекистаном в области налогообложения, не уполномочили компетентные органы вводить соответствующие процедуры. Можно ли, основываясь на этом, а также учитывая установленный Конституцией РУз приоритет международных соглашений над национальным законодательством, полагать, что налогоплательщик имеет право автоматически пользоваться частичным или полным освобождением от налогов на основании конвенций (соглашений) об избежании двойного налогообложения, без соблюдения специальных процедур, установленных национальным налоговым законодательством? Должны ли резиденты иностранных государств пользоваться льготами, предоставленными конвенцией (соглашением), автоматически или должны следовать установленным инструкцией Минфина и ГНК РУз процедурам подачи заявлений и справок на частичное или полное освобождение или возврат налога на доходы из источника в РУз?<sup>2</sup>

Приведенные примеры свидетельствуют о несовершенстве налогового законодательства республики в части рег-

<sup>1</sup> Раз существует процедура, значит, она может быть использована налоговыми органами, в том числе для уменьшения размеров или отказа в применении льгот, предоставляемых конвенциями, соглашениями.

<sup>2</sup> Оплата нерезиденту Республики Узбекистан производится без удержания налога у источника выплаты, если представлено: *заверенное органами государственной налоговой службы заявление об освобождении от уплаты налога в соответствии с международными соглашениями; заверенная органами государственной налоговой службы справка о том, что нерезидент осуществляет деятельность и стоит на учете в органе государственной налоговой службы как постоянное учреждение нерезидента. Нерезидент, имеющий право на налоговую льготу согласно международному соглашению (конвенции), обязан представить в орган государственной налоговой службы по месту осуществления деятельности официальное подтверждение факта своего постоянного местопребывания данного лица в стране, с которой Республика Узбекистан имеет международное соглашение (договор) по налоговым вопросам. Заявление о снижении суммы нало-*

ламентации административных процедур. Критерии их правовой упорядоченности и детальной определенности, гарантии соблюдения органами налоговой службы, законодательный уровень регулирования должны стать главными целями в процессе защиты прав налогоплательщиков.

**Потенциал и значение административных процедур в налогообложении.** В чем эффективность административных процедур в налогообложении, что они могут принести в эту сферу, как они могут содействовать балансу публичного и частного интересов?

*Во-первых*, административные процедуры особенно важны там, где часто проявляется коллизия интересов участников правоотношений, острые разногласия, что требует не только урегулирования, но и применения системы превентивных (уведомительных) процедур, где полезно обеспечить согласованность действий, включая межведомственные. Безусловно, сфера налоговых отношений является той сферой экономики, где вечно будет существовать конфликт частной инициативы и публично-правового интереса<sup>1</sup>. Систематизация и формализация административных процедур должны содействовать сближению, искоренению психологической разобщенности или по крайней мере нейтрализации атмосферы конфронтации между налогоплатель-

*га или освобождения от его уплаты* подается до уплаты налога. Для предприятий и организаций, являющихся юридическими лицами Республики Узбекистан и выплачивающих доходы (прибыль) нерезиденту, отметка органа государственной налоговой службы на данном заявлении является основанием для снижения суммы налога или освобождения от уплаты налога. При подаче заявления о возврате уплаченных сумм налога орган государственной налоговой службы рассматривает заявление и осуществляет возврат излишне начисленных и уплаченных налогов в общеустановленном порядке. Заявление на снижение суммы налога или освобождение от уплаты налога подается в компетентный орган государственной налоговой службы с сопроводительным письмом и копией контракта (договора), по которому нерезидент получает доходы (прибыль) из источника в Республике Узбекистан. См. пункт 42 Инструкции о порядке налогообложения доходов (прибыли) иностранных юридических лиц в Республике Узбекистан (новая редакция): утверждена Постановлением от 15.06.2004 г. Минфина РУз №87 и ГНК РУз №2004-36, зарегистрированным Минюстом РУз 05.10.2004 г. №1416.

<sup>1</sup> По итогам исследований за 2001–2005 гг. налогообложение до сих пор остается наиболее проблематичным аспектом деятельности малого и частного бизнеса. См.: Обзор ИФС «Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и частного бизнеса». – Ташкент, 2006. С.12.

щиком и налоговым инспектором. Нет никаких оснований считать, что деятельность налоговых органов не нуждается и не может подлежать процедурной формализации. Скорее можно с полным основанием утверждать, что эта часть государственного управления более всего требует детальной разработки и совершенствования процессуально-процедурных норм.<sup>1</sup> Ошибки, допускаемые налоговыми органами, могут иметь непоправимый характер для налогоплательщика, поэтому опасность их причинения должна быть уменьшена, в том числе административной процедурой. Реализация Закона РУз «Об административных процедурах» позволит реально внедрить идею ответственности налогового чиновника перед налогоплательщиком за ненадлежащее исполнение своих публичных обязанностей.

*Во-вторых*, административные процедуры – это серьезный юридический инструмент, разумное использование которого позитивно повлияет на правоприменительную практику, установление справедливого и определенного налогообложения<sup>2</sup>. Административные процедуры при их рациональности, проработанности и точном соблюдении на практике создадут устойчивый и эффективный механизм административно-управленческой деятельности всего аппарата исполнительной власти, участвующего в реализации налоговой политики, а не только налоговой инспекции. Любая административная процедура должна рассматриваться как правовая гарантия того, что действие (решение) должностного лица будет основано на максимальной «вовлеченности» адресата решения в процесс его принятия, это необходимо для целей правильного и законного разрешения административного дела. Уровень правового регулирования административной процедуры – зада-

<sup>1</sup> Уместно процитировать К.Маркса: «Ту роль, которую в судах играет судопроизводство, в законодательных органах играет порядок дня и регламент». Полагаем, регламент имеет аналогичное значение и для власти исполнительной. См.: *Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.11. С. 374.*

<sup>2</sup> Конечно, они не станут панацеей в решении проблем налогового законодательства. Существует мнение, что при помощи законов можно изменять реальность. Это стереотип, изменить реальность может только соответствие духа закона букве закона. Дух закона – это практика жизни, правоприменение. Каким будет понимание административных процедур, покажет время, а пока надежды, возлагаемые на них, вполне обоснованны.

ча достаточно сложная, но вполне выполнимая. В юридической литературе уже ставился вопрос о разработке Кодекса о порядке решения индивидуальных неюрисдикционных дел, а также закона о государственном управлении (включая Основы). Предполагалось, что эти акты отразят общие черты процедур и особенности порядка решения отдельных категорий дел<sup>1</sup>. Нельзя не согласиться, что такое законодательство станет более полным и совершенным по структуре.<sup>2</sup>

*В третьих*, анализ показывает, что в налоговом праве выделено понятие «налоговый риск». Сам по себе налоговый риск в большинстве случаев обусловлен противоречивостью или неопределенностью норм законодательства, ошибочных действий (или бездействия) налогоплательщика. Но немалая доля ответственности лежит и на финансовых, налоговых органах, чьи действия в рамках налоговой политики, если и не таят риск для налогоплательщиков, то однозначно не способствуют его исключению из их деятельности. Мы имеем в виду не только ненадлежащее применение норм законодательства к налогоплательщику, но очень слабое желание содействовать искоренению ошибочных действий налогоплательщика<sup>3</sup>. Например, в деятельности органов государственной налоговой службы так и не реализована практика периодической публикации детальных обзоров налогового законодательства, в которых обобщались бы ошибки налогоплательщиков при исчислении и уплате отдельных налогов, рассматривались проблемы постановки на учет, ликвидации предприятий и т.п. Для субъектов малого бизнеса такие обобщения могли послужить ценнейшим материалом и рекомендациями, как не допустить ошибок в своей деятельности. По итогам тысяч проведенных проверок налоговые органы имели реальную возможность предупредить их в бизнесе тысяч других предпринимателей.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Например, производство по налоговым делам Н.Г. Салищева предлагала выделять в самостоятельное еще в 1970 г. См.: Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — М.: Наука, 1970.

<sup>2</sup> См.: Управленческие процедуры, с. 31.

<sup>3</sup> Одних карательных мер недостаточно.

<sup>4</sup> Почему этого не произошло? Неужели удобнее наблюдать, как сотни

И хотя в юридической литературе отмечается, что важно отличать «налоговый риск» как более широкое понятие от «риска убытков от действий должностного лица (налогового органа)»<sup>1</sup>, все же полагаем, что риск возникновения неблагоприятных последствий в налоговых правоотношениях может возникнуть и тогда, когда налоговый орган нечетко осуществляет свои административные полномочия. Полагаем, что административные процедуры помогут исключить часть причин, лежащих в основе субъективного подхода налогового органа к реализации своей компетенции.

Существует немало норм налогового законодательства, которые изначально создают конфликт с налогоплательщиком и менее всего гарантируют ему стабильность и уверенность в бизнесе. Исследования по Узбекистану показывают, что в наипростейших ситуациях налогоплательщик оказывается виновным. Например, в административной процедуре уведомления налоговых органов об открытии банковского счета налогоплательщик, не заключив ни одного контракта и не получив первого дохода, уже был оштрафован.<sup>2</sup> Причина – неурегулированность административной процедуры, включая неразвитость системы межведомственного взаимодействия. Приведем цитату из положения о Государственном налоговом комитете РУз: «...выявляет механизмы уклонения от постановки на учет в органах государственной налоговой службы юридических и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность».<sup>3</sup> Приведенный выше пример из отчета показывает, что иногда налоговым чиновникам следует смотреть в зеркало... А если серьезно, то это горький пример ослабления механизма правовой защиты прав налогоплательщика, последствия одностороннего и формального подхода к законодательному регулированию деятельности налогоплательщика натывается на один и тот же «кирпич» вместо того, чтобы убрать «кирпич с дороги»? Это далеко не риторический вопрос...

<sup>1</sup> См., например: *Щекин Д.М.* Указ. раб., с. 14-15.

<sup>2</sup> См.: Отчет МФК (IFC) «Уведомительный порядок регистрации бизнеса. Первые результаты. 2007» в рамках отчета «Деловая среда в Узбекистане глазами представителей малого и частного бизнеса». Ташкент, с. 21.

<sup>3</sup> См. пункт 8.4 Положения о Государственном налоговом комитете Республики Узбекистан: приложение №1 к Постановлению Кабинета Министров РУз от 05.05.2000 г. №180.

логовых органов и имитации последними желания поддерживать субъекты предпринимательства.

Одновременно следует усилить роль судебной власти в разрешении налоговых споров и ее влияние на совершенствование налогового законодательства, допустить возможность широкого применения решений административной и конституционной юстиции в совершенствовании налогообложения. В этой связи важно подчеркнуть, что административная реформа, включая реформу в сфере налоговых отношений, должна отвечать интересам человеческого измерения, целям подчинения всех административных институтов принципу создания условий для реализации прав и свобод налогоплательщика<sup>1</sup>, открытости и прозрачности действий администрации<sup>2</sup>. Одним из результатов административной реформы в сфере налогообложения должен стать не поиск и формальное выявление отклоняющихся от нормы действий и проступков, а обеспечение прав и свобод налогоплательщика, исключение условий, способствующих системному допущению налоговых правонарушений, стимулирование правомерного поведения. На этом этапе реформ действительно важно внедрять в административно-правовую среду понятия справедливости, формального равенства, свободы, ценности субъективных прав и свобод личности. Однако именно эта административно-правовая среда, к сожалению, менее всего заметна в реформировании налоговых органов и такое понимание не стало пока определяющим.

Названные проблемы обусловлены бессистемностью подхода к их законодательному регулированию. Это указывает на острую необходимость кардинального пересмотра

---

<sup>1</sup> Справедливо замечание, что законы о налогах не свободны от того, чтобы их смысл, содержание и применение оценивались сквозь призму прав и свобод человека, гражданина. См.: *Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г.* Предприниматель. Налогоплательщик. Государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. – М.: ФБК-ПРЕСС, 1998. С. 308.

<sup>2</sup> Укажем на положительный пример, когда исполнительная власть попыталась реализовать общепринятый принцип координации административных процедур – принцип «одного окна». Речь, в частности, идет о постановлении Кабинета Министров РУз «О совершенствовании системы государственной регистрации и постановки на учет субъектов предпринимательства» от 22.08.2001 г. №347.



налогового законодательства, в том числе в части регламентации административно-правовых полномочий.

Единственно возможной и эффективной формой решения проблем действующей налоговой системы будет, по нашему мнению, подготовка и принятие кодифицированного акта, охватывающего всю систему налоговых правоотношений. Однако проблема в том, что законодатель и исполнительная власть понимают под систематизацией лишь формальное объединение действующих нормативных актов под наименованием «Налоговый кодекс».<sup>1</sup> Такой путь реформирования налоговой системы ошибочен, поскольку совершенно не обеспечивает комплексного и взаимоувязанного решения основных накопившихся проблем. Кодекс не набор статей, он предполагает урегулирование большинства спорных вопросов данной отрасли законодательства, возникших до начала систематизации и именно в связи с применением норм налогового законодательства. Важно, чтобы кодекс не только дал налогоплательщику ответы на вопросы, какие налоги и как он обязан платить государству, но и исключил любой спор или двусмысленное толкование той или иной нормы. Именно эта цель стоит перед законодателем: налоговый кодекс должен заменить многочисленные действующие нормативные акты. Такой кодекс придаст стабильность, определенность, предсказуемость налоговому законодательству.

---

<sup>1</sup> Примерно это сейчас и происходит с проектом НК РУз под лозунгом «Кодекс станет актом прямого действия».

*И.А. Хамедов,*  
*зав. кафедрой «Гос. строительство и право» УМЭД МИД РУз,*  
*член Совета по реформированию законодательных основ*  
*государственного и общественного строительства, судебно-*  
*правовой системы при Президенте Республики Узбекистан,*  
*докт. юрид. наук*

### **О концепции совершенствования государственного управления в Республике Узбекистан в рамках административной реформы**

Одна из важных задач административной реформы и государственного строительства – повышение эффективности и качества осуществления функций органов государственной власти и управления. К сожалению, как справедливо указал наш Президент И.А. Каримов, проводимую административную реформу многие по-прежнему воспринимают как сокращение численности управленцев, а это глубокое заблуждение. Административная реформа направлена на изменение функций управленческих структур и их четкую правовую регламентацию.

К серьезным проблемам, порождающим низкую эффективность исполнения государственных функций, относятся следующие: включение в компетенцию органов государственной власти и управления избыточных функций; неопределенность показателей результативности исполнения государственных функций; неоправданно высокая доля дискреционных полномочий; чрезмерная, иногда намеренная усложненность административных процедур; их закрытость, непрозрачность для гражданского общества и потребителей государственных услуг; отсутствие четких критериев и механизмов оперативного внутреннего контроля административной деятельности. Все это приводит к снижению ответственности органов государственной власти и управления и их должностных лиц, малой эффективности их деятельности, коррупции, извлечению административной ренты и вместе с тем обуславливает нарушения прав и

свобод личности, избыточные обременения и затраты (всех видов ресурсов) для граждан и организаций, высокие расходы бизнеса, связанные с прохождением административных процедур в органах государственного управления, несовершенство рыночных институтов.

В отечественном законодательстве остаются слабо разработанными процедурные и процессуальные нормы, регулирующие организацию функций исполнительных органов государственной власти, наряду с относительной бессистемностью, неупорядоченностью нормативных правовых актов государственного управления, устанавливающих процедурные аспекты их деятельности.

Единые требования к разработке и применению ведомственных нормативных правовых актов, содержащих нормы процессуального характера, пока отсутствуют. Не получили должного развития и механизмы учета интересов потребителей государственных услуг (граждан и организаций) при реализации органами государственной власти и управления функций, затрагивающих права, свободы и интересы граждан.

Необходимо создавать правовую базу для улучшения исполнения государственных функций за счет оптимизации административного регулирования их исполнения, для разработки и применения административных регламентов в органах государственной власти и управления.

Разработка и применение административных регламентов в устанавливаемом законом порядке должны стимулировать модернизацию государственных функций в интересах граждан, их объединений.

Управленческая деятельность государственных органов представляет собой важнейшую сферу деятельности государства. Четкая правовая регламентация взаимоотношений между государством и гражданином характеризует сущность правового государства, поэтому публично-властные отношения, возникающие между государством и личностью, нуждаются в правовой регламентации. Принципы правового государства требуют ясного и предсказуемого поведения административных органов, которое должно быть

прозрачным для всех участников административного производства.

У нас пока нет единых, закрепленных законом правил, регламентирующих порядок и стадии принятия правовых актов индивидуального характера. Этот пробел в законодательном регулировании в некоторой степени заполняется отдельными актами различной юридической силы: ведомственными инструкциями, положениями и т.п. В результате возникает опасность нарушения прав и интересов граждан, так как обычно административные процедуры в большей степени ориентированы на защиту ведомственного интереса, чем на обеспечение прав и свобод граждан и стимулирование их активного правомерного поведения.

Практика развитых стран мира показывает, что публично-властная деятельность реализуется на основе закона. Следует отметить, что законодательная регламентация административных процедур во многих развитых странах мира (США, ФРГ, Голландия, Япония и др.) содержит различные модели и основана на правовых принципах административных процедур. Разработчикам национального закона об административных процедурах пришлось, изучив эти модели, выбирать наиболее приемлемые для наших условий.

Представляется очевидным, что в нашем государстве деятельность органов государственного управления и их должностных лиц должна основываться на законе, на законодательной регламентации основных целей и принципов правового регулирования административных процедур, в наибольшей степени учитывающих особенности государственно-правового развития Республики Узбекистан и опыт развитых зарубежных стран. Практически речь идет о различных административных процедурах и соответствующих им административно-процедурных правилах. Создание на их основе специального нормативного акта в виде Закона об административных процедурах – актуальная задача, прямо связанная с укреплением правовой базы государственного управления, механизма реализации задач и функций исполнительной власти.

Анализ законодательства показывает, что административные процедуры, административные регламенты разработаны пока очень слабо либо отсутствуют. В структуре правового регулирования административно-процедурной деятельности главную роль играют подзаконные акты, а законы содержат лишь положения абстрактного характера, сопровождающиеся многочисленными отсылками. Таким образом, правовым регулированием административно-процедурной деятельности занимаются в основном сами административные органы. Такое положение дел усугубляется еще и тем, что пока не выработан эффективный механизм доступа заинтересованных лиц к административно-процедурной деятельности и информации о ней. Исследование законодательства, регламентирующего публично-правовую деятельность органов управления, показывает, что при применении специальных законов и ведомственных инструкций невозможно предусмотреть единообразные административные процедуры, регулирующие взаимоотношения должностных лиц и заявителей. Практика свидетельствует, что ведомственные положения и инструкции порождают широкий спектр должностных усмотрений, бюрократической волокиты и закрытости принимаемых решений.

Основными целями реформирования законодательства, регламентирующего административные процедуры, являются разработка рамочной административной процедуры, которая установит ясные пределы должного для деятельности всех административных органов и станет основой для последующей разработки системы специальных административных процедур; четкое определение сферы применения Закона «Об административных процедурах»; законодательное закрепление основных принципов административных процедур; регламентация требований и порядка принятия административного акта; закрепление четких и понятных процедур рассмотрения и разрешения административного дела; урегулирование процедуры обжалования административных решений; регламентация процедуры административных актов.

Представляется, что вариант разработки рамочной административной процедуры наиболее эффективен. Под рамочной процедурой понимается не просто общая, или базовая, процедура, на основе которой будут разрабатываться все прочие специальные процедуры. Рамочная процедура предполагает установление ясных и недвусмысленных пределов должного, которые нельзя преступить в последующем нормотворчестве, будь то специальные законы или подзаконные акты. Рамочный характер административной процедуры возможно обеспечить только при условии, что будущий Закон «Об административных процедурах» будет содержать, помимо прочего, четкий порядок установления административных процедур со стандартами и правилами, гарантирующими их соответствие рамочной процедуре. Такой подход позволит выстроить единую и вместе с тем учитывающую отраслевую специфику систему процедур.

Следовательно, предполагаемый подход заключается в следующем. Необходимо разработать общую рамочную административную процедуру, которая будет установлена законом как общеобязательная. На ее основе могут разрабатываться специальные процедуры для отдельных отраслей и сфер государственного управления. Но эти специальные процедуры должны будут соответствовать рамочным требованиям общей процедуры. В связи с этим следует четко определить компетенцию государственных органов в установлении процедур так, чтобы соблюдался принцип верховенства закона и иерархия административных процедур. Таким образом может быть построена единая система административных процедур, которая охватит все государственное управление, превратив его в стандартизированную технологическую машину, работающую четко и без сбоев.

Закон «Об административных процедурах» должен носить рамочный характер: общая процедура устанавливает правовые рамки для всех специальных процедур. Соответствие рамочному Закону обеспечивается подробными правилами и условиями, которым должны следовать все органы, устанавливая специальные процедуры.

Принятие Закона «Об административных процедурах» станет первым шагом в деле построения новой системы государственного управления. Рамочная процедура, вводимая этим законом, установит правовые стандарты на наиболее значимые административные действия и эти стандарты будут иметь прямое действие. Однако необходимо разработать еще и специальные административные процедуры для отдельных отраслей и сфер государственного управления. Поскольку каждая отрасль или сфера имеет свою специфику, нужны специальные процедуры, эту специфику учитывающие. В то же время они должны соответствовать общему стандарту, установленному рамочной процедурой.

Для организации и координации всей этой многоплановой работы (исследований, разработок и образовательно-просветительских мероприятий) нужна институциональная форма. В качестве таковой мог бы выступить правовой Центр, который совместит в себе функции аналитического центра по проблемам государственного управления для обеспечения разработки отечественной теории административных процедур и внедрения соответствующих понятий и представлений в отечественную науку и центра повышения квалификации в области административных процедур (его можно было бы создать при Институте управления или при кафедре «Государственное строительство и право» УМЭД).

В перспективе целесообразно создание целой сети таких центров. Задача разработки и продвижения административных процедур, административных регламентов может войти в число приоритетов государственной политики в течение как минимум 10 лет. За это время в Узбекистане должна быть построена качественно новая система государственного управления. Перспективы этой работы заключаются в разработке административных регламентов, процедур внутриорганизационного управления и государственной службы. Таким образом, весь публичный сектор будет охвачен процедурными реформами, будет выстроена единообразная система административных процедур.

Рамочный характер Закона «Об административных процедурах» позволит разработать впоследствии систему специальных процедур в любой сфере. Государственное управление получит единообразную регламентацию. Благодаря единым стандартам качество управления возрастет независимо от динамики кадровых ресурсов. Значительно сократятся возможности для произвола, злоупотреблений, коррупции и прочих негативных явлений в госаппарате. Появится возможность оценивать деятельность органов государственного управления как со стороны общественности и судебной власти, так и в самой системе государственного управления.

Появление механизма обратной связи в системе государственного управления создаст хорошие предпосылки для совершенствования деятельности органов государственного управления, повысится эффективность защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Будет обеспечена целесообразность и разумность всякого административного воздействия.

Закон создает условия для непредвзятости и беспристрастности при принятии административного решения, для надлежащего участия всех заинтересованных сторон в рассмотрении административного дела, т.е. такого участия, которое обеспечивает учет мнений всех заинтересованных в разрешении дела сторон, тем самым создается прозрачность административного процесса.

Административные процедуры – новое явление для отечественной теории административного права и практики государственного управления (да и всего СНГ), поэтому принятие закона о процедурах потребует разработки соответствующего организационно-правового механизма. Для того, чтобы административные процедуры реально заработали на практике, необходимо сделать как минимум следующее:

1. Оказать содействие органам государственного управления в разработке специальных административных процедур. Дело в том, что закон установит только рамочные требования ко всем административным процедурам, а для каждой отрасли и сферы государственного управления, каж-



дого министерства, ведомства потребуются специфические правила. Но в отличие от нынешней ситуации все эти ведомственные процедуры должны быть приведены в соответствие с рамочным законом. Конечно, решить эту задачу самостоятельно министерствам, ведомствам будет сложно. Здесь им надо оказать экспертное содействие. К тому же менеджмент в органах государственного управления также должен измениться под требования закона (хотя закон не затрагивает напрямую вопросы внутренней организации работы в административных органах, его принятие неизбежно вызовет необходимость ее перестройки). В связи с этим тоже потребуется помощь управленческих аналитиков, квалифицированных юристов.

2. Провести ряд образовательных мероприятий. Законопроект содержит много терминологических и понятийных новелл. Их надо будет разъяснить в ходе семинаров как можно более широкому кругу специалистов-практиков, правоведов и преподавателей. К тому же необходимо обучить хотя бы некоторых должностных лиц в каждом министерстве, ведомстве практическим навыкам работы по административной процедуре. Для этого целесообразно провести серию обучающих тренингов.

3. Должна быть проведена масштабная просветительская работа: нужны публикации в прессе, в научных журналах, издания монографий, учебных пособий и брошюр. Чем более широкий круг общественности получит представление об административных процедурах, тем эффективнее будет работать закон и, следовательно, государственное управление в стране.

Только при таком мощном организационно-правовом обеспечении можно надеяться на успешное принятие и внедрение Закона «Об административных процедурах», регламентирующего общие принципы и требования к различным административным процедурам.

В рамках административной реформы в Республике Узбекистан необходимо активизировать подготовку нормативных актов (проектов законов) по разрешительным процедурам (лицензирование, сертификация, регистрация), пре-

дусматривающих меры по их упрощению, а также новой редакции Кодекса об административной ответственности.

В целях совершенствования таможенной системы ГТК Республики Узбекистан приступил к реализации ряда программ, в том числе к пересмотру Таможенного кодекса и тарифов. Но проблемы в таможенной сфере могут быть успешно решены лишь путем исследования потребностей и разработки среднесрочной и долгосрочной стратегии. В связи с этим на основе десятилетнего анализа опыта таможенных органов Узбекистана предстоит разработать комплексную стратегию модернизации и развития системы в общепринятом в мире направлении, предусмотрев усиление организационной структуры и оперативной эффективности таможенной службы, использование ряда процедур, упрощающих таможенный контроль, а также самих процедур таможенного контроля, обеспечение компьютеризации и автоматизации таможенных процессов в целях создания информационных технологий, включающих в базу данных все вопросы, касающиеся таможенного дела по стране и обмена информацией с другими странами. Это создаст благоприятные условия для таможенного сотрудничества в рамках договора о членстве нашей страны в ЕврАзЭС.

В связи с вступлением Узбекистана в ЕврАзЭС требуется реализовать необходимые меры по унификации таможенных процедур, в связи с этим Президент И.А. Каримов своевременно поставил задачу по разработке новой редакции Таможенного кодекса, предусматривающего обеспечение прозрачности в администрировании всех таможенных процедур. Как отметил Президент, «новый Таможенный кодекс должен стать нормативным актом прямого действия».

Новая редакция Таможенного кодекса, несомненно, должна быть разработана на основе систематизации нормативно-правовых актов в сфере таможенного дела, в целях избежания противоречий между актами разного уровня, их единообразного применения, а также необходимости четкого определения круга вопросов, по которым будут приниматься подзаконные акты, регулирующие вопросы

таможенного администрирования, порядок утверждения форм деклараций, их заполнения и т.д., что должно привести к сокращению условий для неправомερных действий должностных лиц таможенных органов и устранению возможностей для их незаконного вмешательства в процесс таможенного оформления и контроля по сравнению с действующей таможенной практикой. Основу нового Таможенного кодекса Республики Узбекистан должны составить нормы, обеспечивающие детальное регламентирование, прозрачность, последовательность и доступность процедур при таможенном оформлении.

В целях интеграции в международное таможенное право, унификации основных положений проекта Таможенного кодекса Республики Узбекистан необходимо использовать опыт международного таможенного законодательства, учитывая основные правила международной Конвенции по гармонизации и упрощению таможенных процедур, а также опыта таможенного законодательства государств – основных торговых партнеров Республики Узбекистан.

Предстоит модернизировать и упростить таможенное законодательство, пересмотреть всю законодательную базу, провести юридическую экспертизу нормативных актов, изданных на основе Закона «О таможенной службе», внести в него изменения и дополнения с учетом новых реалий и международных стандартов, приняв необходимые нормативно-правовые акты, предусмотренные в нем.

Для обеспечения реализации административной реформы, совершенствования законодательных основ государственного строительства особое место в системе нормативных актов, подготовка и принятие которых предусмотрены Постановлением Президента, займет, несомненно, Закон «Об основах государственного и хозяйственного управления».

Закон такого масштаба и значимости, безусловно, должен разрабатываться на основе тщательно продуманной концепции, учитывающей все проблемы государственного управления, а также возможности и стратегические перс-

пективы его совершенствования, поэтому считаем необходимым обратить внимание на следующие ключевые моменты.

1. Закон «Об основах государственного и хозяйственного управления» должен заложить фундамент будущей системы государственного управления, а, значит, охватывать и регламентировать все существенные для построения системы управления вопросы. Представленный законопроект должен отвечать этому требованию по своему предмету. Необходимо расширить сферу его действия в таких вопросах, как функции государственного управления, основы делопроизводства в органах государственного управления, в том числе учета и отчетности, подготовка правовых актов государственного управления индивидуального и особенно нормативного характера, кадровая и финансовая политика в органах государственного управления и т.д. Это далеко не полный перечень вопросов, которые должны быть решены. К определению предмета данного закона надо подойти со всей ответственностью и тщательностью, опираясь на научные основы государственного управления и всесторонний анализ отечественного и международного опыта.

2. Данный Закон должен носить рамочный характер. Это значит, что он должен устанавливать такие нормы, которые ясно и однозначно урегулируют ключевые вопросы государственного управления и будут иметь прямое действие, т.е. не оставят эти вопросы специальному законодательству. В этом отличие рамочного закона от так называемого базового. Базовый закон только провозглашает основные принципы, идеи, установки правового регулирования для последующего правотворческого процесса. В этом его слабость. Ведь от идеи до реализации – долгий путь. В отличие от этого рамочный закон устанавливает сразу четкие правовые рамки (т.е. нормы прямого действия, за которые последующее нормотворчество уже не должно выходить). Таким образом, создается остов будущей системы. И весь последующий нормотворческий процесс (что особенно важно – ведомственное нормотворчество) идет уже в установленных законом рамках.

3. Необходимо научно обоснованно подойти к вопросу разграничения государственного и хозяйственного управления. Если в свое время данное разграничение было введено в ответ на требования конкретной исторической ситуации, то теперь, когда закладывается фундамент будущей системы управления, следует вернуться к этому вопросу и пересмотреть его концептуально. Данный законопроект должен решать эту задачу, не ограничиваясь определением двух терминов и «механическим» отграничением одного от другого в остальных частях. Такой подход не соответствует реальному положению вещей и не отвечает потребностям системной организации государственного управления в стране.

В самом деле, если эти два вида управления так различны (государственное – воздействие государства, а хозяйственное – самоорганизация хозяйствующих субъектов), то почему они в одном законе? Нельзя игнорировать тот факт, что по существу органы хозяйственного управления предназначены для проведения государственно-управленческой политики в народном хозяйстве страны. Это само по себе не плохо. Но если мы так подходим к организации хозяйственного управления, мы должны в должной мере подвести органы хозяйственного управления под рамочные стандарты государственного управления. Отчасти эта задача решена в законопроекте об административных процедурах, где органы хозяйственного управления включены в число административных органов, деятельность которых регламентируется этим законом. Но должны быть стандарты и для внутриорганизационного управления, которые уместно предусмотреть в Законе «Об основах государственного и хозяйственного управления». Конечно, органам хозяйственного управления следует дать больше свободы в самоорганизации и управлении своими делами, но в рамках общих стандартов государственного управления. Несомненно, данный вопрос нуждается в серьезном обсуждении.

Либерализация государственного управления не означает стихийной свободы, но подразумевает осознанное, продуманное и последовательное расширение рынка при со-

хранении стабильности и управляемости системы. А это значит, что государство, устраняя всякое излишнее непродуктивное вмешательство в экономику, должно тем не менее сохранить все ключевые рычаги управления экономической ситуацией, причем эффективность управленческого воздействия в результате реформ должна возрасти.

Несмотря на значительные успехи в деле укрепления законодательной ветви власти в последние годы (введение двухпалатного парламента, активизация законотворческой и контрольной деятельности обеих палат), центр правотворчества все еще остается в исполнительной власти. Если судить по практическим действиям, подзаконные акты представляют собой наиболее значительный компонент системы правового регулирования. Это объясняется тем, что законы в большинстве своем не имеют прямого действия. В этом их принципиальный недостаток. А для того, чтобы производить законы прямого действия, надо на порядок повысить качество законотворческой деятельности. Речь идет о модернизации всего механизма разработки и принятия законов.

*Усиление аналитического потенциала парламента.* Во-первых, парламента должен решительно отойти от изжившей себя традиции принятия куцых законов, которые устанавливают только самые общие нормы нередко декларативного характера, оставляя наиболее существенные вопросы подзаконному регулированию. Конечно, это потребует от парламента куда лучшего знания ситуации и всех вопросов, подлежащих регулированию. Но если законодательная власть на самом деле хочет занять достойное место в государственном механизме и обрести политическое влияние, она должна решить эту задачу. Это означает, что парламента должен значительно усилить свой аналитический потенциал. Это потребует организационных и кадровых решений. Законодательной палате и Сенату следует создать свою инфраструктуру прикладной аналитики, тогда парламента будет иметь свое собственное видение ситуации, основанное на научном анализе, а не то, которое предлагается ему исполнительной властью.

*Совершенствование технологии законотворчества.* Во-вторых, нужно выстроить технологию законотворчества так, чтобы все существенные вопросы разработки законов решались на должном уровне в процессе подготовки законопроектов: определение и анализ проблемы (какова проблема, ради которой нужен этот закон), определение альтернатив решения, согласование интересов заинтересованных сторон, т.е. тех, кого затронет действие закона, как в определении проблемы, так и в оценке альтернатив ее решения, научная экспертиза выдвинутых альтернатив с позиций всех вовлекаемых предметов (права и экономики, как минимум), организационно-управленческая аналитика (правильен ли способ, которым предлагается решить проблему, какие институциональные изменения потребуются). Действующие регламенты и практика не позволяют обеспечить должной проработки этих вопросов. Технология должна обеспечить еще и правильную последовательность разработки, так, чтобы одна работа не мешала другой (например, корректировка текста с точки зрения законодательной техники и содержательное решение вопросов правового регулирования). Мировая практика предлагает различные варианты подобных технологий. Их необходимо изучить и избирательно заимствовать, адаптируя под наши условия.

*Систематизация законодательства и контроль над подзаконным правотворчеством.* Парламент должен возглавить работу по систематизации действующего законодательства, при этом можно опираться на ресурсы других ветвей власти, но непременно сохраняя за собой главную роль. Законодатель должен иметь ясное представление о всей системе действующего законодательства и именно он должен отвечать за ясность, непротиворечивость и полноту правовой базы общественной жизни. Несомненно, для этого потребуются значительно усилить аналитический потенциал парламента.

Важный аспект работы по обеспечению подлинного верховенства закона – контроль над подзаконным правотворчеством. Необходимо установить более четкие рамки, в ко-

торых допустимо подзаконное правотворчество. Само подзаконное правотворчество должно быть регламентировано специальными процедурами. Было бы целесообразно закрепить эти процедуры и правила в новой редакции Закона «О нормативно-правовых актах» либо принять, помимо него, отдельный закон, посвященный процедурам подзаконного правотворчества.

Кроме того, парламент должен осуществлять систематический контроль над подзаконным правотворчеством. Считать, что одной экспертизы Минюста достаточно для целостности законодательства и верховенства закона, по меньшей мере наивно. К тому же кто, как не законодатель, должен играть главную роль в контроле состояния и динамики законодательства? Это необходимо и для разработки новых законов. Ведь помимо проверки чисто формального соответствия закону парламент может и должен вникать в содержательные вопросы правового регулирования в тех или иных сферах государственного управления и в случае необходимости выступать с законодательной инициативой, *не дожидаясь* ее от Правительства. Для того, чтобы парламент мог занять такую активную позицию, он должен быть хорошо информирован о состоянии и динамике законодательства, а также о ситуации в практике правового регулирования (правовых спорах и проблемах регулирования). К сожалению, в республике пока нет единой системы правовой статистики и мониторинга. Создание такой системы – важный шаг на пути к более совершенному законодательству и законотворчеству. Без эффективного отслеживания и глубокого изучения процессов правового регулирования законотворчество (и все правотворчество) обречено двигаться в значительной мере вслепую.

*Усиление процедурного законотворчества.* С принятием Закона «Об административных процедурах» в руках парламента появится мощный инструмент контроля законности в деятельности органов исполнительной власти. И этим инструментом надо активно пользоваться. Процедуры – это правила, регламентирующие процесс администрирования, т.е. всей исполнительно-распорядительной деятельно-



сти. Процедуры ограничивают административное усмотрение органов исполнительной власти в принятии управленческих решений. И поэтому процедурное нормотворчество – это способ значительно усилить политическое влияние парламента в государственном строительстве и управлении. Это рычаг сдерживания и надежный противовес бюрократической мощи исполнительной власти. Законодатель должен освоить процессуальное (процедурное) правотворчество и заниматься им не меньше, чем установлением материально-правовых норм. Инвентаризация, систематизация административных процедур и контроль их соблюдения – такие же задачи парламента, как и аналогичные действия в области материального права.

*Судебный контроль нормотворчества.* Большой потенциал в выравнивании ветвей власти заключен в усилении судебного контроля над нормотворчеством. Речь, конечно же, идет о контроле законности нормотворчества, т.е. соответствия всех устанавливаемых норм Конституции и законам. Это функция судебной власти. И надо создать такой организационно-правовой механизм, который бы позволял суду полноценно осуществлять эту функцию. Прежде всего, необходимо усилить полномочия Конституционного суда. Нормативно-правовые акты административных органов можно отдать под юрисдикцию административных судов. Усиление судебного контроля нормотворчества приведет к подлинному укреплению судебной власти и ее статуса.

*Административная юстиция и ответственность управленцев.* Для того, чтобы обеспечить соблюдение управленческих процедур на практике и реальное действие прочих организационно-правовых механизмов, необходимо поставить государственное управление под надежный судебный контроль. Для этого и предназначена административная юстиция. Именно разрешение административно-правовых споров, а отнюдь не только и не столько рассмотрение дел об административных правонарушениях, составляет содержание административной юстиции. С точки зрения системы государственного управления административная юстиция – вспомогательный механизм, обеспе-

чивающий функционирование системы в надлежащем режиме. А в механизме всей системы государственной власти – это противовес, балансирующий бюрократическую мощь исполнительной власти.

В связи с этим нужно подчеркнуть важность разработки института ответственности управленцев за принимаемые ими решения. Необходимо разработать составы правонарушений и систему санкций (преимущественно дисциплинарных и административных). В основе нового института должен лежать принцип ответственности государственных органов за действия своих должностных лиц. Это означает, что имущественную ответственность перед частным лицом за административные деликты должностных лиц должно нести государство. А должностное лицо будет отвечать перед государством в регрессном порядке. Такая модель обеспечит правовую защищенность частных лиц во взаимодействии с административными органами и делает государственное управление более демократичным. Важно отметить, что, согласно позиции руководства страны, ответственность за управленческие решения должна быть усилена и на самом верху исполнительной власти.

*Д-р Йенс Делле,  
руководитель регионального проекта «Поддержка правовой  
и судебной реформы в странах Центральной Азии»  
Германского Общества по техническому сотрудничеству*

### **О регулировании деятельности административных органов в ФРГ**

Развитие современного административного права началось в Германии в XIX в. Оно проходило не всегда гладко и часто замедляло свой ход, как, например, во времена Третьего рейха и пребывания у власти национал-социалистов в период с 1933 по 1945 г. Первые административные суды появились в 1865 г. в Бадене, затем в 1872 г. в Пруссии, в 1875 г. в Гессене и в 1879 г. в Баварии. В 1895 г. под редакцией Отто Майера вышел первый учебник, который, отталкиваясь от французского права, послужил основой для юридических определений административного права и структурировал немецкое административное право в соответствии с принципами правового государства.

Первые усилия по кодификации общего административного права были предприняты в 30-х годах, в так называемое Веймарское время. Однако решение урегулировать в одном законе все процедуры по принятию органами государственной власти решений и их объявления гражданам было принято только в 1960 г. на 43-м съезде немецких юристов в Мюнхене. Проект Закона об административной процедуре вышел уже в 1964 г., но его принятие затянулось на длительное время. В результате Закон об административной процедуре был принят только в 1976 г., а 1.01.1977 г. вступил в силу.

До этого времени общие правила административного права, содержащиеся в данном законе, постоянно применялись на практике и развивались судами в ходе судебного производства. Современное административное право пред-

ставляет собой в первую очередь результат судопроизводства верховных административных судов и Конституционного суда ФРГ за период после окончания Второй мировой войны.

Что понимать под административной процедурой, как ее видят в Германии? Чем она отличается от производства в административном суде? В конце концов, они оба служат тому, чтобы установить для гражданина или предприятия, что те вправе делать (или не делать) на основании существующих публично-правовых предписаний. Как правило, административная процедура ведет к изданию административного акта<sup>1</sup>, а спор в административном суде – к вынесению судебного решения. И от одного, и от другого гражданине вправе защищаться: против административного акта можно в течение месяца заявить протест, против судебного решения можно подать иск. Таким образом, для чего же нужно подробное регулирование административной процедуры?

Административная процедура регулирует, участвует ли гражданин еще до издания административного акта в решении вопроса, и если да, то каким образом. Дело и не должно доходить до того, чтобы в определенный орган заявлялся протест или в административный суд подавался иск. Если гражданину предоставляется возможность сделать заявление, то он может дать сведения, которые повлияют на решение административного органа. А преимущество с точки зрения самого органа состоит в том, что принятое решение не оказывается для гражданина полной неожиданностью, потому что с отягощающим решением человеку смириться проще, если перед этим его заслушали, и он может быть уверен, что решение вынесено с учетом

---

<sup>1</sup> Правовые распоряжения издаются по иным правилам, чем административные акты, поскольку в этом случае затрагиваются не конкретные адресаты, которые при необходимости должны быть вовлечены в процесс и заслушаны, а общественность. Гражданин может обжаловать правовое распоряжение, когда органы власти требуют от него конкретного поведения – так называемая индицированная проверка правового распоряжения в рамках иска об оспаривании, направленного против административного акта. К тому же в Германии имеется контроль норм, осуществляемый административными судами в соответствии с §47 Положений об административных судах.

всех обстоятельств дела. Однако поскольку существуют дела, в которых участие или просто заслушивание гражданина до издания административного акта было бы нежелательно, то определение административной процедуры звучит так:

*Административная процедура представляет собой деятельность органов власти, носящую внешний характер и направленную на проверку предпосылок дела, подготовку и издание административного акта или заключение публично-правового договора.<sup>1</sup>*

Как действует административный акт?

Административный акт обосновывает для гражданина определенные обязанности или права. В этой связи закон об административной процедуре регулирует следующее: административный акт по отношению к лицу, которому он был вынесен или которого он касается, становится действенным в тот момент, когда он оказывается известен своему адресату. В качестве адресата административного акта гражданин, не заявивший протест и не подавший иск, должен, как правило, согласиться с административным актом и исполнить его. Кроме того, административный акт может быть приведен в исполнение и самим издавшим его органом власти.<sup>2</sup>

Отягощающий административный акт, не оспоренный в течение одного месяца, приобретает определенную правовую действенность. Это означает, что, подобно судебному решению, он вступает в силу и вне процедуры обжалования может быть отменен или опровергнут самим издавшим его органом только при наличии предпосылок, указанных в законе об административной процедуре.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ср. §9 Закона об административной процедуре.

<sup>2</sup> Приведение в исполнение регулируется предписаниями Закона об административном исполнении. Ср. §7: «Административный акт приводится в исполнение издавшим его административным органом. Это же касается исполнения решений после обжалования.»

<sup>3</sup> Здесь нужно было бы проверить, является ли административный акт противоправным, или к делу добавились новые обстоятельства, которые оправдывают отмену административного акта издавшим его органом. Таким образом, сила постоянства административного акта носит не только формальный характер, но накладывает также материально-правовое обязательство на гражданина и на административный орган. Ср. §48, 49 Закона об административном исполнении.

Если же гражданин заявляет протест или подает в административный суд иск, то административный акт, как правило, не может быть исполнен немедленно. За исключением отдельных специальных случаев протест и иск об оспаривании обладают отлагательным действием. Ср. §80 абз. 2 Положений об административных судах:

*«Отлагательное действие не применяется лишь*

*1) при истребовании общественных взносов и издержек,  
2) в случае не терпящих отлагательства распоряжений и мерах полиции,*

*3) в иных случаях, предписываемых федеральным законом, (...) особенно для случаев заявления третьими лицами протеста или подачи иска против административных актов, касающихся инвестиций или создания новых рабочих мест,*

*4) в случаях, когда немедленного исполнения в интересах общественности или в интересах участвующего лица требует в особом распоряжении орган власти, издавший данный административный акт, либо принимающий решение относительно заявленного протеста.»*

Чем же административный акт отличается от решения административного суда, если они оба в обязательном порядке устанавливают для гражданина публично-правовые обязанности либо права?

Административный акт устанавливает для своего адресата правило с непосредственным правовым действием.<sup>1</sup> В отличие от этого, решение административного суда обосновывает для органа власти обязательство действовать в соответствии с этим решением. Если административный акт оказывается противоправным и если его исполнение ведет к нарушению прав истца, суд отменяет его (случай иска об оспаривании административного акта). Если такой административный акт уже был исполнен, то орган власти обязан отменить его и устранить последствия его исполнения.<sup>2</sup> Если отказ от административного акта или бездействие органа власти оказывается противоправным и это приво-

---

<sup>1</sup>Ср. определение административного акта §35 Закона об административной процедуре.

<sup>2</sup>Ср. §113 абз. 1 п. 2 и 3 Положений об административных судах.

дит к нарушению прав истца, суд обязывает орган власти исполнить действия, о которых ходатайствовал истец, или рассмотреть вопрос заново в соответствии с правовой точкой зрения суда (случай иска об обязанности издания административного акта).<sup>1</sup> Таким образом, суд не всегда может вынести заключительное решение.

Для случаев, в которых закон предоставляет органу государственной власти право применить собственное усмотрение и некоторую свободу действий при вынесении заключения, суд вправе принимать решение только касательно правовых, но не предметных вопросов дела.<sup>2</sup> Судебный контроль ограничивается проверкой того, придерживался ли административный орган действующих правовых принципов, применяя собственное усмотрение, и учитывал ли он защищаемые законом интересы граждан. А полномочиями решать предметные вопросы дела и учитывать при этом соображения целесообразности или применимости на практике обладает, напротив, сам административный орган.

Из всего этого следует важный вывод: гражданам и предприятиям нужно принимать участие в административных вопросах уже на стадии поиска решения. Если они хотят повлиять на решение органов путем изложения новых фактов, соображений и собственной точки зрения, они должны быть в состоянии сделать это своевременно, т. е. еще в ходе административной процедуры, ведущей к изданию административного акта. Вопрос, каким образом это делается, регулирует административная процедура.

Принцип правового государства требует ясного и предсказуемого проведения административной процедуры, которая должна быть справедливой и прозрачной для ее участников. В этом проявляется конституционно-правовое значение единого закона для административной процедуры.

Органы власти действуют, как правило, в интересах общности. Для этой цели они вправе применять данную ими государственную власть. Нормы общего закона

<sup>1</sup>Ср. §113 абз. 1 и 5 Положений об административных судах.

<sup>2</sup>Ср. §114 Положений об административных судах.

об административной процедуре и особого административного права, как, например, полицейского права или предписаний, регулирующих охрану общественного порядка, устанавливаются для этих действий важные общие принципы. Можно и нужно требовать соблюдения этих принципов уже для административной процедуры. Благодаря имеющейся у граждан возможности заявить в административный орган протест и тем самым дать ход досудебному производству их роль в административных действиях возрастает. Административный орган может осуществлять самоконтроль; вышестоящий орган еще до суда получает возможность перепроверки. И напротив, суды выносят свои решения, исходя в первую очередь из соображений правового характера, и уже после совершения действий, когда для того, чтобы остановить или предотвратить их, зачастую не бывает времени.

Граждане, желающие воспрепятствовать действиям административного органа или получить в официальном ведомстве какое-либо разрешение или льготу, участвуют в судебных спорах в качестве сторон. У них имеются все процессуальные права, которые предусмотрены законом для спорящих сторон в судебном процессе.

В отличие от этого, вид и объем прав участия в административной процедуре зависит от того, какие задачи выполняет данный административный орган, является ли требуемое решение относительно простым или многоступенчатым, и какие общественные и частные интересы при этом затрагиваются. Административный орган должен реагировать гибко и сам выбрать подходящую к данному случаю форму действий. Отказ от предписаний относительно формы и требование простоты и целесообразности административной процедуры позволяют добиться того, что для граждан облегчается доступ к администрации, а административная процедура ускоряется.

Самой простой формой административной процедуры является проводимая в большинстве случаев общая или неформальная процедура. Она начинается с того, что гражданин подает ходатайство или сам орган власти приступа-



ет к действию по долгу службы. Если административный орган не обязан действовать немедленно, он по своему служебному усмотрению решает, требуется ли в данном случае проведение административной процедуры, и если да, то когда (принцип целесообразности)<sup>1</sup>. Кроме того, действует принцип расследования, т. е. административный орган сам выясняет обстоятельства дела и не привязан к ходатайствам сторон о предоставлении доказательств.<sup>2</sup>

Участники каждой административной процедуры обладают обычно следующими правами: право на заслушивание, право на ознакомление с документами дела, право на сохранение личной и служебной тайны, право на получение разъяснений и рекомендаций, право на представительство.<sup>3</sup> В ходе административной процедуры участники не располагают правовыми возможностями обжалования решения.<sup>4</sup> Процессуальные действия государственного органа – например, отклонение ходатайства о предоставлении доказательства, отказ в праве на ознакомление с документами дела, отклонение ходатайства об отводе должностного лица ввиду его пристрастности – не могут быть обжалованы сами по себе. Гражданин должен дожидаться вынесения решения, завершающего процедуру, каковым обычно является издание административного акта.<sup>5</sup>

Названные выше права относятся исключительно к участникам административной процедуры. Это участие определяется формально. Участником является не просто тот, права которого могут быть ущемлены или каким-то образом затронуты в результате ожидаемого решения. Только лицо, которое участвует либо в силу закона, либо на осно-

<sup>1</sup> Наряду с принципом расследования и принципом целесообразности должны соблюдаться также принцип законности и – если гражданин путем подачи заявления сам определяет начало производства – принцип диспозитивности.

<sup>2</sup> Ср. §24 Закона об административной процедуре.

<sup>3</sup> Ср. §28, 29, 30, 25, 14 Закона об административной процедуре.

<sup>4</sup> Ср. §44 а Положений об административных судах.

<sup>5</sup> Ср.: *Маурер Х.* Общее административное право. 14-е изд. – Мюнхен, 2002, §19 IV 8, с. 502: исключения из §44 а необходимы, например, в случае, когда гражданину отказывают в праве ознакомления с документами дела. Только после этого можно сделать вывод о том, имеет ли оспаривание ведомственного решения шансы на успех.

вании заявления административного органа, признается участником административной процедуры. Если требуется участие многих лиц или других ведомств, то появляются другие виды административных действий, например:

- формальная процедура,<sup>1</sup> которая проходит только на основании имеющегося в законе предписания и требует подачи письменного ходатайства, а также проведения устного заседания перед изданием административного акта. Примеры: производство по отчуждению имущества, получение разрешения на эксплуатацию установок, загрязняющих окружающую среду, производство по признанию определенных видов печатных изданий вредными для молодежи;

- процедура официального установления плана,<sup>2</sup> предусматривающая подробное заслушивание многих участников в устных заседаниях. Применяется обычно при строительстве дорог, аэропортов или заводов по переработке мусорных отходов. Заключительный административный акт заменяет все требующиеся по закону решения, например, разрешение на строительство, согласие ведомства по охране окружающей среды и т. п.;

- многоступенчатая административная процедура, образуемая правовыми фигурами предварительного решения и частичного разрешения. Она используется в крупных проектах и позволяет, учитывая расходящиеся друг с другом частные и общественные интересы, шаг за шагом прояснить сложные вопросы.<sup>3</sup>

Рассмотрим право на заслушивание и на ознакомление с документами дела. Не в каждом случае необходимо предварительное заслушивание гражданина, и не всегда ему разрешается ознакомиться с документами дела. Право на заслушивание предоставляется в случае отягчающих административных актов. К ним относятся административные акты, вмешивающиеся в права гражданина, а также те, которые не предоставляют прав или разрешений, о ко-

---

<sup>1</sup> Ср. §63 и далее в Законе об административной процедуре.

<sup>2</sup> Ср. §72 и далее в Законе об административной процедуре.

<sup>3</sup> Ср. решения Федерального административного суда: т. 24, 23; 70, 365; 72, 300; 80, 207; 92, 185; 96, 258.

торых гражданин ходатайствовал.<sup>1</sup> Официальное заслушивание нужно для того, чтобы решение административного органа основывалось только на тех фактах, относительно которых гражданин имел возможность высказаться. Для затронутого лица возможность высказаться очень важна. Право на заслушивание проистекает из принципов правового государства. Однако на практике его используют по-разному. От заслушивания можно отказаться, если оно не требуется, исходя из обстоятельств конкретного дела: например, в случае, когда промедление в вынесении решения грозит опасностью или когда немедленное решение необходимо в общественных интересах. Кроме того, заслушивание пропускается, если этому противостоит настоятельный общественный интерес.<sup>2</sup> И, наконец, административное право открывает возможность исправления совершенных в ходе административной процедуры ошибок в будущем: несостоявшееся заслушивание может быть проведено в ходе производства по протесту.<sup>3</sup>

Если, например, хозяин предприятия общественного питания лишается разрешения на свою деятельность, не получив предварительно возможности высказаться, то данный административный акт ввиду совершенной процессуальной ошибки является противоправным. Если затронутое лицо заявит в административный орган протест и будет заслушано в ходе производства по протесту, то данная процессуальная ошибка будет тем самым исправлена. Далее необходимо будет проверить, удовлетворяет ли запрещение на дальнейшую деятельность необходимым предпосылкам, названным в законе, и является ли оно соразмерным.

Участник административной процедуры получает право на ознакомление с документами дела в том случае, если знание документов требуется для осуществления или защиты его правовых интересов. Отсюда следует, что данное право ограничено как по содержанию, так и по времени.

<sup>1</sup> Ср.: *Маурер Х.* Общее административное право. 14-е изд. – Мюнхен, 2002, § 19 IV 8, с. 492.

<sup>2</sup> Ср. § 28 абз. 2 и 3 Закона об административной процедуре.

<sup>3</sup> Ср. §45, 46 Закона об административной процедуре.

Оно распространяется только на лиц, участвующих в процедуре, и только на документы, касающиеся их правового положения.<sup>1</sup> Данное право не предоставляется после завершения административной процедуры и когда затронутое лицо больше не может быть заинтересовано в том, чтобы ознакомиться с документами с целью проверки шансов на успех в случае обжалования.<sup>2</sup> Общего права на получение информации по делу, на которое могли бы ссылаться граждане в любой ситуации, не существует.<sup>3</sup> О том, предоставить ли гражданину возможность вне административной процедуры ознакомиться с документами дела или нет, административный орган вправе решать по собственному усмотрению.

Рассмотрим обязанность обоснования и обязанность давать разъяснения относительно возможностей обжалования. Завершением административной процедуры является, как правило, административный акт, который выражается в издании заключения разрешающего, устанавливающего или отклоняющего характера (например, предоставление или отклонение пособия по безработице либо пенсии, разрешение на строительство и пр.). Административный акт может быть издан в письменной или устной форме или каким-то иным образом. Некоторые законы особого административного права предписывают, однако, письменную форму. Письменный акт позволяет сразу увидеть, каким административным органом он был издан и кто его подписал. Кроме этого, письменный административный акт должен сопровождаться обоснованием, в котором административный орган указывает все важнейшие фактические и правовые причины, повлиявшие на его решение.

Обоснование решений, принятых по служебному усмотрению, должно содержать соображения, которыми руководствовался орган, используя данную ему законом свободу в принятии решения. Обязанность обоснования решения слу-

<sup>1</sup> Ср.: *Маурер Х.* Общее административное право, §19 IV 8, с. 494.

<sup>2</sup> *Ипсе Й.* Общее административное право, 2001 г., §15 III 3, с. 276.

<sup>3</sup> Ср. федеральный Закон об информации общественности относительно окружающей среды от 8.7.1994 (с изменениями от 23.8.2001 г.) а также соответствующие законы отдельных земель ФРГ.

жит гарантией того, что административная процедура будет осуществляться в соответствии с принципами правового государства. Гражданин должен быть в состоянии принять официальное решение к исполнению или перепроверить его, используя имеющиеся в его возможности средства для обжалования. Административный орган освобождается от обязанности обосновать свое решение, если он удовлетворяет ходатайство гражданина.

Если издается письменный административный акт, то орган власти обязан также письменно проинформировать его адресатов относительно правовых возможностей обжалования, указав ведомство или суд, в которые должно обратиться затронутое лицо, их местонахождение, срок и форму обжалования. Если эти данные отсутствуют, то отсчет времени, в течение которого возможно обжалование, не начинается.

Закон об административной процедуре содержит не только предписания относительно процедуры, обязательной для работников административных органов, принимающих решения, но и материально-правовые предписания общего административного права, например, относительно применения служебного усмотрения или об отмене административными органами правомерных актов либо отзыве неправомерных административных актов. Некоторые предписания носят как материально-правовой, так и процессуальный характер (например, правила допустимости административно-правовых договоров).<sup>1</sup> Законы особого административного права, являющиеся специальными и имеющие поэтому более высокий ранг (например, строительное право, полицейское право, совокупность норм по охране окружающей среды), модифицируют материально-правовые нормы Закона об административной процедуре.

Таким образом, Закон об административной процедуре ФРГ не является в чистом виде процессуальным законом. Он представляет собой сумму минимальных требований, которые судопроизводство правового государства установило для защиты гражданина от государственной власти,

<sup>1</sup> Ср. §54–62 Закона об административной процедуре.

предписав определенные формы действий и изложив Основной Закон ФРГ. Однако он не содержит всех общих норм, действующих в административном праве. Некоторые из его правил укоренены в самой Конституции и поэтому не повторяются в Законе об административной процедуре. Более новые общие административные законы, например, административный кодекс Армении, содержат и другие предписания относительно действия принципов правового государства.

Тем, что административное право требует от органов власти равного отношения ко всем гражданам, не позволяя им без законного основания вмешиваться в права гражданина, нарушать без основания интересы одного гражданина больше, чем интересы других, или применять несопоставимые целям средства, достигается лишь создание предварительных условий для соблюдения конституционных прав граждан. Общие правила административного права не берут непосредственно под охрану основные права гражданина, а только позволяют самим гражданам (либо их адвокатам) защищать их. Ввиду того, что государство обладает монополией власти, отдельный гражданин, ищущий защиты в суде либо государственном ведомстве, всегда находится в невыгодном положении. Например, многие иски граждан отклоняются из соображений общественного интереса, имеющего более высокий ранг. Задача Закона об административной процедуре состоит в том, чтобы постараться не в суде, а уже в ходе административной процедуры восстановить пошатнувшееся равновесие между государственными органами и отдельными гражданами и обеспечить тем самым справедливое уравнивание частных и общественных интересов.

Учреждение административных судов и принятие для них самостоятельных судебных положений (к чему, например, уже давно призывают в России<sup>1</sup>) играет по срав-

---

<sup>1</sup> Ср: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М., 2003; §3 Административные суды в России: первые результаты и проблемы работ над законопроектом. Ср. также: *Лебедев В.М.* Интернет-конференция «Реформа процессуального законодательства РФ», 13.05.2003, <http://www.garweb.ru/conf/supcourt/20030410/index.htm>.

нению с этой задачей второстепенную роль. Правовая надежность и правовая защита граждан может быть достигнута лишь тогда, когда действия всех органов власти станут осуществляться в соответствии с определенными в законе правилами. Необходимо сделать эти правила как можно более гибкими – с тем, чтобы административные органы имели возможность модифицировать их с учетом каждого отдельного случая. Но именно с их помощью можно вести правовой контроль за действиями органов государственной власти.

Относительно некоторых принципов административного права ФРГ отметим следующее. Кодекс об административных правонарушениях зачастую отождествляется с самим предметом общего административного права.<sup>1</sup> В немецком праве сфере регулирования данного кодекса соответствует Закон о нарушении общественного порядка, который вследствие его репрессивного характера относят скорее к области уголовного, чем административного права.<sup>2</sup>

Если спросить немецких юристов, что такое административное право, то ответы будут самые различные. Часто говорят, например, что административная деятельность – это деятельность государства, которая не является ни законодательной, ни судопроизводственной. Данное определение основывается на принципе разделения властей, в соответствии с которым законодательство поручается Парламенту, исполнительная власть – правительству и органам государственного управления, а отправление правосудия – судам. Правда, поскольку эти три области не всегда могут быть четко отделены друг от друга, сложно получить однозначный результат. Правительство может издавать постановления, имеющие силу закона; у Парламента

<sup>1</sup> Так считает, по крайней мере, Люхтерхандт в статье «К состоянию и содержанию кодификации общего административного права в Средне-Восточной, Восточной и Южно-Восточной Европе». См.: Государственное управление и административное право в процессе обновления Восточной Европы, 2001, с. 31.

<sup>2</sup> Многие реформы уголовного права, особенно 1968 и 1975 гг., привели к тому, что менее серьезные уголовные преступления были переведены в область нарушений общественного порядка (например, антикриминализация транспортного уголовного права).

есть определенные контрольные функции, выходящие за рамки законотворческой деятельности (например, в бюджетном праве); а судопроизводство нередко решает политические вопросы, особенно если дело рассматривается в Конституционном суде.

Таким образом, попытки дать административному праву четкое определение оказываются проблематичными и демонстрируют, что понятие административного права не поддается строгой дефиниции; его можно только описать, назвав характерные для него признаки.<sup>1</sup> Признаками административной деятельности являются ее активное созидательное преобразование будущего и ее ориентация на общественный интерес.<sup>2</sup>

Первый признак отличает административную деятельность от судопроизводства, которое только реагирует и применяет действующее право. Административные органы, напротив, не ограничиваются простым исполнением закона, а претворяют в жизнь политические решения. Они выполняют государственные задачи или, лучше сказать, приступают к работе по заданию общественности и принимают решения для всеобщей пользы (касающиеся, например, строительства дорог, поддержания работы социальных учреждений, планирования застройки земель, предотвращение опасностей, оказания содействия развитию культуры и т.д.).

Второй признак отличает административную деятельность от гражданского права, которое отдает предпочтение частной автономии и делает возможным мирное преследование частных интересов.

Аспект активного преобразования будущего и свободы принятия органом управления решений играет ключевую роль также для разграничения сфер административного и уголовного права. Если уголовное право и право охраны общественного порядка четко обозначают предпосылки, ведущие к нарушению правопорядка, то административное право делает упор на те предпосылки, при которых общественный порядок сохраняется.

---

<sup>1</sup> *Форстхофф*. Учебник по административному праву, 10-е изд. 1973, с. 1.

<sup>2</sup> *Маурер Х.* Общее административное право, 14-е изд. 2002, с. 5.



Эта граница становится особенно четкой в области полицейского права. Полиция и органы поддержания общественного порядка служат обеспечению общественной безопасности и общественного порядка, предотвращая грозящую им опасность. Они регулируют, например, дорожное движение, контролируют предпринимательскую деятельность, помогают в борьбе с эпидемиями. Такие виды борьбы с грозящей опасностью носят превентивный характер и существенно отличаются этим от уголовного преследования или наказаний за нарушение общественного порядка, которые всегда начинаются после совершения правонарушения и являются репрессивными.

Названные особенности административного и уголовного права определяют существенные правовые отличия. В их числе главным считается следующее: при уголовном преследовании действует принцип законности; это означает, что как только появляются достаточные фактические основания считать, что было совершено уголовное преступление, полиция обязана немедленно действовать и принимать меры. Кроме того, в этой области полиция подчиняется указаниям прокуратуры. А право предотвращения грозящей опасности определяется, напротив, принципом целесообразности. Если налицо угроза для общественного порядка и безопасности, то компетентный орган власти, хоть и уполномочен принимать меры по ее предотвращению, но не в каждом случае обязан это делать.<sup>1</sup> Он может по своему усмотрению решать, нужно ли вообще принимать меры, и если да, то какие.

Конечно, пространство для собственного усмотрения может быть практически равно нулю. Орган правопорядка обязан действовать без промедления, если, например, имеется угроза для такой правовой ценности, как жизнь и

<sup>1</sup> Для права охраны общественного порядка, действует – в отличие от уголовного права – и принцип целесообразности. Действия, нарушающие это право, должны, как правило, преследоваться и караться законом. Только в отдельных случаях государственный интерес в наказании правонарушителя может отступить на второй план: например, если вопрос об ответственности остался открытым или если неясна предметная и правовая ситуация и пришлось бы приложить несоизмеримо большие усилия на ее прояснения.

здоровье граждан. Кроме того, зачастую приходится выбирать одно из нескольких возможных средств, поскольку оно является единственно подходящим для предотвращения данной грозящей опасности. Но до тех пор, пока орган действует в правовых рамках и принимает решения из соображений целесообразности, совершенные им действия не могут быть подвергнуты судом сомнению. Единственное, что может быть проверено, это не являлись ли действия органа противоправными вследствие нарушения какого-либо закона и отвечали ли они принципу соразмерности.<sup>1</sup>

Принцип соразмерности был выведен Федеральным Конституционным судом из конституционного принципа правового государства.<sup>2</sup> Он обязывает административные органы, вмешивающиеся в конституционные права граждан, выбирать для этого только подходящие, необходимые и соразмерные средства. Более точно данный принцип сформулирован в новом полицейском праве:

*§3 PolG Полицейские меры.<sup>3</sup>*

*(1) В установленных законом рамках полиция имеет право принимать необходимые меры с целью предотвращения конкретной угрозы общественной безопасности и общественному порядку, если полномочия полиции не урегулированы особым законом.*

*(2) Из множества возможных и подходящих мер полиция должна выбрать те, которые представляются ей необходимыми в соответствии с усмотрением по долгу службы и которые предположительно в наименьшей степени ущемляют права отдельных лиц и общественности.*

*(3) В результате полицейских мер не допускается нанесения вреда, который не находится в разумном соотношении с намеченным результатом.*

<sup>1</sup> Шах. Полицейское право и право охраны общественного порядка, ссылки 103, 104, в: Особое административное право, Шмидт-Асмани, 12-е изд. 2002.

<sup>2</sup> Ср. с принципом соразмерности: Кребс. К конституционному обоснованию и применению принципа соразмерности, *Jura* 2001, с. 228, 229; ср. с правотворческой деятельностью судей и ее границами: Маурер Х. Общее административное право, 14-е изд. 2002, с. 76.

<sup>3</sup> Полицейский закон свободного государства Заксен (SachsPolG) - новая версия в публикации от 13.08.1999.

(4) *Полицейская мера является допустимой только до тех пор, пока ее цель не достигнута или пока не будет установлено, что достичь этой цели невозможно.*

Большая часть общих принципов административного права может быть выведена из положений Конституции ФРГ. Административное право является не чем иным, как конкретизированным конституционным правом.<sup>1</sup> Например, для вопроса применения свободного усмотрения при предотвращении опасности из общего принципа равенства ст. 3 Основного Закона ФРГ следует, что в сходных случаях требуется равномерное вмешательство государственных органов, особенно если государственный орган уже применял усмотрение по определенному образцу, то в отдельном случае он не может отойти от этого образца без особого предметного обоснования.<sup>2</sup>

Из принципа правового государства следует не только принцип соразмерности, но и принцип основанности на законе. Он требует, чтобы действия государственных органов в определенных, важных для гражданина областях были легитимированы законом.<sup>3</sup>

*Во-первых*, такое правило обязывает создать законную основу для государственных действий. В случае полицейских мер по предотвращению опасности, которые могут влиять на общую свободу действий адресата или его имущество, необходимо в первую очередь рассмотреть вопрос полномочий вмешательства. Это справедливо как для административных актов, так и для правительственных распоряжений. Например, полномочия для полицейского вмешательства могут проистекать из особых законов или из общей оговорки §3 (1) Полицейского закона. В последнем случае должны быть проверены все правовые предпосылки в отдельности: угроза общественной безопасности, адресат распоряжения, подходящее и необ-

<sup>1</sup> Вернер. Административное право как конкретизированное конституционное право, DVBl 1959, 527.

<sup>2</sup> BVerwGE 44, 72 (74 и далее); ср. также: Шох. Полицейское право и правовые нормы, регулирующие вопросы нарушения общественного порядка. // Особое административное право, № 112. – Шмидт-Асманн, 12-е изд. 2002.

<sup>3</sup> BVerwGE 98, 218 (251).

ходимое средство, его соразмерность, конституционность вмешательства и т.д.

*Во-вторых*, правило основанности на законе требует, чтобы уполномочивающий закон был достаточно точен. В области уголовного права (и права нарушения общественного порядка) требование определенности действует в силу ст. 103 абз. 2 Основного Закона ФРГ.<sup>1</sup> Для правительственных распоряжений имеется к тому же ст. 80 абз. 1 Основного Закона.<sup>2</sup> Требования в этой связи к административным актам определяются в §37 абз. 1 Закона об административных процедурах ФРГ: административный акт должен быть сформулирован так ясно и четко, чтобы его адресат мог однозначно понять, что от него хочет административный орган.<sup>3</sup>

Названные принципы действуют в административном праве в первую очередь потому, что здесь рамки для выполнения государственных заданий значительно шире, чем в репрессивной правовой области, как, например, в сфере нарушений общественного порядка. Кроме того, существуют различные виды административной деятельности. В них можно выделить следующие виды государственной административной деятельности:

- по поддержанию общественного порядка и общественной безопасности;

---

<sup>1</sup> Ст. 103 абз. 2 Основного Закона ФРГ:

(1) В суде каждому гарантируется право быть выслушанным.

(2) Деяние может повлечь наказание, только если наказуемость деяния была установлена законом до его совершения.

(3) Никто на основании общих уголовных законов не может быть неоднократно наказан за одно и то же деяние.

<sup>2</sup> Ст. 80 абз. 1 Основного Закона ФРГ:

(1) Федеральное правительство, федеральный министр или правительства земель могут быть уполномочены законом издавать постановления. При этом законом должны быть определены содержание, цели и объем предоставленных им полномочий. В постановлении должно указываться его правовое основание. Если законом предусматривается дальнейшая передача полномочий, то для такой передачи требуется особое постановление.

<sup>3</sup> Для предписаний о нарушении общественного порядка действует правило, согласно которому также при ссылке на другие нормы среднестатистическому гражданину должно быть ясно, что имеется в виду. Ср.: Тиис Правовые нормы, регулирующие вопросы нарушений общественного порядка, 2002, с. 24.

- для целенаправленной поддержки отдельных членов общества (социальная помощь) и предоставления общественных учреждений (транспортных предприятий, школ, больниц);

- по содействию в развитии и управлении целых областей социальной, экономической и культурной жизни (предоставление дотаций, льгот, разработка планов по застройке и т.п.).<sup>1</sup>

Для осуществления этих функций Закон об административных процедурах ФРГ предоставляет в распоряжение предписания, действующие в отдельных областях особого административного права. Общее административное право представляет собой сумму правовых институтов, формирующих особое административное право, другими словами, оно служит связующим звеном между конституционным правом и многими специальными областями административного права.<sup>2</sup>

В пользу граждан названный закон предоставляет им право на заслушивание. Перед тем, как издать административный акт, вмешивающийся в права затронутого лица, ему, как правило, нужно дать возможность высказаться по поводу важных для принятия решения обстоятельств дела. Кроме этого, гражданин имеет право на ознакомление с документами дела, если содержащаяся в них информация требуется для защиты его правовых интересов. В случае определенных решений, принимаемых органами управления относительно большого круга лиц, закон предоставляет им право участия и описывает особые виды административных процедур: например, строгую процедуру с обязательным устным разбирательством или многоступенчатую процедуру по утверждению плана.

Наконец, немецкое административное право регулирует процедуру по протесту в довольно общем виде. В случае отягчающего административного акта гражданин дол-

<sup>1</sup> Маурер Х. Общее административное право, 14-е изд. 2002, с. 7.

<sup>2</sup> Люхтерхандт. К состоянию и содержанию кодификации общего административного права в Средне-Восточной, Восточной и Южно-Восточной Европе // Государственное управление и административное право в процессе обновления Восточной Европы, 2001, с. 17.

жен сначала обратиться в орган, издавший административный акт, и тот обязан еще раз проверить свое решение. На время проверки заявленный протест обладает отлагательным действием.<sup>1</sup> Если государственный орган подтверждает решение, вопрос подается на рассмотрение в вышестоящую инстанцию, которая выносит свое заключение. Благодаря такой процедуре административные органы получают возможность для самоконтроля, а суды освобождаются от дополнительной работы. Если же речь идет о благоприятствующем для адресата административном акте, то описанная досудебная процедура по протесту исключается.

Другие различия между административным правом, уголовным правом и правом охраны общественного порядка касаются правовой защиты. Ст. 19 Основного Закона ФРГ гласит: «Если в результате применения государственной власти нарушаются собственные права какого-либо лица, то оно вправе прибегнуть к судебной защите». Конституция содержит, таким образом, важное решение в пользу индивидуальной правовой защиты. Но реализация этого решения в законах может выглядеть по-разному, в зависимости от того, какие действия государства должны быть пресечены. В сфере административного права – иначе, чем при преследовании уголовных преступлений или нарушении общественного порядка – государство может использовать разные формы активного созидательного преобразования будущего в общих интересах.

Гибкостью должны отличаться и правовые возможности граждан для обжалования действий государственных органов. Законодательство должно ответить на вопрос, при наличии каких предпосылок, когда и каким образом можно подавать в суд иск против государственных действий. В случае исков о признании правоотношения нужно из соображений эффективности судопроизводства решить, могут ли такие иски подаваться в любом случае, или же истцу

---

<sup>1</sup> Исключение: если одновременно с изданием АА государственный орган по особым причинам распорядился о его немедленном исполнении. Но и в этом случае у гражданина имеются средства правовой защиты, ср. §80 VwGO.

придется с самого начала избрать другой вид иска: об оспаривании или о принуждении к исполнению. В Германии иск о признании носит субсидиарный характер. Он допустим, только если у истца имеется оправданный интерес в скорейшем установлении правового отношения.<sup>1</sup>

Следует ли с точки зрения действенности судопроизводства считать допустимыми предварительные иски против государственных действий? Следует ли допускать их также в том случае, если речь идет о предстоящих административных мерах, против которых после их осуществления имелся бы особый вид иска?<sup>2</sup> В Германии в последнем случае предварительный иск допустим только в виде редкого исключения. Не подлежит сомнению, однако, возможность подачи иска с целью получения предварительной правовой защиты. Без предварительной правовой защиты отлагающее действие протеста и иска об оспаривании было бы не полным.<sup>3</sup>

Следует ли допускать возможность обжалования в судебном порядке такого административного акта, который уже исполнен или прекращен другим образом? В Германии на этот случай имеется особый вид иска, без которого не обойтись как раз в полицейском праве.<sup>4</sup>

Более точно и подробно оформленная исковая система обладала бы следующим преимуществом: за счет определенных исков, которые можно было бы сразу отклонить, снизилась бы нагрузка на суды; кроме того, гражданам

<sup>1</sup> Иск о признании, § 43 VwGO:

(1) На основании иска может быть потребовано признание существования либо отсутствия правоотношения или недействительности административного акта, если истец законно заинтересован в скорейшем признании (иск о признании).

(2) Иск о признании не допускается, если истец может либо мог бы потребовать осуществления своих прав посредством конститутивного либо обязывающего иска. Это правило не применяется, если требуется признание недействительности административного иска.

<sup>2</sup> Ср.: Хуфен. Административное процессуальное право, 2-е изд. 1996, с. 342–343: в отличие от общего иска о прекращении действий предварительный иск о прекращении действий против АА принимается во внимание только в редких случаях.

<sup>3</sup> Ср. §80 и 123 VwGO.

<sup>4</sup> Ср.: Хуфен. Административное процессуальное право, 2-е изд. 1996, с. 371 и далее, ср. также: Шох. Правовая защита против полицейских мер. – Jura 2001, с. 628 (632).

стало бы яснее, когда они могут подавать иск и с каким правовым обоснованием.

Поставленные мной вопросы не обязательно связаны с темой введения специальной административной подсудности. Такой процесс может сопровождаться очень высокими затратами. Но вместо этого можно ввести особые процессуальные предписания также в рамках общей подсудности. Специальные коллегии для административно-правовых споров при обычных судах будут обладать к тому же преимуществом, что неясности в вопросах судебной компетенции (административное или гражданское право, административное или уголовное право) не приведут к тому, что спор будет отсылаться из одного суда в другой. Поэтому я не призываю к непременно созданию новых судов, а скорее к тому, чтобы и дальше развивать правила общего административного права, учитывая при этом основополагающие различия между правом охраны общественного порядка и общим административным правом. Эти различия играют роль как для процессуальных правил, действующих для государственных органов, так и для процессуальных правил в суде.

К будущим задачам правовой реформы должны быть причислены следующие: усиление процессуального регулирования правовых отношений между органами администрации и гражданами, разработка детальной правовой защиты граждан от действий административных органов и развитие особого административного права, как, например, в области коммунального самоуправления.



*Такио ХОНДА,  
профессор, Университет Рюкоку*

## **Вопросы и задачи реформирования административной процедуры**

**1. Принцип верховенства закона и принципы должной процедуры.** Задача воплощения принципа верховенства закона в административном праве заключается в ограничении законом ущемления прав и интересов частных лиц в результате деятельности административных органов, и если административный орган ущемляет права и интересы частных лиц, нарушая эти законы и правовые принципы, основанные на конституции, задача заключается в исправлении судом такой ситуации.

Однако если административный орган наделен полномочием усмотрения, гражданам будет трудно узнать, соответствует ли деятельность административного органа положениям закона. В таких случаях суд тоже не может проверить, соответствует ли административная деятельность положениям закона. В такой ситуации можно утверждать, что принцип верховенства закона не функционирует на достаточном уровне.

Для того, чтобы сделать процесс принятия решений административного органа прозрачным и обеспечить справедливость его решений, необходимо установить правила и процедуры, которые он должен соблюдать при осуществлении своей деятельности. В ответ на рост количества административных органов и расширения их полномочий по усмотрению после Второй мировой войны США и европейские страны приняли закон об административных процедурах и усилили защиту прав частных лиц в процессе государственного управления. Более того, с развитием интернационализации рыночной экономики Япония и другие азиатские страны тоже стали принимать закон об ад-

министративных процедурах. Таким образом, закон об административных процедурах является обычным явлением в странах с рыночной экономикой.

Из-за различий в правовой культуре содержание закона об административных процедурах является разным в каждой стране, однако существуют и общие черты, такие как заслушивание мнений адресата до издания административного акта, требование участия заинтересованных сторон, объяснение мотивов принятия административного акта. Японские ученые, занимающиеся административным правом, называют эти две процедуры – процедуру установления и обнародования административным органом внутренних положений, которые обычно являются более конкретными, чем положения закона, и процедуру предоставления адресату возможности ознакомления с материалами административного акта – четырьмя принципами должной процедуры. Следовательно, при принятии закона об административных процедурах необходимо обратить внимание на то, определяет ли данный закон необходимость основания государственного управления по принципу верховенства закона и конкретизирует ли он все принципы должной процедуры.

**2. Значение и проблемы проекта закона Республики Узбекистан об административных процедурах.** До настоящего времени в Узбекистане не существовало единого закона, регулирующего административные процедуры. За исключением некоторых положений, действующие законы и иные нормативно-правовые акты не содержат положений, которые устанавливают процедуры, конкретизирующие все принципы должной процедуры. С принятием и вступлением в силу закона об административных процедурах в Узбекистане ожидаются эпохальные изменения в сфере государственного управления. Здесь я хочу уточнить вопрос о том, соответствует ли проект закона Республики Узбекистан об административных процедурах, который прошел третье чтение в Законодательной палате парламента, принципам верховенства закона и должной процедуры.

Проект закона Республики Узбекистан об административных процедурах состоит из следующих 8 глав: глава 1. Общие положения, глава 2. Общие правила административной процедуры, глава 3. Возбуждение административного производства, глава 4. Рассмотрение административного дела, глава 5. Административный акт, глава 6. Производство по административной жалобе, глава 7. Исполнительная процедура, глава 8. Заключительные положения.

Первый момент, на котором я хочу остановиться, это определение административного акта как действия, принимаемого административным органом с целью разрешения административного дела в соответствии с законодательством (ч.9, ст.3), и определение административного производства как процесса возбуждения, рассмотрения и принятия решения по административному делу (ч. 5, ст. 3). Согласно этим определениям, становится ясно, что административным актом является окончательное решение по административному делу (ч.4, ст.3), которое непосредственно связано с правовым статусом граждан. Таким образом, все действия административного органа и его сотрудников на всех этапах до принятия административного акта не имеют юридического значения (силы) для граждан. Административный акт должен приниматься по процедуре, которая имеет законное основание, и более того, он должен быть законным и иметь силу (быть действенным). Значит, проект закона Республики Узбекистан об административных процедурах правильно устанавливает, что принцип верховенства закона распространяется и на производство административных дел.

Второй момент, который я хочу отметить, – это точное установление формы и содержания административного акта и включение в него мотивов принятия данного административного акта (ст. 44 проекта закона). С установлением единой формы административного акта в законе граждане смогут узнать о содержании формального решения административного органа, и даже если это решение будет для них неблагоприятным, ознакомившись с его мотивами, они могут согласиться с ним. И еще: если граждане недоволь-

ны принятым административным актом, то указанный в нем мотив может служить причиной обжалования. Таким образом, указание мотивов административного акта является психологическим фактором, который заставляет административный орган серьезно относиться к каждому делу.

Третий момент, который я хочу выделить, – это привлечение в производство административного дела как участника не только адресата административного акта, но и еще, как правило, заинтересованных сторон, и наделение их некоторыми важными процессуальными правами. Особенно важно предоставление административным органом всем участникам административного производства возможности предъявлять доказательства и доводы в свою поддержку, излагать возражения в опровержение мнений других участников (ст.36) и предоставлять участникам административного производства право ознакомления со всеми материалами административного дела (ст.43), предоставления адресату административного акта и третьим лицам права ходатайства о проведении тех или иных процессуальных действий, направленных на сбор доказательств по административному делу (ст.42). Право привлечения содействующих лиц к административному производству по инициативе участников (ст.9) играет значительную роль в правильном и справедливом производстве административных дел.

Четвертый момент, который я хочу подчеркнуть, – это то, что наряду с запрещением участия должностного лица в административном производстве от имени административного органа, если он лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе административного дела или имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его беспристрастности (ст.14), участникам административного производства представляется право ходатайства об отводе такого должностного лица. Беспристрастность при производстве административных дел является обязательным условием в деятельности административного органа современного государства, так как суть его существования заклю-

чается в соблюдении интересов всех граждан. Все эти положения предотвращают личную заинтересованность и коррупцию в административном управлении. И это может привести к появлению доверия граждан в отношении административных органов.

Пятый момент, который я хочу отметить, – это положение о том, что при рассмотрении заявления (ст.27, 29 и 30) и рассмотрении административной жалобы (ст.56) четко определен срок производства административного дела (ст.19, 20 и 21 проекта закона) и срок рассмотрения административной жалобы (ст.57). Эти положения приведут к прозрачности и ускорению производства административных дел.

Следует констатировать, что проект закона Республики Узбекистан об административных процедурах основывается на идее верховенства закона, в нем соблюдены 3 из 4 правил должной процедуры (учет мнений, мотивирование и ознакомление с материалами дела), более того, он отвечает требованиям справедливости, прозрачности и ускорения в деятельности административных органов. Следовательно, он отвечает международным требованиям (стандартам).

Однако в проекте закона Республики Узбекистан об административных процедурах остается несколько нерешенных вопросов.

*Во-первых*, проект закона не содержит положений о формальной процедуре, которая более тщательно регулирует производство административных дел. Существуют различные виды административных актов, и их степень ущерба в отношении адресата и заинтересованных сторон тоже неодинакова. Учитывая данный момент, в законах об административных процедурах развитых стран общепринято установление упрощенной и формальной процедуры. Проект закона об административных процедурах, как правило, устанавливает процедуру учета мнений в письменном или в устном порядке и представляет возможности предъявлять доказательства и доводы в свою поддержку. Кроме того, административный орган может заслушивать мнение

участников административного производства или их представителей на заседании (ст.36). Но регулирование порядка проведения заседания ограничивается составлением протокола заседания, и поэтому его нельзя называть формальной процедурой.

Принятие закона об административных процедурах в странах Восточной Азии было ответом на развитие интернационализации экономики. Для того, чтобы иностранные предприятия и лица беспрепятственно вели экономическую деятельность на рынке определенной страны, для этой страны становится необходимым существование общепринятых административных процедур. Следовательно, в закон Республики Узбекистан об административных процедурах желательно включить положения о формальной процедуре.

Но проект закона первого чтения содержал положения об обычной и формальной процедуре (главы 6 и 7 проекта закона первого чтения). Значит, соответствовал общепринятым нормам закона об административных процедурах.

**Во-вторых**, в процессе рассмотрения административной жалобы не существует процедуры заслушивания мнений заявителя. Возможно, причиной послужило то, что мнения адресата и заинтересованных сторон ранее были заслушаны в ходе производства административного дела, и, значит, нет необходимости в повторном заслушивании тех же мнений того же лица, которое было проведено в ходе производства административного дела. Однако так как рассмотрение жалобы осуществляется не административным органом, который принял административный акт, а вышестоящим административным органом, согласно правилам должной процедуры, также в процессе рассмотрения жалобы законом должна быть предусмотрена возможность заслушивания мнений заявителя в письменном или устном порядке и предъявления доказательств и доводов в свою поддержку.

Проект закона первого чтения содержал положение, согласно которому в процедуре рассмотрения жалобы должны применяться те же процедуры, которые применяются в

производстве рассмотрения административных дел (ст.121 проекта закона первого чтения).

*В-третьих*, недостаточно положений, которые регулируют общие правила административного права. Несомненно, с установлением в отдельных законодательных актах условий деятельности административных органов и с применением должных процедур принцип верховенства будет в значительной степени внедряться в процесс государственного управления. Однако административные органы, которые наделены различными полномочиями, широко используют их для достижения таких целей, которые даже не предусмотрены законом. Для предотвращения таких случаев развитые страны развивают принцип верховенства закона, и в общих правилах государственного управления и в судебных прецедентах развивают новые принципы, такие как принцип пропорциональности, принцип запрещения произвола и злоупотребления административными полномочиями. Регулирование данных положений законом в Узбекистане, где пока еще недостаточно судебных прецедентов, является очень важным в плане соблюдения принципа верховенства закона.

Необходимо отметить, что в проекте закона первого чтения вместе с принципом законности были предусмотрены еще положения о запрещении злоупотребления полномочиями, произвола, воплощен принцип справедливости, пропорциональности (ст.6-17 проекта закона первого чтения). Кроме того, в него включены положения об обнародовании внутренних правил и положения об общих правилах отмены административного акта, что необходимо отметить как прогрессивное достижение (ст.52 и ст.57-64 проекта закона первого чтения).

**3. Задачи реформирования административной процедуры.** Как я уже отметил, в данное время проект закона Республики Узбекистан об административных процедурах рассматривается в Парламенте. Принятие данного закона покажет стране и зарубежным странам приверженность Узбекистана правовой системе, которая, согласно международным стандартам, будет защищать права частных лиц.

Я хочу наметить задачи, выполнение которых будет полезным для полного использования этой возможности.

Во-первых, несомненно, то, что в настоящем варианте законопроекта остаются нерешенные вопросы, которые я уже отметил, но эти недостатки необходимо устранять во время исполнения закона, изучая соответствующие прогрессивные положения проекта закона первого чтения, о которых я выше упоминал. Так как детальный порядок учета мнений не предусматривается данным законопроектом, необходимо установить его постановлениями Кабинета Министров или ведомственными актами. Как отметили профессор Ичихаши и профессор Токуда, ЈСА совместно с Министерством юстиции уже разрабатывают базовые материалы для таких нормативных актов.

Во-вторых, цель установления административных процедур не достигается лишь принятием закона об административных процедурах. Я повторюсь: данный закон предназначен для внедрения принципа верховенства закона в процесс государственного управления. Иначе говоря, его важность заключается в постоянном осознании сотрудниками административного органа регулирования их действий данным законом. Для достижения такой цели необходимо организовать курсы по обучению закона об административных процедурах для служащих всех административных органов.

В-третьих, закон об административных процедурах не является кодексом чести для служащих административных органов. Бенефициарами закона об административных процедурах являются граждане. Чтобы граждане могли следить за соответствием деятельности служащих административного органа положениям закона об административных процедурах, сначала нужно провести среди населения широкие разъяснительные работы о существовании и содержании данного закона. Более того, важно довести до сведения судей и адвокатов, что во время судебных процедур по административным актам нарушение положений закона об административных процедурах может служить причиной аннулирования или отмены этого акта. Необхо-



димо также расширить обучение судебных чиновников административному праву.

Таким образом, в мнении мирового сообщества Узбекистан может быть признан государством, где государственное управление основывается на принципе верховенства закона.

**Ю.С. Адушкин,**  
*доцент кафедры административного и муниципального права  
Саратовской государственной академии права,  
канд. юрид. наук*

### **Вопросы реформирования правового механизма административно-принудительного исполнения актов управления**

Юридические механизмы обеспечения исполнения актов управления многовариантно представлены в законодательных системах схемами, различающимися по подходам к кодификации этих механизмов, соотношению и детальности законодательного и подзаконного их регулирования, сочетанию судебной и внесудебной форм обращения к исполнению, процедурам этих форм, органам принудительного исполнения, а также основаниям и видам применяемых принудительных мер обеспечения исполнения административных актов. Такая дифференциация правового регулирования демонстрирует в то же время доминирование подхода, состоящего в регламентации административно-принудительного исполнения актов управления в рамках административно-процессуального законодательства<sup>1</sup> – в общих законах об административной деятельности и административных процедурах или об административном процессе (например, законодательство Швейцарии<sup>2</sup>, Чешской Республики<sup>3</sup>) либо в специальных законах об админис-

<sup>1</sup> Термин «административно-процессуальное законодательство» автор использует в смысле законодательства, относящегося к административному судопроизводству и к административным процедурам, т.е. по аналогии с тем, как это трактуется в ряде источников национальных систем законодательства.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 20.12.1968 г. об административных процедурах (в русском переводе опубликован в кн.: *Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника. Административные процедуры на примере Швейцарии. – М.: Изд-во ЭКОМ. 2000. С. 51 и след.

<sup>3</sup> См.: Административный устав (Spravní rad), утвержденный Законом и.500/2004 Sb. от 24.06.2004 г.

тративно-принудительном исполнении (например, законодательство Федеративной Республики Германия<sup>1</sup>, Республики Австрия<sup>2</sup>, Японии<sup>3</sup>).

В регламентации процедур административно-принудительного исполнения различными национальными правовыми системами просматриваются следующие основные моменты:

- разграничение схем а) судебного «присуждения» к исполнению обязанности, вытекающей из требований правового акта управления, с системой специальных органов судебного исполнения и б) административного (внесудебного) обращения к исполнению и приведения в исполнение административных решений аппаратом издавших их органов или с привлечением иных должностных лиц как представителей власти (в том числе полиции);

- распространение на процедуры исполнения управленческих актов по денежным требованиям (включая обязательства, вытекающие из налогового и таможенного законодательства) порядка судебного исполнения;

- выделение в качестве особых процедур административного принудительного исполнения порядка исполнительного производства по правоприменительным актам об административной ответственности;

- определение в качестве обязательных условий применения административно-принудительных мер внесудебного исполнения: а) своевременного (и в должной форме) доведения правового акта управления до сведения обязанных субъектов для добровольного и оперативного исполнения, б) возможность судебного (как и по административ-

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон об исполнении административных решений (Verwaltungs - Vollstreckungsgesetz) от 27.04.1953 // BGBl. I S. 157 (в русском переводе опубликован в кн.: *Бергманн В.* Административно-процессуальное право Германии. – М.: Изд-во Волтерс Клувер. 2007. С.189 и след.

<sup>2</sup> См.: Закон об исполнении административных решений (Verwaltungsvollstreckungsgesetz ) от 31.01.1991// BGBl Nr 53/1991.

<sup>3</sup> О характеристике Закона об административном принудительном исполнении по полномочию см.: *Ичихаши Катсуя.* Меры административно-принудительных исполнений в Японии // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений: Материалы Международного симпозиума 10–11 сент. 2005 – г. Ташкент: Изд-е ТГЮИ. С. 71 и след.

ной вертикали) обжалования адресованного административного решения с приостановлением его исполнения и в) предупреждение об обращении к исполнению вступившего в силу акта управления с его правовым обоснованием и предоставлением времени для добровольного исполнения;

- определение ситуаций безотлагательного принудительного исполнения;

- использование в качестве мер административно-принудительного исполнения: а) поручения фактического исполнения административного акта другому лицу за счет обязанного лица при возможности заменимого исполнения либо б) денежных «исполнительных» штрафов и в) применения непосредственного принуждения, в том числе физической силы;

- установление принципа соразмерности (пропорциональности) применения мер административного принуждения (их избрание с учетом соотношения значимости публичного интереса и степени наносимого обязанному лицу ущерба);

- гарантирование судебного обжалования примененных процедур административно-принудительного исполнения.

Большинство из перечисленных законодательных положений по процедурам административно-принудительного исполнения получили формальное международно-правовое закрепление как минимальные общие стандарты, подлежащие соблюдению в национальных правовых системах. В качестве принципов добросовестной управленческой практики они предусмотрены Рекомендацией Rec (2003)16 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по исполнению административных и судебных решений в области административного права<sup>1</sup>, принятой в целях гарантирования уважения прав частных лиц и обеспечения эффективных административных действий.

В конкретных законодательных источниках с учетом особенностей национального права обозначенные правовые

---

<sup>1</sup> Принята Комитетом министров Совета Европы 09.09.2003 г. (в русском переводе Рекомендация Rec (2003)16 опубликована в кн.: Администрация и частные лица. Европейский и российский опыт поиска взаимопонимания. – М.: Изд-во Статут. 2006. С. 164–181).

положения детализируются и дополняются рядом других необходимых правил: о сроках давности обращения к исполнению правовых актов управления; об основаниях отсрочки и прекращения исполнения; о реквизитах предупреждений об обращении к исполнению административных актов; об исполнительных расходах и их возложении на обязанное лицо, в том числе при замещающем исполнении, предварительно оплачиваемом исполнителю органом публичного управления; о взаимодействии органа исполнения с «силовыми» структурами и муниципалитетами; о возможности и условиях применения ареста в качестве принудительных мер исполнения и задержания в качестве мер непосредственного принуждения<sup>1</sup>; об особых составах неуголовных правонарушений в сфере принудительного исполнения, влекущих административную ответственность в порядке производства по делам об административных правонарушениях либо в порядке другой процедуры.

Так, новый Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария определяет, что исполнительные штрафы и имущественные санкции, налагаемые (как на обязанных лиц) на граждан или на организации либо на административные органы применяются вне процедур производства об административных правонарушениях. При этом болгарский Административно-процессуальный кодекс вводит и нестандартные (с позиций их безусловной дисциплинарной природы) составы административных правонарушений должностных лиц органов публичного управления за неисполнение служебных обязанностей, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением предписаний Административно-процессуального кодекса, в том числе, следовательно, и по вопросам исполнительной процедуры. Эти должностные составы административных правонарушений, отнесенные к подведомственности долж-

---

<sup>1</sup>Такие нераспространенные для практики правового регулирования решения предусматривают, например, Закон ФРГ об исполнении административных решений (ст. 16) и одноименный закон Республики Австрия (ст. 5-7), ограничивающий в каждом случае максимальные пределы применения исполнительного штрафа суммой в размере 726 евро, а ареста – четырехнедельным сроком.

ностных лиц Министерства государственной администрации и административной реформы, подчинены режиму процедур производства об административных правонарушениях (ст. 287, 290 и 302-307 Кодекса)<sup>1</sup>.

Законодательная кодифицированная регламентация самого механизма административно-принудительного исполнения при всей подробности правового регулирования обычно не составляет значительного объема. Так, Закон ФРГ об исполнении административных решений включает 22 статьи, одноименный австрийский закон – 14 статей, соответствующий раздел болгарского Административно-процессуального кодекса – 25 статей, а глава XI «Исполнение» Административного устава Республики Болгария – 16 статей. При этом некоторые административно-процессуальные источники законодательства непосредственно и в унифицированном режиме регулируют и вопросы судебного исполнения актов управления (такова по своему содержанию часть пятая «Исполнение административных актов и судебных решений» Административно-процессуального кодекса Республики Болгария).

Тщательность и детальность кодифицированной унификации рассматриваемых административных процедур все же не может обеспечить ее применимость абсолютно для всех ситуаций исполнения актов публичного управления. Эти процедуры, распространяемые на преобладающий сектор исполнительных правоотношений, имеют также общее, исходное значение для специализированного, дополнительного регулирования исполнения по отдельным типам административных актов, специфика которых требует особых правил их практической правовой реализации – например, относительно применения некоторых полицейских (эвакуации автотранспорта и др.) и миграционных мер (депортации иностранцев и др.), карантина, других санитарных и медицинских мер (принудительного лечения), при чрезвычайных ситуациях и других «особых» случаях. Критерии и степень применимости унифицированных процедур к этой «малой» части актов, исполняемых в админист-

---

<sup>1</sup>Административно процессуален кодекс// ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.

ративном порядке (в том числе по изъятиям в обжаловании), в кодифицированных источниках, впрочем, не устанавливаются. Это должно быть вопросом регулирования специализированного закона, за исключением, разумеется, процедурных установлений очевидно универсальной природы – того же принципа соразмерности (пропорциональности) применения административно-принудительных мер.

Рассмотренное унифицированное регулирование правил административно-принудительного исполнения актов управления, вышедшее уже за рамки европейского правового пространства, имеет безусловные преимущества перед законодательными подходами отдельных государств общей системы права, поскольку создает в дополнение к системе судебного исполнения кодифицированную и рационально скоординированную в соотношении унификации и дифференциации процедур систему внесудебного административно-принудительного исполнения. Полвека назад эти преимущества на базе сравнения американского и австрийского административно-процессуального законодательства отметил американский административист Р. Паркер. Он писал, что федеральный Административно-процессуальный закон США (*The Administrative Procedure Act*) и аналогичные законы штатов не регулируют процедур внесудебного принудительного исполнения актов управления и потому не дают разумного объяснения важности или целесообразности «принципа, по которому строится правовая система в допущении исполнения административных решений тем или иным способом». Иррациональный стиль исполнения в соответствии с законодательством США административными органами их решений, резюмировал Р. Паркер, приводит к «необходимости в рациональной, скоординированной и, возможно когда-нибудь, кодифицированной системе административного исполнения»<sup>1</sup>.

Кодифицированное административно-процедурное регулирование внесудебного порядка исполнения актов управления избрано и правовыми системами новых государств

<sup>1</sup> См.: *Parker R. The Execution of Administrative Acts //The University of Chicago Law Review. Vol. 24. № 2 (Winter 1957). P. 312-313.*

(бывших республик СССР), активно реформирующих свое законодательство с учетом измененных социально-экономических и политических приоритетов и международно-правовых стандартов.

Государственно-правовая система СССР не имела законодательства об административных судах, административном судопроизводстве и административных процедурах и не знала унифицированной регламентации внесудебного исполнения актов управления. Таковое, за исключением исполнительного производства по примененным за административные правонарушения административным санкциям, обозначенного кодексами об административных правонарушениях (КоАП) союзных республик<sup>1</sup>, регулировалось бессистемно, фрагментарно и чаще на подзаконном уровне.

При наличии позитивных законодательных примеров не только многих развитых западных государств, но и ряда стран социалистического блока, где действовали свои административно-процессуальные законы и законы об административно-принудительном исполнении (например, НРБ, ПНР, ВНР, ЧССР, СФРЮ<sup>2</sup>), правовая система СССР осталась без административно-процессуального регулирования и без законодательной унификации внесудебного производства по исполнению административных актов. В шеститомном издании Института государства и права Академии наук СССР по советскому административному праву авторитетный исследователь Н.Г. Салищева в 1977 г. (в год принятия но-

<sup>1</sup> В Кодексах союзных республик об административных правонарушениях (КоАП), принятых в 1984–1985 гг. с единой структурой и идентичным, в принципе, содержанием регулирования по преобладающей части составляющих их положений, содержался итоговый раздел V «Исполнение постановлений о наложении административных взысканий» с главами по общим и специальным (по видам исполняемых санкций) правилам административно-деликтного исполнительного производства. Этим разделом в КоАП РСФСР, КоАП БССР (как и КоАП других союзных республик) объединялось в среднем по 30 статей // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 990; СЗ БССР. 1984. №35. Ст. 505.

<sup>2</sup> Так, в ЧССР действовал Закон об административном управлении (1967 г.), в ПНР – Административно-процессуальный кодекс (1960 г.) и Закон «Об исполнительном производстве в государственной администрации» (1966 г.), в НРБ – Закон об административном производстве (1970 г.), в ВНР – законы об общих правилах административного процесса (1957 и 1981 гг.).



вой Конституции СССР «развитого социализма»), характеризую исполнение административных решений, констатировала, что советским законодательством не урегулированы общие положения, определяющие порядок исполнения по административным делам, при этом его нормы находятся в различных актах, включая гражданско-процессуальные кодексы, но по ряду административных производств достаточно четких указаний закона не имеется<sup>1</sup>.

Впрочем, сфера социалистического управления народным хозяйством СССР и не испытывала необходимости в регламентации правового механизма процедур административно-принудительного исполнения актов управления. В условиях централизованного, плано-директивного, государственно-партийного руководства хозяйствующими субъектами государственной и колхозно-кооперативной форм собственности исполнение административных актов по отраслевой «вертикали» и территориальным «горизонталям» достигалось жесткими средствами дисциплинарного и партийного воздействия и контроля, что было с позиций бюджетной экономии, естественно, дешевле и эффективнее введения и государственной организации институтов административного судопроизводства и административного процесса, в том числе – подлежащих возможному судебному контролю процедур обеспечения административного исполнения актов управления. Сказывалось, безусловно, и отсутствие исторических административно-процессуальных законодательных традиций, известных европейским правовым системам с конца XIX и начала XX в.<sup>2</sup>, и неразвитость институтов гражданского общества, не повлиявшего позитивно (в отличие от восточноевропейских социалистических государств) на политическую волю государственного руководства с тем, чтобы преодолеть советс-

<sup>1</sup> См.: Салищева Н.Г. Стадии процесса по делам, подлежащим административной юрисдикции // Советское административное право. Методы и формы государственного управления – М.: Изд-во Юридическая литература. 1977. С. 325–326.

<sup>2</sup> Например, обзор и критика российским административистом А.И. Елистратовым германского права в части института принуждения к исполнению административного распоряжения (см.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1914, С. 201 и след.).

кую идеологическую установку о ненужности законодательства об административном судопроизводстве и административных процедурах (как системному компоненту судебного контроля за деятельностью администрации) в условиях народной демократии, где «власть принадлежит народу, следовательно, и исполнительная власть принадлежит органам, которые во всех отношениях учитывают интересы народа»<sup>1</sup>.

Образование новых государств с переходной экономикой повлекло за собой фундаментальное реформирование их правовых систем. Существенной ревизии и модернизации с учетом новых политических, экономических и социальных реалий были подвергнуты и административно-правовые институты создаваемых национальных систем законодательства. Реформы административного права проявились не только в значительных новационных корректировках или новых кодификациях административно-деликтного законодательства. Важнейшим прогрессивным моментом реформирования административного законодательства следует считать разработку и утверждение собственной законодательной базы об основах административной деятельности, административных судах, административном производстве (административном процессе, административных процедурах).

Введение данных законодательных институтов является свидетельством переориентации национальных систем административного права на «человекоцентристский» вектор с его идеологией служения государства человеку с вектора «государствоцентристского»<sup>2</sup>, поскольку административно-процессуальное законодательство весомо усиливает гарантии защиты прав граждан и организаций в их взаимоотношениях с государственной и муниципальной влас-

---

<sup>1</sup> См.: *Веребей И.* Административная юстиция в Венгрии // Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития. – М.: Российская академия правосудия. 2002. С. 306–308, а также: *Берени Ш.* и др. Венгерское административное право. – М.: Изд-во Прогресс. 1990. С. 392–395.

<sup>2</sup> См.: *Аверьянов В.Б.* Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципов верховенства права // «Правоведение» (Российская Федерация). 2007. № 1. С. 31 и след.

тью, а также возможности судебного контроля за законностью и обоснованностью актов органов и должностных лиц публичной администрации.

Административное законодательство, регулирующее *управленческую распорядительную деятельность исполнительных органов* публичной власти по исполнению законов и основанных на них подзаконных нормативных и правоприменительных актов, не может находиться в парадоксальном состоянии неурегулированности процедур самого исполнения актов управления, – неурегулированности, предопределяющей как избыточное для исполнительной власти преувеличение доли судебного санкционирования административной деятельности, так и использование неправовой и «полуправовой» форм обеспечения исполнения актов управления (при опережающем закон введении их, например, на ведомственном, местном или внутриорганизационном уровнях). Если второе – неконституционно, незаконно, то практика усмирения административных органов универсализацией предварительного судебного контроля неуместна как нивелирующая оперативно-распорядительное существо исполнительной деятельности и «неудовлетворительна с точки зрения времени и денег, которые должны быть в связи с этим потрачены»<sup>1</sup>.

Такая несбалансированная и противоречивая, странная по индифферентности к конечному результату картина процедур обеспечения исполнения актов управления характеризовала административное законодательство Советского Союза и новых государств – бывших республик СССР, причем в некоторых правовых постсоветских системах ситуация в несколько скорректированном виде продолжает сохраняться.

Сказанное ярко иллюстрируется рядом типичных законодательных пробелов. Так, при широкой распространенности в законодательстве об административных полномочиях контрольно-надзорных и иных органов (тех же органов местного самоуправления<sup>2</sup>) положения об *обязатель-*

<sup>1</sup> См.: *Parker.R.* Указ. соч., с. 313.

<sup>2</sup> См.: напр.: часть 3 ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; ст. 10 и 16 Закона Республи-

ности их актов для исполнения, в том числе – об обязательности для исполнения предписаний об устранении нарушений<sup>1</sup>, сама процедурная схема обеспечения фактического исполнения административных актов, кроме механизма штрафных санкций административной ответственности за «неисполнение законных предписаний» либо «невыполнение законных требований», часто ничем не определялась. Вместе с тем во всех источниках административно-деликтного законодательства была сохранена правовая норма, заимствованная из кодексов об административных правонарушениях (КоАП) 1984–1985 гг., о том, что назначение административного наказания не освобождает от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено<sup>2</sup>. В то же время технология последующего обеспечения исполнения наказанным субъектом неисполненной обязанности по большинству категорий управленческих дел, не связанных с денежными платежами, чаще всего законодательство не определяло, оставляя возможной неэффективную схему повторения штрафов.

Очевиден поэтому вывод, что с позиций законодательного обеспечения оптимального баланса правозащитных интересов и требований эффективного управления урегулирование процедур исполнения и принудительного обеспечения исполнения актов управления является необходимым моментом совершенствования административного права. Более того – с учетом дефицита и реально слабого состояния административно-правовых процессуальных институтов реформируемого законодательства государств – бывших республик СССР регламентация административного испол-

ки Узбекистан от 14.04.1999 г. «Об органах самоуправления граждан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1999 г., №5, ст. 110.

<sup>1</sup> См.: например: ст. 9–11 Федерального закона от 08.08.2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ. РФ. 2001. № 33. Ст. 3436; ст. 17 Закона Республики Узбекистан от 24.12.1998 г. «О государственном контроле хозяйствующих субъектов» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1999. №1. Ст. 8.

<sup>2</sup> См., например: часть 4 ст. 4.1 КоАП РФ // Собрание законодательства РФ. 2002. №1. Часть 1. Ст.1; ст. 39 КоАО РУз // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1995 г., №3, ст. 6.

нительного производства просматривается, – и это особо отмечается авторитетными зарубежными экспертами<sup>1</sup> – в числе принципиально *ключевых вопросов реформирования национальных систем административного права.*

Каковы же конкретные результаты реформирования в рассматриваемом ракурсе институтов административно-процессуального законодательства в правовых системах государств бывшего СССР? При том, что это – различные, безусловно, результаты, заданные примененной моделью кодификации административно-процессуального законодательства. Можно в целом констатировать принятие рекомендованных Советом Европы принципиальных подходов и процедурных правил обеспечения исполнения административных актов с заимствованием конкретного законодательного опыта западноевропейских государств по внесудебному исполнению и сохранением механизма судебного санкционирования по некоторым категориям административных дел в рамках судебного исполнительного производства. В новейшем административно-процессуальном законодательстве ряда правовых систем государств бывшего СССР созданы развитые комплексные институты административных процедур исполнения административных актов с *общими правилами* (об органах принудительного исполнения, его условиях и ограничениях, о процедурах предупреждения и обжалования, о последствиях неправомерного принудительного исполнения, о расходах по исполнению и др.) и *специальной регламентацией* по актам, обращенным на денежный платеж, и актам, обращенным на определенное действие или запрет действия (в том числе с определением в качестве мер принудительного исполнения заменяющего исполнения, исполнительных штрафов и применения непосредственного принуждения).

---

<sup>1</sup> Делле Й. Реформа административного права в странах СНГ// «Юрист» (Республика Казахстан). 2005. №1 (электронная версия статьи – [http://www.zakon.kz/magazine/archive/2005\\_01\\_4.asp](http://www.zakon.kz/magazine/archive/2005_01_4.asp)); Книлер Р. Реформы административной процедуры в Республике Казахстан// «Юрист» (Республика Казахстан) 2006. №7(61) (электронная версия статьи – [http://www.zakon.kz/magazine/archive/2006\\_7\\_3.asp](http://www.zakon.kz/magazine/archive/2006_7_3.asp))

Следует отметить особо как наиболее полные и последовательные примеры созданного административно-процессуального регулирования внесудебного исполнения актов управления следующие законодательные акты: часть Г «Исполнение административного акта и постановления суда» Административно-процессуального закона Латвийской Республики от 14.11.2001 г.<sup>1</sup>; Закон Эстонской Республики о заменяющем исполнении и штрафных платежах от 09.05.2001 г.<sup>2</sup>, применяемый, как в Австрии и Германии, дополнительно к Закону об административном производстве от 06.06.2001 г.<sup>3</sup>; глава 12 «Исполнение административного акта» Общего административного кодекса Грузии от 25.06.1999 г.<sup>4</sup>; раздел V «Производство принудительного исполнения административного акта» Закона Республики Армения от 16.03.2004 г. «Об основах административной деятельности и административном производстве»<sup>5</sup>; глава VII «Исполнение административного акта» Закона Азербайджанской Республики от 21.10.2005 г. «Об административном производстве»<sup>6</sup>; глава IV «Исполнение административного акта» Кодекса об административных процедурах Республики Таджикистан от 05.03.2004 г.<sup>7</sup>; глава VII «Исполнение решений по административным делам Закона Кыргызской Республики «Об административных процедурах» от 01.03.2004 г.<sup>7</sup>

Перечисление этих актов объединенным списком не означает, безусловно, полного единообразия проведенной ими регламентации: в рамках ее общей схемы имеется по отдельным моментам внесудебного обеспечения исполнения

<sup>1</sup> Административно-процессуальный закон (Administratovs procesa likums) // «LV», 164 (2551), 14.11.2001

<sup>2</sup> RT I, 2001, 50, 283.

<sup>3</sup> RT I, 2001, 58, 354.

<sup>4</sup> Опубликован на груз. языке на сайте Парламента Грузии // [http://www.parliament.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=69&kan\\_det=det&kan\\_id=215](http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=69&kan_det=det&kan_id=215) и на англ. языке на сайте Германского общества технического сотрудничества – GTZ // <http://www.cis-legal-reform.org/publication/index.html>

<sup>5</sup> Официальные ведомости Республики Армения. 2004. № 18(317).

<sup>6</sup> В силу не вступил (вступает в силу с принятием Административно-процессуального кодекса) // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2005. № 12. Ст. 1084.

<sup>7</sup> Сведения о документе получены из электронной базы данных Союз-ПравоИнформ. Законодательство стран СНГ.

административных актов дифференциация законодательных решений. Так, выглядят существенными различия в подходах к юридической природе исполнительных штрафов и их соотношению с аналогичными по основаниям правоприменения штрафами, как санкциями административной ответственности. Упомянутый Кодекс Республики Таджикистан относит исполнительный штраф к сфере законодательства об административной ответственности и не устанавливает его размеры. Кодекс Грузии используемый им исполнительный «штраф-день»<sup>1</sup> рассматривает как гражданско-правовую санкцию, а законы Латвии (в Латвии – это «штраф-неделя»<sup>2</sup>) и Эстонии позволяют толковать введенный ими исполнительный штраф как санкцию особого рода. В любых этих вариантах остаются открытыми вопросы порядка производства по применяемым исполнительным штрафам как штрафам за «ослушание», носящего длящийся характер, а также четкому законодательному исключению их неправильной трактовки как «двойного» наказания.

Позволим себе некоторые замечания по поводу процесса реформирования законодательства об административно-принудительном исполнении актов управления в Республике Узбекистан, где с 2005 г. проводится активная работа по подготовке законопроекта РУз «Об административных процедурах».

Первоначальный рабочий законопроект Правительства РУз относительно подробно и в стандартных рамках определял процедурные вопросы исполнения административных актов (глава 9 законопроекта «Исполнительная процедура»), включая установление срока на их добровольное исполнение (ст. 128), введение механизма обращения к принудительному исполнению, связанного с изданием админи-

<sup>1</sup> Газета «Эркин Тоо». 2004. 12 марта. Закон не определяет мер принудительного исполнения.

3050 лари в день для физических лиц (но не более 1000 в целом и 200 лари в день (но не более 5000 в целом) для юридических лиц (ст. 171 Кодекса).

<sup>2</sup> От 5 до 1000 латов в неделю с правом последующего повторяющегося применения, «пока адресат не исполнит или не прекратит соответствующее действие» (ст. 370 Закона).

стративным органом исполнительного акта и возможным предупреждением о применении принудительного исполнения (ст. 132, 134), определением реквизитов исполнительного акта (ст. 133), а также введение и характеристику мер внесудебного принудительного исполнения – заменяющему исполнению и непосредственному принуждению и важной оговоркой, что *законом* могут быть установлены и другие меры административного принудительного исполнения (ст. 131).

В процессе доработки законопроекта в комитете Законодательной Палаты РУз глава об исполнительной процедуре была существенно усечена по мотивам урегулированности этих отношений Законом РУз от 29.08.2001 г. «Об исполнении судебных актов и актов иных органов»<sup>1</sup>. Такой подход, по нашему мнению, не является обоснованным и свидетельствует о недопонимании сути проблемы. Процедуры административно-принудительного исполнения устанавливались законопроектом в отношении актов управления, не имеющих силы судебных исполнительных документов и подлежащих поэтому реализации вне форм судебного исполнения. Согласно ст. 5 и п. 8. 11 ч. 1 ст. 7 упомянутого Закона РУз от 29.08.2001 г., акты управления значение исполнительных документов имеют лишь в качестве постановлений по делам об административных правонарушениях и в иных установленных законом случаях, что, разумеется, не исчерпывает всю управленческую практику.

Поскольку механизм судебного исполнения нерационально и нереально нагружать управленческими решениями всякой природы, постольку по ряду категорий дел оправданы альтернативы процедур их исполнения. Альтернативы эти, однако, законодателю РУз к оценке для утверждения теперь не представляются, хотя норма об обеспечении исполнения акта органом, его принявшим, в законопроекте оставлена. Такой законопроектный подход не проясняет и не оптимизирует (с позиций баланса частного и публично-го интереса и с точки зрения требуемого практического

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2001. №21.



результата) механизм обеспечения исполнения обязательных для исполнения муниципальных актов, а также изданных субъектами государственного контроля обязательных предписаний, якобы защищенных «мерами, на которые они уполномочены и которые прямо связаны с устранением конкретного нарушения»<sup>1</sup>.

Получается, следовательно, что законодателю РУз фактически предлагается ничего в отношении процедур административного исполнения/ неисполнения не менять, так как корректировки главы «Исполнительная процедура» оставляют исполнение той части административных решений, которые не имеют силу судебно-исполнительных документов, в прежнем режиме исключительно административно-деликтной поддержки (то есть посредством применения штрафной административной ответственности за невыполнение законных требований – ст. 198 КоАО РУз), чем никак, однако, не может быть реализовано законодательное правило об *обязательности исполнения обязанности*, за невыполнение которой к ее исполнителю уже применялась административная санкция (ст. 39 КоАО РУз).

---

<sup>1</sup> См.: ч.1 ст. 17, ч. 2 ст. 18 Закона РУз «О государственном контроле хозяйствующих субъектов» и ст. 16, 26 Закона РУз «Об органах самоуправления граждан».

*А.А. Ли,  
зав. кафедрой административного  
и финансового права ТГЮИ, к.ю.н., доцент*

### **Административные процедуры: состояние и перспективы развития законодательства в Республике Узбекистан**

Административные процедуры – неотъемлемый компонент принятия решений органами исполнительной власти, специфическая форма их взаимодействия с гражданами и со всем обществом.

Правовая регламентация взаимоотношений между государством и личностью – один из важнейших принципов правового государства, который нашел отражение в Конституции Республики Узбекистан. Вместе с тем он должен найти отражение и в действующем законодательстве. Принципы правового государства требуют ясного и предсказуемого поведения административных органов, которое должно быть справедливым и прозрачным для участников административного производства. В этом проявляется конституционно-правовое значение административной процедуры. Государственные органы должны применять данную им власть исключительно в интересах общества. Нормы закона об административных процедурах позволяют обеспечить выполнение этого принципа на практике.

Административная процедура – это сумма управленческих действий, совершаемых органами государственного управления. Деятельность этих органов и их должностных лиц должна основываться на законе. Ввиду важности задач реформирования и модернизации страны необходимо сформулировать основные цели и принципы правового регулирования административных процедур, в наибольшей степени учитывающих особенности государственно-правового развития Республики Узбекистан и опыт развитых зарубежных стран.

Административные процедуры являются разновидностью юридических процедур и, естественно, имеют с ними общие родовые признаки, к которым относят нормативно установленный порядок деятельности, нацеленность этой деятельности на достижение конкретного юридического результата, структурированность стадий и этапов совершения юридически значимых действий и т.д. Однако следует заметить, что в науке административного права и в законодательстве вопрос о том, какие из юридических процедур следует относить к административным, остается пока дискуссионным.

Теория административной процедуры достаточно новое явление для административно-правовой науки Узбекистана. Тем не менее к ней не проявили интереса ученые-административисты нашей страны. Видимо, отсутствием теоретических проработок проблем административной процедуры во многом объясняется несовершенство действующего административно-процедурного законодательства Республики Узбекистан. Действительно, это законодательство далеко не в полной мере отвечает современным требованиям. Однако данное обстоятельство не может и не должно препятствовать научным разработкам всего комплекса проблем регулирования административной процедуры на концептуальном уровне.

Анализ законодательства показывает, что административные процедуры разработаны пока очень слабо либо отсутствуют вовсе, причем в структуре правового регулирования административно-процедурной деятельности главную роль играют подзаконные акты, а законы содержат лишь положения абстрактного характера, сопровождающиеся многочисленными отсылками.

Данный тезис весьма четко просматривается на примере регулирования лицензионного производства, основы которого определены Законом Республики Узбекистан от 25 мая 2000 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности». В нем введены основные понятия, определены основы государственного управления лицензированием, очерчены предмет лицензирования и законодательные начала процедуры лицензирования.

Правовое регулирование лицензирования основывается на принципе от абстрактного к конкретному. Закон определяет абстрактные требования, условия и порядок лицензирования, а подзаконные акты конкретизируют и детализируют его положения применительно к различным видам деятельности. Таким образом, роль закона в лицензионном производстве незначительна по сравнению с ролью подзаконных актов.

В законодательстве Республики Узбекистан уже действуют около 50 положений о лицензировании различных видов деятельности. Большинство из них воспроизводят один и тот же типовой порядок с поправкой на лицензируемую деятельность и лицензирующий орган. Процедура лицензирования, предусмотренная этими положениями, представляет собой общий порядок рассмотрения вопроса о выдаче лицензии: этапы – субъекты – мероприятия – сроки. Она не содержит стандартов и правил для наиболее значимых действий, осуществляемых лицензирующим органом, из которых складывается оценивание соискателя лицензии на предмет соответствия лицензионным требованиям и условиям, а ограничивается лишь указанием предельных сроков. Таким образом, процедура подготовки и принятия решения лицензирующим органом по сути очень слабо разработана, участие соискателя лицензии в этом производстве минимально.

Можно констатировать парадоксальную ситуацию: правовым регулированием административно-процедурной деятельности занимаются в основном сами административные органы. Такое положение дел усугубляется и тем, что пока отсутствует эффективный механизм доступа заинтересованных лиц к административно-процедурной деятельности и информации о ней.

Исследование законодательства, регламентирующего публично-правовую деятельность органов государственного управления, показывает также, что в специальных актах и ведомственных инструкциях невозможно предусмотреть единообразные административные процедуры, регулирующие взаимоотношения должностных лиц и заявителей. Практика свидетельствует, что ведомственные поло-

жения и инструкции порождают широкий спектр должностных усмотрений, бюрократической волокиты и закрытости принимаемых решений. Указанными обстоятельствами определяется настоятельная необходимость совершенствования административно-процедурного законодательства Республики Узбекистан.

Наиболее важным шагом в этом направлении является принятие Закона «Об административных процедурах», который, по нашему глубокому убеждению, позволяет существенно облегчить сотрудникам государственных органов выполнение своих функций, сделать их более эффективными и расширить доверие общества к управленческой деятельности как к процессу целостному и справедливому. В то же время четкие правовые процедуры принятия решений ограничат возможности сотрудников государственных органов принимать произвольные решения, вовлекаться в коррупцию и уходить от общественного контроля за своей деятельностью.

Закон об административных процедурах должен стать стержневым в системе законодательства об административных процедурах нашей страны и носить рамочный характер. Под рамочной процедурой мы понимаем не просто общую процедуру, на основе которой будут разрабатываться все прочие специальные процедуры. Рамочная означает устанавливающая ясные и недвусмысленные пределы должного поведения, которые нельзя преступать в последующем нормотворчестве, будь то специальные законы или подзаконные акты. Рамочный характер административной процедуры можно обеспечить только при условии, что Закон «Об административных процедурах» будет содержать, помимо всего прочего, четкий порядок установления административных процедур со стандартами и правилами, гарантирующими их соответствие рамочной процедуре. Такой подход позволит выстроить единую и вместе с тем учитывающую отраслевую специфику систему процедур.

Общая рамочная административная процедура, которая будет установлена законом как общеобязательная, должна стать основой при разработке специальных процедур для

отдельных отраслей и сфер государственного управления. Таким образом, обеспечивается построение единой системы административных процедур, которая охватит все государственное управление, превратив его в стандартизированную технологическую машину, работающую четко и без сбоев.

Закон «Об административных процедурах» призван обеспечить повсеместное соблюдение в административной деятельности следующих принципов:

- законность;
- целесообразность и разумность всякого административного воздействия;
- обоснованность всякого внешневластного акта органа государственного управления;
- непредвзятость и беспристрастность административного решения;
- прозрачность административного процесса;
- надлежащее участие всех заинтересованных сторон в рассмотрении административного дела (т.е. такое участие, которое обеспечит учет мнений всех заинтересованных сторон в разрешении дела);
- запрет злоупотребления правом, чтобы любой нормативно-правовой акт был истолкован и применен лишь в строгом соответствии с его смыслом и основной целью;
- запрет злоупотребления формальными требованиями; административным органам запрещается обременять граждан обязанностями или отказывать им в предоставлении прав лишь с целью соблюдения формальных требований. Несоблюдение гражданином формального требования не должно обращаться ему во вред, если рассматриваемое административное дело может быть разрешено и без его соблюдения;
- запрет произвола; недопустимо любое действие или решение административного органа, противоречащее общепризнанным принципам права и справедливости. Административным органам запрещено проявлять неравный подход к оценке одинаковых фактических обстоятельств, если для этого не существует какого-либо правового основания.

Полномочие должностного усмотрения должно использоваться в соответствии с целью, для которой оно было предоставлено;

• *большее включает в себя меньшее*; административные органы не вправе требовать от лиц совершения таких действий, которые уже были совершены этими лицами в рамках других действий или же по своему содержанию входят в эти рамки. Если документы (данные, сведения), представленные административному органу, в содержательном смысле включают в себя содержание других необходимых документов, то последние не могут быть истребованы дополнительно или отдельно. Если предоставленное административным органом разрешение включает в себя в содержательном смысле также и другие разрешения, то считается, что они также были предоставлены.

Чрезвычайно важно при рассмотрении административного дела обеспечить надлежащее уведомление участников административного производства и возможность для каждого участника производства выразить свое мнение по делу, а также беспристрастность и прозрачность рассмотрения административного дела. Это может быть достигнуто установлением обычной и формальной процедур рассмотрения административного дела.

Обычная процедура, по сути, представляет собой традиционный для административных органов порядок рассмотрения дел, однако в ней должны быть предусмотрены нормы, обеспечивающие доступ к информации, надлежащее уведомление участников, возможность выразить мнение и доводы по делу и беспристрастное его разрешение. Формальная процедура будет отличаться обязательностью устных слушаний и строгим порядком оформления действий по рассмотрению и разрешению дела. Формальная процедура должна напоминать судебное производство по гражданским делам, что позволит усилить гарантии прав граждан и юридических лиц в случаях, когда это необходимо.

Надлежащее исполнение административных актов - залог эффективности государственного управления. Без чет-

кой исполнительной процедуры невозможно добиться ощутимого практического эффекта. Исполнительная процедура должна обеспечить безупречное исполнение требований административного акта всеми обязанными лицами, при этом важно гарантировать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц. В законе следует подробно изложить исполнительную процедуру с указанием способов организации исполнения, порядка применения мер принудительного исполнения и т.д.

Чтобы ярче проявить основополагающие принципы будущего закона и избежать ошибок, все выступавшие на симпозиуме мои коллеги приложили немало усилий, и можно считать обсуждение весьма плодотворным, однако законопроект вызывает неоднозначное отношение со стороны нашего чиновничества, и это вполне объяснимо, поскольку принятие такого закона резко ограничивает возможности произвола со стороны государственных органов и их должностных лиц, которые нарушают права и законные интересы наших граждан, предпринимателей, негосударственных некоммерческих организаций.

Законодательная палата Олий Мажлиса одобрила этот законопроект. Вопрос о том, хорош он или плох, на мой взгляд, хотя и носит принципиальный характер, но все же значение имеет его скорейшее принятие Сенатом. Под лежащий камень вода не течет – так гласит народная мудрость. Надо двигаться вперед. Практика законотворчества показывает, что, как правило, невозможно все предусмотреть, и поэтому в процессе исполнения законов вносятся поправки и дополнения. Такой же процесс, по всей вероятности, ожидает и наш законопроект об административных процедурах, но это не должно препятствовать скорейшему его принятию.

С принятием закона об административных процедурах можно ожидать следующих очень важных результатов:

- государственное управление получит единообразную регламентацию;
- благодаря единым стандартам качество управления возрастет независимо от динамики кадровых ресурсов;



- значительно сократятся возможности для произвола, злоупотреблений, коррупции и прочих негативных явлений в госаппарате;
- появится возможность оценивать деятельность органов государственного управления (как со стороны общественности и судебной власти, так и в самой системе государственного управления);
- действие механизма обратной связи создаст хорошие предпосылки для совершенствования деятельности органов государственного управления;
- повысится эффективность защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

При надлежащих условиях закон «Об административных процедурах» способен самым серьезным образом повлиять на успешное проведение административной реформы в стране и обеспечить ее эффективность.

*Д-р Йенс Делле,  
руководитель регионального проекта «Поддержка правовой  
и судебной реформы в странах Центральной Азии»  
Германского Общества по техническому сотрудничеству*

### **Краткий обзор административного принудительного исполнения в немецком праве**

В немецком праве решения административных судов приводятся в исполнение в соответствии с предписаниями Положения об административных судах и Гражданского процессуального кодекса (8-я книга: «Принудительное исполнение»). Исполнение может быть направлено как против гражданина, так и против государства. Исполнение против государства касается в первую очередь судебных решений, в которых суд присуждает орган государственной власти к изданию административного акта в пользу гражданина, устранению неблагоприятных последствий противоправных действий или исполнению предварительного (срочного) постановления суда. В этих случаях административный суд, вынеся судебное постановление, вправе угрожать штрафом в размере до 10 000 евро и взыскивать его согласно §172 Положения об административных судах (см. приложение 1). Данное средство принуждения может использоваться многократно. Помимо этого, согласно §167 Положения об административных судах, в распоряжении имеются также средства гражданско-правового принудительного исполнения (наложение ареста на движимое имущество и денежные требования), а также возможность требовать возмещения нанесенного вреда ввиду нарушения служебных обязанностей.

Для осуществления решений административных органов вместо Положения об административных судах и Гражданского процессуального кодекса действуют особые предписания закона «Об административном исполнении». Об-

щий принцип гласит, что административный акт приводится в исполнение издавшим его органом и служит для него исполнительным листом. С этой целью административный орган может издать второй административный акт, принуждающий к исполнению первого.

Вопросы исполнения административных актов урегулированы в немецком праве так же единообразно, как издание самих актов. Действуют определенные процессуальные правила, которые должны обеспечить применение только строго определенных средств принуждения, а также то, чтобы их применению предшествовало предупреждение, чтобы их применяли только тогда, когда они являются подходящими, необходимыми и соразмерными и чтобы они больше не применялись, если основания для этого перестают существовать.

Данные процессуальные правила демонстрируют, что они ориентированы на действия органов государственной власти по отношению к гражданам. Сами же граждане должны выдвигать свои требования против государства в суде, чтобы добиться их принудительного осуществления. Если орган власти не исполняет административный акт, изданный им в пользу гражданина, гражданин для осуществления своих правовых требований должен добиться судебного решения, которое и будет основанием для принудительного исполнения.

Какие административные акты могут быть приведены в исполнение?

Что является предметом административного принудительного исполнения?

Существует разница между устанавливающими и **правоизменяющими** административными актами, с одной стороны, и **приказными (властными)** – с другой. Административные акты первого типа устанавливают какие-либо правоотношения либо изменяют существующее правовое положение без дальнейшего акта их исполнения. Административные акты второго типа конкретизируют определен-

ные обязанности гражданина и требуют от него действия (либо бездействия). Только такие административные акты нуждаются в принудительном исполнении, если адресат не исполняет их по своей воле.

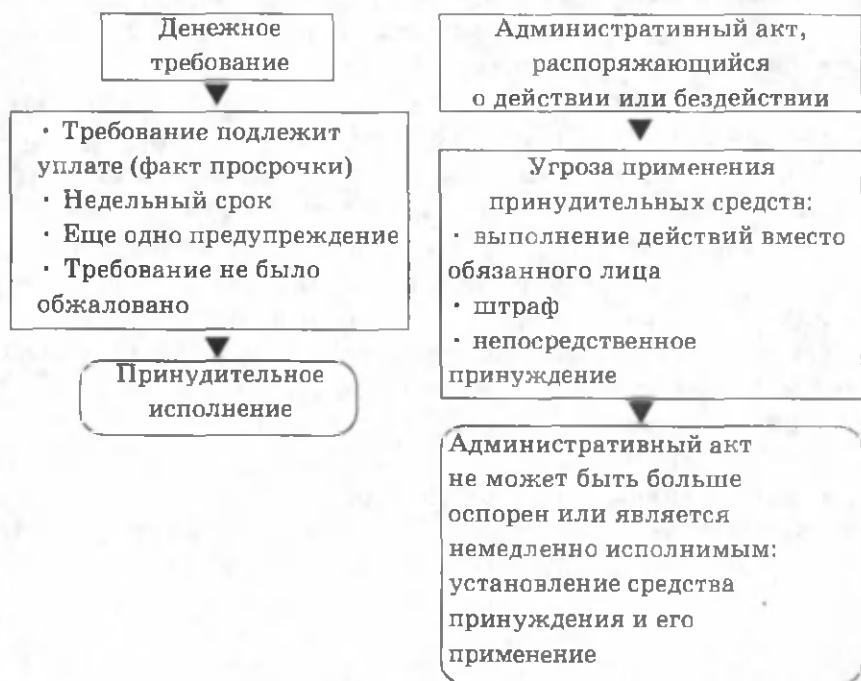


В соответствии с этим при исполнении административного решения бывает, как правило, два административных акта: во-первых, **обосновывающий** административный акт, который должен быть исполнен гражданином, если тот не собирается оспаривать его в законном порядке, и, во-вторых, **исполняющий** административный акт, посредством которого можно добиться совершения либо несовершения определенных действий или исполнения по денежным требованиям. Из этого следует, с одной стороны, что органы власти могут только в тех случаях сами осуществлять исполнение, когда они уполномочены на то, чтобы устанавливать публично-правовые требования посредством издания административного акта. Осуществления правовых требований, обоснованных частно-правовым или административно-правовым договором, органы власти должны при необходимости, как и граждане, добиваться через суд. С другой

стороны, из сказанного следует, что следующий за обосновывающим исполняющий административный акт также требует наличия законных полномочий. Хотя этот второй акт и служит исполнению первого, он накладывает на своего адресата дополнительные обязательства. По крайней мере, он содержит приказ исполнить первый административный акт определенным образом (например, заплатить в течение указанного срока).

### Как приводятся в исполнение действия и как денежные требования?

Закон об административном исполнении регулирует исполнительное производство в зависимости от того, является ли его предметом исполнение ввиду денежных требований или же исполнение с целью принуждения к определенным действиям (или бездействию) либо допущение обязаным лицом осуществляемого в отношении его воздействия.



Когда административные акты  
могут быть исполнены?

В ходе исполнения органы власти должны строго придерживаться процессуальных предписаний данного закона. Во-первых, действует правило, согласно которому административные акты в принципе могут быть исполнены, если они являются **немедленно исполнимыми**, или больше не подлежат оспариванию. Отсрочка действия административного акта, предусмотренная обычно для заявления протеста или подачи иска об оспаривании (ср. §80 абз. 2 Положения об административном суде ФРГ), не предоставляется в случае требований по общественным платежам и уплате издержек, в случае применения срочных мер служащими исполнительного органа полиции, а также при наличии особого распоряжения органа, издавшего административный акт, о его немедленном исполнении в общественных интересах.

Под **общественными платежами** понимаются платежи граждан в пользу государства или других официальных органов, взимаемые со всех на основании какого-либо закона или публично-правовой нормы и служащие покровителем финансовой потребности государственного органа для осуществления его общественных задач. Это предписание касается в первую очередь налогов, пошлин и общественных взносов. **Налоги** взимаются с граждан в общем порядке, **пошлины** – по факту пользования какой-либо общественной услугой, **взносы** – за конкретную возможность принять участие в каком-либо общественном учреждении. Под **издержками** понимаются, как правило, все пошлины и затраты, которые накладываются на лицо, прибегающее к административным услугам. Кроме того, обжалование мер принудительного исполнения, как правило, не оказывает отлагательного действия.

Как административное принудительное исполнение урегулировано в деталях? Какие средства принуждения предусмотрены законом?

Если посредством второго административного акта необходимо принудить гражданина к действиям, которые вменялись ему в обязанность первым административным актом, следует в каждом случае соблюдать некоторые обязательные правила. **Производство** состоит, как правило, из трех ступеней: предупреждение применения мер наказания, установление мер наказания и применение второго (принуждающего) административного акта. Для принуждения гражданина к исполнению первого административного акта или принятия мер для его осуществления закон разрешает использование лишь трех различных средств. Каждое из них может применяться только если этому предшествовала письменная угроза его применения. Угроза одновременного применения сразу двух или трех принудительных средств недопустима, потому что каждое из них преследует свою цель и предполагает наличие особой ситуации. Поэтому недопустима также оговорка выбора средства принуждения в будущем. Только если примененное средство принуждения не достигло желаемого результата, орган власти вправе ужесточить меру или выбрать другое законное средство принуждения. Средство принуждения только тогда считается безрезультатным, если после напрасной угрозы его применения и по истечении определенного срока оно было назначено и в соответствии с этим применено, не оказав, однако, влияния на исполнение первого административного акта.

Охарактеризуем каждое из принудительных средств.

1. Если адресат первого административного акта не выполняет назначенные ему действия, орган власти может поручить исполнение этих действий третьему лицу или совершить их сам (**выполнение действий за обязанное лицо**). Административный орган поручает выполнение действий третьему лицу на частно-правовой основе, однако адресат должен допустить эти действия в силу публичного права.

Административный орган может предъявить обязанному лицу публично-правовое требование по возмещению издержек, связанных с выполнением действий третьим лицом (и при необходимости взыскать их также путем административного принудительного исполнения). Если же административный орган, выполняя действия за обязанное лицо, сам понес издержки, он также вправе требовать у этого лица их возмещение. Выполнение действий за обязанное лицо только тогда рассматривается в качестве подходящего средства принуждения, когда от адресата не требуется личное совершение требуемых действий.

2. В случае действий, которые должны быть совершены обязанным лицом лично, в случае необходимости допущения совершаемых в отношении него действий или при требуемом бездействии, а также если у административного органа есть основания считать, что обязанное лицо не в состоянии возместить издержки при выполнении действий за него, принимается решение о **принудительном штрафе**. Он не является штрафом как таковым (если понимать под этим словом меру наказания), а средством для достижения требуемого поведения. Он может быть повторен сколько угодно раз, а также увеличен (правило запрещения двойного наказания здесь не действует). Как выполнение действий за счет обязанного лица, так и принудительный штраф могут назначаться независимо от вины лица.

Содержание под стражей вместо принудительного штрафа допустимо не всегда, а только в том случае, если принудительное исполнение в виде штрафа не дало результатов ввиду отсутствия у обязанного лица денег и имущества. Содержание под стражей может быть назначено только судьей.

3. И, наконец, если оба предыдущих средства не дали результата, то в распоряжении у административного органа есть еще – как *ultima ratio* (или последнее средство) – непосредственное принуждение. Применять его вправе как полицейские, так и государственные служащие, следящие за соблюдением общественного порядка. Наряду с физической силой при необходимости могут пускаться в ход



подручные средства и оружие. Полицейские законы регулируют вопросы применения непосредственного принуждения, точнее, их соблюдение необходимо в каждом конкретном случае (см. приложение 2).

Предпосылки принудительного исполнения

- **Административный акт:** совершение действий, допущение совершаемых в свой адрес действий, бездействие
- **Возможность исполнения:** является ли административный акт неоспоримым или немедленно исполнимым?

Исполнительное производство

- **Выбор верного средства принуждения:** выполнение действий третьим лицом, принудительный штраф или непосредственное принуждение
- **Угроза его применения:** письменно, с установлением срока, с оценкой предполагаемых издержек в случае выполнения действий третьим лицом или с указанием размера принудительного штрафа
- **Установление средства принуждения путем издания второго административного акта**
- **Применение средства принуждения** – проверка соразмерности: подходящее, требуемое, соответствующее средство?
- **Имеются ли препятствия для исполнения?**

Какие возможности имеются для ускорения административного принудительного исполнения?

Возникает вопрос, должна ли процедура применения принудительного исполнения соблюдаться в любом случае. Угроза ее применения может быть приложена уже к влас-

тному административному акту – особенно в случае, когда средство обжалования не обладает отлагательным действием. Служащие полиции в отличие от органов охраны общественного порядка вправе применять исполнение третьим лицом и непосредственное принуждение в определенных ситуациях и без письменного установления средства принуждения. Однако имеются исключения для экстренных случаев. При существовании непосредственной опасности немедленное исполнение часто является необходимым, поскольку на издание властных или исполняющих административных актов может просто не быть времени. Пример: перевернувшийся грузовик с нефтью, которая вытекает и грозит отравить грунтовые воды. Другой пример: адресат возможного административного акта неизвестен или найти его в достаточно короткий срок не представляется возможным (например, водитель автомобиля, припарковавший его в больничном проезде для машин скорой помощи). Из этих примеров ясно, что требуется немедленное выполнение действий третьим лицом (например, вызов специальной команды по ликвидации аварии с грузовиком) либо непосредственное принуждение (немедленное устранение транспортного средства из больничного проезда силами самой полиции). В подобных случаях соблюдение правил принудительного административного исполнения, отвечающих принципам правового государства, невозможно в полной мере: не имеется ни исполнительного документа (в форме административного акта), ни ступенчатого производства с предварительной угрозой и сроками ожидания. Исходя из этого, при немедленном исполнении необходимо соблюдать следующие условия:

- есть предпосылки для административного акта, который был бы издан, если бы на это имелось время;
- есть предпосылки к применению соответствующих средств принуждения;
- налицо должен быть случай, требующий срочного решения, или существование опасности.

Ранее непосредственное исполнение необходимых мер обозначалось в немецком праве как (фактический) адми-

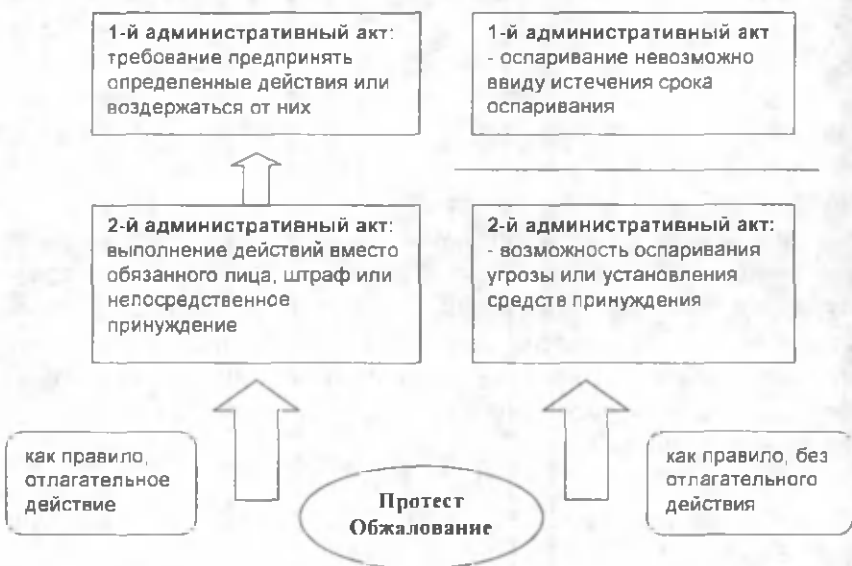
нистративный акт, который содержал все необходимые акты принудительного исполнения или же, лучше сказать, заменял их. К этому аргументу прибегали для того, чтобы предоставить правовую защиту в форме возможности оспаривания этого административного акта. Теперь Закон об административных судах принципиально предусматривает для гражданина возможность подачи в административный суд иска не только против административного акта, но и против фактических действий органов администрации. Гражданин может через суд требовать от административных органов отмены отдельных мер принудительного исполнения и возвращения к прежнему состоянию или установления факта противоправности исполнения. Однако в случае немедленного исполнения возможна только защита против уже совершенных административных мер.

### Как гражданин может защитить себя от принудительного исполнения?

Как первый, так и второй административный акт, а также само исполнительное производство подлежат **судебному контролю**. Это означает, что гражданин вправе заявить в государственный орган протест против административного акта либо мер его исполнения или подать иск в суд. Однако объем судебного контроля зависит от того, был ли первый административный акт, содержащий приказ для его адресата, оспорен в течение положенного по закону срока. Если срок прошел, а адресат не оспорил изданный против него акт, то он может защищаться только против второго, исполнительного акта. Он может, например, предъявить претензию, что назначенное принудительное исполнение является несоразмерным. Но он больше не вправе предъявлять возражения против основания принудительного исполнения.

Если адресат прибегает к средству обжалования (протест или иск об оспаривании), то оно автоматически направляется против всех административных актов, которые

еще могут быть оспорены, т.е. как против первого, так и против второго.

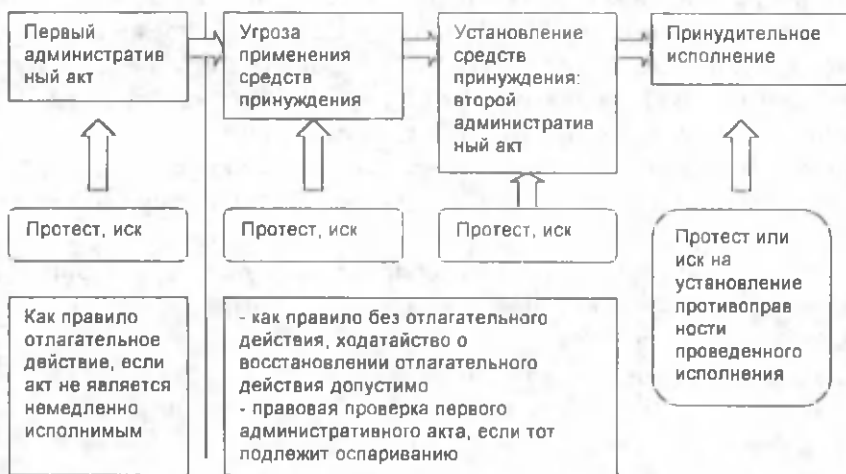


Для ответа на вопрос о правомерности назначенного исполнения главное не то, является ли властный административный акт **правомерным** или **противоправным**. Особенность правовой фигуры «административный акт» состоит в том, что он до тех пор является действительным и подлежит исполнению адресатом, пока он не был отменен или стал недействительным ввиду ничтожности. Таким образом, возражения против властного административного акта вначале не влияют на его исполнение. О них должно быть сначала заявлено в суд.

При необходимости это можно сделать в предварительном (срочном) производстве. На основании особого ходатайства суд может принять предварительное решение относительно того, обладает ли иск против административного акта отлагательным действием, поскольку есть основания считать этот административный акт **противоправным**. Тогда его исполнение может быть предварительно отложено.

Таким образом, правомерность властного административного акта проверяется, как правило, после его исполнения, например, когда речь заходит о возмещении издержек исполнения. В этом случае нужно также различать, может ли первый административный акт еще быть оспорен или срок оспаривания прошел. Тогда лицо может защищаться только против самого исполнения со ссылкой на несоблюдение законных предписаний исполнительного производства.

Приведенная ниже схема правовых возможностей обжалования мер принудительного исполнения в обычном (более длинном) производстве демонстрирует, что здесь – в отличие от ускоренного производства – гражданин может на разных стадиях защищаться против направленного в его адрес принудительного исполнения.



Возражения, возникшие только после издания административного акта, также могут быть предъявлены, несмотря на истечение срока оспаривания. Например, платежное требование уже может быть погашено в результате уплаты или взаимозачета. Другой возможный пример:

*Е без разрешения на строительство построил вне городской черты дом. Ведомство по надзору за строительством издает административный акт, приказывающий*

*Е снести дом. Одновременно ведомство угрожает Е принудительным сносом. Е не заявляет протеста. По истечении установленного срока на снос дома и срока оспаривания в силу входит, однако, новый план застройки, согласно которому строительство подобного дома вне городской черты становится допустимым. Но надзорное ведомство собирается поручить третьему лицу снос дома, ссылаясь на то, что распоряжение о сносе находится в силе и не может быть больше оспорено. Что может предпринять Е?*

1. Е может сослаться на то, что налицо имеется **препятствие для исполнения**. В качестве такового могут рассматриваться:

· *правовая невозможность*: например, в случае, когда было издано распоряжение о сносе, однако жильцы дома не были официально извещены о предстоящем сносе;

· *достижение цели*: исполнение должно быть немедленно остановлено, как только его цель оказывается достигнутой, потому что средства принуждения являются не наказанием за промедление обязанного лица в действии, а служат исключительно исполнению предписанных актом действий. К этому приравнивается ситуация, когда в исполнении этих действий нет больше общественного интереса.

2. Со ссылкой на *охрану собственности* (ст. 14 Основного закона ФРГ) Е мог бы требовать запрещения исполнения распоряжения о сносе его дома, поскольку ничто больше не противоречит публичному строительному праву, и таким образом строительство дома уже после его завершения стало легальным. Снос дома, порученный ведомством строительному предприятию, был бы противоправным актом.

3. Е может предъявить это как препятствие для исполнения, подав в ведомство по надзору за строительством ходатайство об издании административного акта, объявляющего принудительное исполнение недопустимым. В пользу этого метода действия говорит также тот факт, что законом предусмотрено право ходатайствовать об отмене или изменении не подлежащего более оспариванию админист-

ративного акта на основании изменившегося положения вещей или правовой ситуации. Предпосылкой для осуществления такого требования была бы ситуация, когда фактическое и правовое положение дела меняются перед назначенным исполнением настолько, что административный акт в своей первоначальной форме уже не мог бы быть издан правомерно.

4. Кроме этого, *Е* мог бы подать в суд иск об установлении правового положения – а именно, что содержащегося в административном акте правового требования больше не существует.

### Заключение

В то время как административное принудительное исполнение денежных требований играет роль в первую очередь при взимании налогов (в немецком праве действуют дополнительно предписания Положения о налогах и платежах), то принуждение к действиям (или бездействию) с использованием законных средств принуждения имеет значение для защиты от грозящей опасности в сфере полицейского права и права защиты общественного порядка. Применение непосредственного принуждения допустимо только тогда, когда иные средства принуждения обречены на неуспех. В таких случаях действуют особые предписания полицейского права (см. приложение 2). Для других средств принуждения государственные органы поддержания общественного порядка и безопасности применяют положения Закона об административном (принудительном) исполнении. Если государственный орган сам исполняет требуемые им действия, то это квалифицируется как непосредственное принуждение лишь при прямом воздействии на лицо. Если орган власти сам предотвращает грозящую опасность (потушив, например, горящий автомобиль и убрав его с дороги), то его действия квалифицируются как исполнение вместо обязанного лица. В случае грозящей опасности орган власти, как правило, может решать сам, действовать ли ему и каким образом. Но возможности вы-

бора необходимого в каждом конкретном случае средства принуждения строго ограничены предписаниями Закона об административном исполнении. Закон требует, с одной стороны, обеспечить действенную защиту от грозящей опасности, а с другой – соразмерять предпринимаемые действия: выбранное средство принуждения не вправе вести к возникновению вреда, не соотносимого по своему размеру с намеченным результатом.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1

#### Положение об административных судах (VwGO ФРГ)

**§167. Применение норм Гражданско-процессуального кодекса, допустимость предварительного исполнения**

(1) Если настоящим законом не установлен иной порядок, то в отношении исполнения решений суда применяются предписания Восьмой книги Гражданско-процессуального кодекса. Судом, исполняющим принятые решения, является суд первой инстанции. (...)

**§169. Исполнение в пользу органов государственной власти**

(1) Если исполнение должно быть осуществлено в пользу Федерации, земли, общинного союза, общины, корпорации, учреждения либо иного органа публичного права, то исполнение регулируется нормами Закона об исполнении административных решений. Административным органом, исполняющим решения, в соответствии с Законом об исполнении административных решений является председательствующий судья суда первой инстанции; он может с целью осуществления исполнения привлечь иной административный орган, исполняющий решения, либо судебного исполнителя. (...)

**§170. Исполнение требований в отношении органов государственной власти**

(1) Если в отношении Федерации, земли, общинного со-



юза, общины, корпорации, учреждения либо иного органа публичного права подлежит исполнению денежное требование, то осуществлением исполнения распоряжается по заявлению кредитора суд первой инстанции. Он определяет все требуемые меры и поручает компетентному органу принять указанные меры. Орган, которому было дано подобное поручение, обязан его исполнить в соответствии с действующими в отношении него предписаниями об исполнении.

(2) Суд обязан до вынесения распоряжения об исполнении уведомить о предполагаемом исполнении административный орган либо законного представителя корпорации, учреждения либо иного органа публичного права, в отношении которого следует осуществить исполнение, потребовав предотвратить исполнение в течение указанного судом срока.

(3) Не допускается исполнение в отношении вещей, которые безусловно необходимы для выполнения государственных задач либо отчуждение которых противоречит государственным интересам. Суд принимает решение в отношении возражений после заслушивания компетентного надзорного административного органа либо – в случае высшего федерального либо земельного административных органов – компетентного министра. (...)

### **§172. Взыскание штрафа с административного органа**

Если административный орган не выполняет обязательств, возложенных на него судебным решением либо временным распоряжением, то по заявлению суд первой инстанции вправе, установив срок, пригрозить в принятом определении взыскать с административного органа штраф в размере до 2 тысяч марок, а в случае безрезультатного истечения срока в силу своих служебных обязанностей определить размер штрафа и взыскать его. Суд вправе повторно пригрозить, определить размер и взыскать штраф.

## Приложение 2

### Закон о полиции Свободного государства Саксонии (новая редакция от 13 августа 1999 г.)

#### **§31. Понятие и средства исполнения непосредственно-го принуждения**

(1) Непосредственным принуждением является любое воздействие на лицо или вещь посредством применения физической силы, вспомогательных средств или оружия.

(2) Вспомогательными средствами физической силы являются, в частности, наручники, водяная струя, технические перекрытия, служебные собаки, служебные лошади, служебные транспортные средства, раздражающие вещества, а также взрывчатые вещества, предусмотренные для разрушения предметов (взрывчатка). Министерство может допустить применение и других вспомогательных средств физического воздействия.

(3) В качестве оружия допущены палка, пистолет, револьвер, ружье и автоматическое огнестрельное оружие.

#### **§32. Предпосылки и проведение непосредственного принуждения**

(1) Непосредственное принуждение может быть применено только в том случае, если достижение полицейской цели не представляется возможным другими средствами. Запрещено применение непосредственного принуждения после того, как полицейская цель будет достигнута. Непосредственное принуждение по отношению к людям допускается только в том случае, если достижение полицейской цели при применении непосредственного принуждения по отношению к вещи не представляется возможным. Применяемое средство должно соответствовать поведению лица, его возрасту и физическому состоянию. Применение непосредственного принуждения по отношению к массе людей допускается только в том случае, если непосредственное принуждение по отношению к отдельным участникам по всей очевидности не принесет результатов.

(2) Перед применением непосредственного принуждения следует сделать предупреждение. Допускается не делать предупреждения, если обстоятельства не дают такой возможности, в частности, если необходимо незамедлительное применение принуждения для предотвращения реальной опасности. В качестве предупреждения применения огнестрельного оружия рассматривается также предупредительный выстрел.

(3) Огнестрельное оружие может быть применено без предупреждения, если это необходимо для предотвращения опасности для здоровья или жизни.

(4) В общественных местах необходимо сделать предупреждение о применении непосредственного принуждения по возможности настолько своевременно, чтобы непричастные лица могли бы удалиться. В местах массовых собраний необходимо в обязательном порядке сделать предупреждение о применении огнестрельного оружия по отношению к людям; непосредственно перед применением оружия необходимо повторить предупреждение. Допускается отказ от предупреждения в случае применения технических ограждений и служебных лошадей.

(5) Для случаев применения непосредственного принуждения для исполнения административных актов полиции в остальном действуют предписания Закона Саксонии об исполнении административных актов.

## Приложение 3

	<b>Германия</b>	<b>Эстония</b>	<b>Грузия</b>	<b>Армения</b>	<b>Кыргызская Республика</b>
	Закон об административной процедуре VwVfG 1976/2003; Закон об административном судопроизводстве VwVfG 1959/1991	Administrative Procedure Act APA 2001; Code of Administrative Court Procedure ACP 1999	General Administrative Code GAC 1999; Administrative Procedures Code APC 1999	Закон об административных действиях и административной процедуре 2004 г.	Закон об административных процедурах 2003 г.
<b>Формы действий закона «Об административных процедурах»</b>	Административный акт §35 VwVfG; Административный договор §54-62 VwVfG	Административный акт §2, 51 и далее APA; Нормативный акт §2, 88 и далее APA; Административный договор §2, 95 и далее APA; фактическая мера §2, 106 и далее APA	Административный акт ст. 2, 51 и далее GAC; Распоряжение; Нормативный акт ст. 210 и далее GAC; Административный договор ст. 65 и далее GAC	Административный акт ст. 53	Административный акт ст. 10

<b>Виды процедур</b>	Неформальная процедура, §10 VwVfG; формальная процедура §63 и далее VwVfG; процедура по установлению плана §72 и далее VwVfG	Неформальная процедура §14 и далее, 35 и далее APA; открытая процедура §46 и далее APA	Неформальная процедура ст. 72 и далее GAC; формальная процедура ст. 107 и далее GAC открытая процедура ст. 115 и далее GAC (Длительность процедуры, как правило, 1 месяц, ст. 100 GAC)	Неформальная процедура, ст. 19 и далее, 36 и далее (Длительность процедуры, как правило, 30 дней, ст. 46)	Личный прием ст. 29 Упрощенная процедура ст. 30 Устное заседание ст. 32-39 (Длительность процедуры, как правило, 1 месяц, ст. 31, 34);
<b>Права участников административной процедуры</b>	Заслушивание §28 VwVfG Ознакомление с документами §29 VwVfG	Заслушивание § 40 APA Ознакомление с документами §37 APA	Заслушивание ст. 13 GAC; Ознакомление с документами ст. 99 GAC	Заслушивание ст. 38 Ознакомление с документами ст. 39	Заслушивание, ознакомление с документами ст. 7 Согласие на упрощенную процедуру ст. 30.2
<b>Действительность противозаконного административного акта</b>	Да, §43 VwVfG, исключение – ничтожный AA	Да, §61, 63 APA ничтожных AA не существует	Да, ст. 60 GAC Ничтожных AA не существует	Да, ст. 60, 62 Исключение – ничтожный AA	Нет, ст. 11.2: ein Противозаконный AA является ничтожным

<b>Защита доверия при отмене административных актов</b>	Да, §48, 49 VwVfG Обязанность возмещения вреда	Да, §66, 67 APA Обязанность возмещения вреда	Да, ст. 60, 61 GAC Обязанность возмещения вреда	Да, ст. 63 и далее, ст. 66 Обязанность возмещения вреда в ст. 109, 110	Нет, ср. ст. 12.5, общая ответственность ст. 59
<b>Принципы правового государства, нормированные в законе «Об административной процедуре»</b>	Только основные процедурные принципы §9–30, Ограниченное применение свободного усмотрения §40 VwVfG	Ст. 3–7, Особенно: законность, ограниченное применение свободного усмотрения, соразмерность	Ст. 4–13, Особенно: равенство, законность, ограниченное применение свободного усмотрения, соразмерность	Ст. 4–12, Особенно: равенство, законность, ограниченное применение свободного усмотрения, соразмерность	Ст. 3 равенство, идентичное отношение, законность, соразмерность, взвешивание интересов
<b>Обжалование в административном органе</b>	Да, как правило, обязательно §68 и далее VwGO	Да, как правило, обязательно §71, 73, 87 APA	Да, факультативно ст. 177, 178 GAC	Да, факультативно ст. 69, 70	Да, факультативно ст. 44.1
<b>Компетентный административный орган</b>	Сначала в первоначальный орган, затем в вышестоящий	Сначала в первоначальный орган, затем в вышестоящий	Сначала в первоначальный орган, затем в вышестоящий	По выбору: либо в первоначальный орган, либо в вышестоящий	Только в вышестоящий орган

<b>Сроки обжалования</b>	1 месяц, §70 VwGO без разъяснения относительно средств обжалования 1 год, §58 VwGO	30 дней, §75 APA	1 месяц, ст. 180 GAC	1 месяц, без разъяснения относительно средств обжалования 1 год, ст. 71	3 месяца, ст. 45
<b>Срок принятия органом решения при обжаловании</b>	Отсутствует, но спустя три месяца возможна подача иска в суд, §75 VwGO	10 дней (30 дней), §84 APA	1 месяц (+ 1 месяц), ст. 183 GAC	30 дней, продление возможно ст. 46	1 месяц, ст. 47
<b>Отлагательное действие средств обжалования</b>	В принципе (+), автоматически, §80 VwGO	В принципе (-), возможно по распоряжению адм. органа / суда после подачи обжалования, §81 APA, §12 <sup>1</sup> , 12 <sup>2</sup> CACP	В принципе (+), необходимо распоряжение адм. органа, ст. 184 GAC Иск в принципе обладает отлагательным действием ст. 29, 30 APC	В принципе (+) автоматически, ст. 74	При лишении прав (+) ст. 12.3
<b>Предварительная правовая защита</b>	Да, возможна также до обжалования, §123 VwGO	Да, с момента подачи иска, §12 <sup>1</sup> , 12 <sup>2</sup> CACP	Да, ст. 31 APC	См. законопроект об административном судопроизводстве	Нет

<b>Принудительное исполнение</b>	В Законе «Об административном исполнении» а также в полицейских законах земель	Не урегулировано в Законе «Об административных процедурах»	Да, ст. 162 и далее GAC	Да, ст. 78 и далее	Да, ст. 51 и далее
<b>Административные суды</b>	Да, 3 инстанции	Да, 1-я инстанция, во 2-й и 3-й инстанции обычные суды со специализированными коллегиями, §2 CASP	Нет, обычные суды со специализированными коллегиями, особый Закон «Об административном судопроизводстве»	Введение запланировано для первой инстанции	Введение запланировано, подробности неизвестны
<b>Судебные полномочия для принятия решения</b>	1) Отмена + распоряжение о возврате в первоначальное состояние 2) Возврат в адм. орган с распоряжением издать требуемый адм. акт либо решение соответственно правовой точке зрения суда; §113 VwGO	1) Отмена + распоряжение о возврате в первоначальное состояние 2) Возврат в адм. орган с распоряжением издать требуемый адм. акт; §26 CASP	1) Отмена + распоряжение о возврате в первоначальное состояние 2) Возврат в адм. орган с распоряжением издать требуемый адм. акт либо решение соответственно правовой точке зрения суда; ст. 32, 33 APC	Проект Закона «Об административных процедурах»	ГПК, то есть никакого специального регулирования



*М.М. Икрамов,  
начальник Главного управления законодательства  
Министерства юстиции Республики Узбекистан*

### **Административные процедуры в Японии: возможности имплементации в законодательство Узбекистана**

С декабря 2005 г. Министерство юстиции Республики Узбекистан совместно с Представительством Японского агентства международного сотрудничества (JICA) в Республике Узбекистан реализует Проект технического содействия «Правовая помощь по улучшению условий для развития частного предпринимательства». В рамках данного проекта начались исследовательские работы по совершенствованию гражданского и административного законодательства Узбекистана, электронной информационной базы данных в сфере предпринимательства.

Законодательство об административных процедурах включает процедуры рассмотрения обращений граждан и субъектов предпринимательства в государственные органы, в связи с чем разрабатывается проект Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах», для чего изучается опыт законодательства ряда зарубежных стран, в том числе Японии.

Закон Японии «Об административных процедурах», принятый в 1993 г., стал базовой законодательной системой, действие которой распространилось на широкую сферу государственного управления и устанавливало правила относительно административных процедур, определяющие права и интересы государственных административных органов, с одной стороны, и граждан, предприятий – с другой.

Целью первого японского закона об административных процедурах является придание в пределах возможного «справедливости» и «прозрачности» административным

процедурам и содействие улучшению отношений между государственным аппаратом и его контрагентами (гражданами, предприятиями и т.д.).

Новый закон, принятый в 1993 г., имеет три цели. Первая – сделать понятным и оперативным процесс рассмотрения заявлений на выдачу различных разрешений, лицензий и т.д. Вторая – применять способы защиты прав граждан, предприятий в тех случаях, когда назначаются, например, административные санкции по приостановке действия лицензий (так называемые санкции, ущемляющие интересы). Третья – установить процедуры и правила, делающие меры административного руководства/инструктирования понятными и «прозрачными».

Данный закон служит общим и основным законом Японии для административных процедур (далее – ЗАП), поэтому, исключая специальные нормы регулирования в других законах, он обязывает все государственные учреждения применять идентичные, справедливые и прозрачные процедуры.

Закон об административных процедурах Японии не регулирует все их виды в сфере административной деятельности. Его объектами являются административный акт, административное руководство и уведомление (статья 1 ЗАП). Рассмотрим каждый из них.

Относительно *процедур, связанных с административным актом*, закон различает административный акт по заявлению и неблагоприятный административный акт. Для административного акта по заявлению закон устанавливает такие обязанности, как предоставление информации до принятия заявления и во время производства заявления (статья 9 ЗАП), выдача незамедлительного ответа на заявление (статья 7 ЗАП), установление и обнародование сроков стандартного прохождения заявления (статья 6 ЗАП), мотивирование решения в случае отказа (статья 8 ЗАП) и т.д. Относительно неблагоприятного административного акта закон обязывает административное учреждение установить и обнародовать критерии (стандарты) неблагоприятного административного акта (статья 12 ЗАП), уведомить о проекте административного акта и предоставить возмож-

ность высказывания мнений относительно проекта административного акта (статья 13, 15 и 30 ЗАП), а также мотивировать свое решение в случае издания неблагоприятного административного акта (статья 14 ЗАП).

Исходя из степени ущерба, нанесенного адресату неблагоприятным административным актом, ЗАП делит предоставление возможности высказывать мнения на два вида.

По легким административным актам в случае аннулирования лицензии и лишения квалификации или должности проводится формальное слушание, и если ущерб не доходит до этой степени, предоставляется возможность письменного свидетельства с объяснением и опровержением (статья 13 ЗАП). Формальное слушание проводится под председательством не сотрудника административного органа, а лица, назначаемого административным органом. В формальном слушании участвуют адресат и сотрудник, который представляет административный орган. В разбирательстве задаются вопросы адресата к сотруднику административного органа и выслушиваются ответы сотрудника на них, вопросы председателя к обоим и их ответы на эти вопросы (статьи 19–23 ЗАП). Кроме того, с разрешения председателя другие заинтересованные лица тоже могут участвовать в слушании (статья 17 ЗАП). В формальном слушании адресат и другие пострадавшие лица могут иметь доступ к документам административного органа (статья 18 ЗАП).

По завершении слушания председатель должен составить протокол и отчет заседания для представления в административный орган (статья 24 ЗАП), которые затем тщательно рассматриваются. Под тщательным рассмотрением понимается, что административный орган не может издать административный акт, основываясь на фактах, которые не были сообщены на слушании.

*Относительно административного руководства* закон устанавливает принцип ясности его действий (часть 1 статьи 35 ЗАП), согласно которому административный орган обязан предоставить документы по требованию адресата (часть 2 статьи 35 ЗАП). В случае множества адресатов,

чтобы избежать их неравноправности, должна соблюдаться открытость или публичность (статья 36 ЗАП). Более того, закон устанавливает нормы материального права, такие как принцип добровольности в административном руководстве (часть 1 статьи 32 ЗАП), запрещение препятствовать праву подачи заявления (статья 33 ЗАП), запрещение злоупотреблять полномочием выдачи разрешений и лицензий (статья 34 ЗАП).

Относительно *уведомления* закон устанавливает правовое последствие в случае его подачи, но не устанавливает для этого процедуру. С точки зрения извещения и уведомления заявление в отношении административного органа является одним действием, и уведомление не требует от административного органа какого-нибудь ответа, как при разрешении или лицензии, с момента уведомления без препятствий можно продолжить свой вид деятельности.

Особенность японского ЗАП заключается в установлении стандартных сроков производства для ускорения прохождения заявления, в принуждении административного органа признать беспрепятственное вступление в рынок предпринимателя, ограничивая административное руководство в отношении заявителя. Вместе с тем закон признает возможность предоставления письменного свидетельствования в случае неблагоприятного административного акта, проведения формального слушания, если акт связан с отменой разрешения. Таким образом, закон сдерживает устранение предпринимателя с рынка, принуждая административный орган тщательно рассматривать каждое дело.

За применение ЗАП ответственно Министерство общих дел и связи Японии, оно выполняет функции контроля и надзора по исполнению данного закона. Министерство послало всем государственным учреждениям и органам местного самоуправления циркуляры о вступлении в силу закона, провело ряд подготовительных работ для ускоренного и ясного понимания норм закона всеми государственными учреждениями, предпринимателями и другими гражданами, издало к закону комментарии и буклеты. Мини-

стерство проводит также экспертизу законопроектов, подготавливаемых правительственными учреждениями и министерствами, выявляя при этом противоречия законодательной политики. Например, если в результате экспертизы выявляется, что неуместно применение процедуры ЗАП, то эта процедура законопроекта станет исключением, однако если законопроект не проходит экспертизу, то он возвращается правительственным учреждениям и министерствам на доработку.

В Республике Узбекистан управленческая деятельность государственных органов представляет собой важнейшую сферу взаимоотношений человека и государства. Четкая правовая регламентация взаимоотношений между государством и личностью – характерный признак правового государства. Публично-властные отношения, возникающие между государством и личностью, нуждаются в правовой регламентации. Принципы правового государства требуют ясных и предсказуемых действий административных органов, которые должны быть справедливыми и прозрачными для участников административного производства.

Пока не разработаны единые, закрепленные законом правила, регламентирующие порядок и стадии принятия правовых актов индивидуального характера, этот пробел в законодательном регулировании в некоторой степени заполняется отдельными актами различной юридической силы: ведомственными инструкциями, указами, положениями, распоряжениями и др. В некоторых случаях возникает опасность нарушения прав и интересов граждан, так как обычно административные процедуры в большей степени ориентированы на защиту ведомственных интересов, чем на обеспечение прав и свобод граждан и стимулирование их активного правомерного поведения.

Современная практика показывает, что законодательная регламентация административных процедур осуществляется во многих развитых странах мира (США, ФРГ, Голландия, Япония и др.), причем используются различные модели и принципы. Их изучение позволило выбрать из них наиболее оптимальные для наших условий.

Во исполнение Концепции по реализации приоритетных направлений реформ в сфере государственного строительства и управления, усиления роли и влияния законодательной власти, утвержденной постановлением Президента Республики Узбекистан от 10 марта 2005 г. № ПП-24, подпункт 3.5 раздела I, Министерство юстиции разработало проект Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах», который был согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами и внесен на рассмотрение Кабинета Министров в установленном порядке. В частности, разработчики проекта Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» имплементировали ряд положений из Закона Японии 1993 г. «Об административных процедурах». Например, в статье 3 проекта объяснены термины «административные органы» (п. 5 ст. 2 ЗАП), «административный акт» (п. 2 ст. 2 ЗАП), «заинтересованное лицо» (ст. 17 ЗАП). В ст. 31 проекта определено, что административный орган в течение 5 дней с момента возбуждения административного производства обязан известить адресатов административного акта (п. 7 ст. 2, ст. 15 ЗАП), а также что административный орган при рассмотрении административных дел обязан учитывать мнение участников административного производства. Учет мнений может быть произведен как в форме заслушивания устных объяснений, так и путем получения письменных объяснений участников административного производства.

В отличие от закона Японии в законопроекте Узбекистана в содержании извещения не предусмотрены положения о принятии неблагоприятного решения и положения законодательных актов, на которых оно будет основано. Это означает, что административный орган в извещении участнику (адресату) административного дела должен проинформировать его об ожидаемом неблагоприятном решении, т.е. принятии решения не в его пользу. Данное положение невозможно применить в Узбекистане, поскольку оно нарушит ряд принципов, в том числе состязательности сторон, законности и справедливости.

В статье 4 законопроекта определена конкретная сфера применения Закона. В главе 4 регламентированы общие правила административной процедуры.

Создание на основе общих правил специального нормативного акта – актуальная задача, связанная с укреплением правовой базы государственного управления, механизма реализации задач и функций исполнительной власти.

Согласно законопроекту, создаются условия для непредвзятости и беспристрастности при принятии административного решения, предоставляется надлежащее участие всех заинтересованных сторон в рассмотрении дела, обеспечивающее учет их мнений.

Принятие Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» обеспечит прозрачное и справедливое административное управление, урегулирует отношения между административными органами и предпринимателями, внесет вклад в развитие законодательства для стимулирования и развития предпринимательской деятельности.

Цель Закона «Об административных процедурах» – установление общих правил производства по административным делам для всех категорий административных дел, для всех административных органов, т.е. регулирование отношений, связанных с деятельностью административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел.

*Х.С. Исламходжаев,  
докторант Ташкентского государственного  
юридического института, канд. юрид. наук*

## **Административные процедуры в сфере государственного управления внешнеэкономическими связями в Республике Узбекистан**

С первых шагов суверенная Республика Узбекистан начала уделять огромное внимание развитию внешнеэкономических связей, четко осознавая, что в современных условиях глобализации экономическое развитие страны в решающей мере зависит от степени ее интегрированности в мировое экономическое сообщество.

В сфере внешнеэкономической деятельности республики можно отметить следующие успехи, достигнутые за годы независимости:

- проведена демонополизация и децентрализация внешней торговли;
- создана законодательно-нормативная база осуществления внешнеэкономической деятельности, соответствующая международным нормам и стандартам;
- обеспечен поэтапный переход от административных методов регулирования с использованием квот и лицензий к экономически обоснованным методам тарифного регулирования;
- ведется поэтапная либерализация внешнеторгового режима и его адаптация к нормам ГАТТ/ВТО в связи с вступлением в эту организацию;
- развиваются торгово-экономические отношения с более чем 150 странами мира, причем сотрудничество не ограничивается каким-либо регионом или группой стран;
- объемы внешнеторгового оборота за 16 лет независимости возросли более чем в 5 с лишним раз с устойчивой тенденцией роста положительного сальдо;
- обеспечено ускоренное развитие экспортного потенциала, при этом рост экспорта в основном обеспечивается уве-



личением объемов и расширением номенклатуры готовой продукции и услуг, доля которой по итогам 2006 г. в объеме экспорта превысила 53%;

• создан благоприятный инвестиционный климат, что позволило довести общий объем иностранных инвестиций за годы независимого развития до 25 млрд долл. США.

Согласно стратегии развития экономики, Узбекистан поставил цели создать диверсифицированную и конкурентоспособную экономику, максимально использовать национальные ресурсы с привлечением инновационных технологий и новых методов рыночного управления. Для достижения поставленных целей важную роль играет развитие внешнеэкономических связей и интеграция в мировую экономическую систему, в том числе вступление во ВТО, которая является крупнейшим международным учреждением, обеспечивающим правовую и институциональную основу многосторонней торговой системы.

С июня 1994 г. Республика Узбекистан имеет статус наблюдателя в ГАТТ/ВТО. 8 декабря 1994 г. в секретариат ВТО от имени Правительства Республики Узбекистан поступило заявление о намерении Узбекистана вступить в ГАТТ/ВТО в качестве полноправного члена, которое было положительно рассмотрено странами-членами ВТО. 21 декабря 1994 г. Генеральный совет ВТО на своей очередной сессии принял решение о создании Рабочей группы по вступлению Узбекистана в ВТО<sup>1</sup>.

В республике активно и динамично развернулась работа по совершенствованию внешнеторгового режима страны и адаптации национального законодательства к нормам и принципам ГАТТ/ВТО, уже разработаны и приняты ряд законов и положений, среди них новая редакция Закона «О внешнеэкономической деятельности в Республике Узбекистан»<sup>2</sup>, определяющего правоотношения в сфере внешнеэкономической деятельности.

<sup>1</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/a1\\_ouzzbekistan\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_ouzzbekistan_e.htm)

<sup>2</sup> Закон Республики Узбекистан «О внешнеэкономической деятельности» от 26 мая 2000 г. № 77-П // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. №5–6. С. 262–271.

Предыдущая редакция закона была принята еще 14 июня 1991 г. После обретения суверенитета Республикой Узбекистан 2 июля 1992 г. в него были внесены изменения и дополнения. Закон определял основные принципы и порядок осуществления внешнеэкономической деятельности, основы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, права, обязанности и ответственность субъектов внешнеэкономической деятельности и органов государственного управления.

Стремительное развитие экономических отношений и появление новых форм экономической деятельности потребовало такого правового регулирования, которое должно было стать взаимовыгодным как для предпринимателей, осуществляющих свою деятельность, так и для государства, выполняющего свою роль регулятора и гаранта общих социальных интересов. Назрела объективная необходимость принятия нового закона, регулирующего основы внешнеэкономической деятельности с учетом произошедших изменений. В нем следовало четко изложить концептуальную основу внешнеэкономической деятельности, в рамках которой может динамично формироваться последующая законотворческая деятельность в данной сфере. В большей мере это было связано с процессом либерализации экономики, в частности, внешнеэкономической деятельности.

В новом законе, который был принят в мае 2000 г., провозглашены принципы приоритета экономических методов регулирования внешнеэкономической деятельности над административными и исключения неправомерного вмешательства государства и его органов в правомерную деятельность субъектов внешнеэкономической деятельности.

В основу концепции развития внешнеэкономической деятельности положены основополагающие принципы ГАТТ/ВТО (недискриминация, транспарентность и т.д.).

В закон включены новые положения, отражающие процессы либерализации внешнеэкономической деятельности, адаптации национального законодательства, регулирующего внешнеэкономическую деятельность, к нормам и прави-

лам мировой торговой системы, в частности, положения о доступе участников внешнеэкономических связей к информации, затрагивающей их права и интересы; о явочном (уведомительном) порядке регистрации юридических лиц в качестве участников внешнеэкономических связей; о получении частными предпринимателями, действующими без образования юридического лица, статуса участника внешнеэкономических связей автоматически при государственной регистрации без обращения в Министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли (МВЭСИТ) и другие положения.

В соответствии с законом МВЭСИТ Республики Узбекистан:

- разрабатывает предложения по совершенствованию законодательной базы внешнеэкономической деятельности;
- координирует и регулирует деятельность субъектов внешнеэкономической деятельности в пределах компетенции, определенной законодательством;
- координирует работу органов государственного управления в области регулирования внешнеэкономической деятельности;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

В ряде статей закона впервые приведены конкретные меры и способы, общепринятые в мировой практике, заложенные в соглашениях ГАТТ/ВТО, – защитные, компенсационные и антидемпинговые меры, технические, фитосанитарные, экологические требования к ввозимым товарам, запреты и ограничения экспорта/импорта. Данные статьи необходимы для реализации одного из важнейших направлений экономических реформ в Узбекистане на современном этапе – развития экспортного потенциала республики, так как они позволяют применять подобные ограничения, когда это диктуется национальными экономическими интересами.

Специальная статья закрепляет нормы, регулирующие вопросы экспортного контроля за вооружением, военной техникой и товарами двойного обеспечения, возможности

осуществления их централизованного экспорта государством.

Отдельные статьи закона регулируют особые режимы осуществления внешнеэкономической деятельности, предусматривающие более льготные условия для торговли – свободные экономические зоны, международные договоры о свободной торговле.

Положения соглашений ГАТТ/ВТО нашли также свое отражение в нормативно-правовых актах, регулирующих административные процедуры в сфере внешнеэкономических связей Республики Узбекистан.

В рамках подготовки к вступлению Республики Узбекистан во ВТО в декабре 2003 г. был принят Закон «О защитных мерах, антидемпинговых и компенсационных пошлинах»<sup>1</sup>, в котором определены основные понятия и принципы законодательства Республики Узбекистан о защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах, а также установлен порядок введения и применения таких мер.

В принятых ранее в 1997 г. Законе Республики Узбекистан «О таможенном тарифе»<sup>2</sup> (статьи 8, 9, 10) и, как отмечалось выше, в 2000 г. Законе «О внешнеэкономической деятельности в Республике Узбекистан» предусматривалось применение антидемпинговых, компенсационных и специальных пошлин, однако свое полное раскрытие данный вопрос получил в Законе «О защитных мерах, антидемпинговых и компенсационных пошлинах».

Данный закон, определяющий основные понятия и принципы законодательства Республики Узбекистан о защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах, а также устанавливающий порядок введения и применения таких мер, подготовлен с учетом положений соглашений ВТО по защитным мерам<sup>3</sup>, по применению Статьи VI ГАТТ

---

<sup>1</sup>Закон Республики Узбекистан «О защитных мерах, антидемпинговых и компенсационных пошлинах» от 11 декабря 2003 г. № 554-II // Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2004. №4. С. 37–49.

<sup>2</sup>Закон Республики Узбекистан «О таможенном тарифе» от 29 августа 1997 года №470-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. №9. С. 257–271.

<sup>3</sup> [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/25-safeg\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm)

1994 г.<sup>1</sup> (антидемпинг) и по субсидиям и компенсационным мерам<sup>2</sup>.

Главы основных положений (II, III, IV) посвящаются разъяснению принципов применения защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, порядку рассмотрения заявлений, калькуляции серьезного и угрозы серьезного ущерба.

Главой V введены положения по введению мер ограничения экспорта отдельных социально значимых потребительских и иных товаров в целях защиты экономических интересов Республики Узбекистан в сфере внешней торговли.

Расследование, предшествующее введению мер по защите внутреннего рынка, проводится уполномоченным органом, по заявлению в письменной форме о применении защитных, антидемпинговых или компенсационных мер от имени производителей аналогичных или конкурирующих товаров отрасли экономики Республики Узбекистан, что предполагает активное вовлечение хозяйствующих субъектов в процессе регулирования внешнеэкономической деятельности.

В течение 45 дней после подачи заявления уполномоченный орган должен рассмотреть достоверность и достаточность указанных в заявлении данных и принять решение о проведении расследования либо об отказе в проведении расследования.

Началом применения указанных мер считается дата принятия решения Правительством Республики Узбекистан на основании заключения уполномоченного органа.

Заявление о проведении расследования, предшествующего применению мер по защите внутреннего рынка Республики Узбекистан, не может быть принято к рассмотрению, если на долю производителей товара, поддерживающих данное заявление, приходится менее чем 25% общего объема производства аналогичного или конкурирующего това-

<sup>1</sup> [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/19-adp\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm)

<sup>2</sup> [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm)

ра. Заявление о проведении расследования, предшествующего применению мер по антидемпинговым мерам, не может быть начато, если демпинговая маржа составляет менее чем 2% от экспортной цены либо объем поставок демпингового товара и ущерб от него являются незначительными для отрасли экономики Республики Узбекистан.

Расследование по применению компенсационных мер должно быть немедленно прекращено, если будет установлено, что размер субсидии иностранного государства не превышает 1%.

Сроки действия мер по защите экономических интересов Республики Узбекистан в сфере внешней торговли не должны превышать 5 лет с даты их введения или последнего пересмотра.

Положениями закона также предусматриваются порядок обжалования по принятым уполномоченным органом решениям и соблюдение принципа верховенства международных обязательств Республики Узбекистан.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О защитных мерах, антидемпинговых и компенсационных пошлинах»<sup>1</sup> утверждено Положение о порядке проведения расследований в целях применения защитных мер, антидемпинговых и компенсационных пошлин. В нем подробно изложен весь процесс установления фактов причинения или угрозы причинения серьезного ущерба при импорте товаров, порядок и сроки проведения расследования, предшествующего применению защитных мер.

В соответствии с вышеуказанным Постановлением Министерство внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан определено уполномоченным органом по проведению расследования в целях применения защитных мер, антидемпинговых и компенса-

---

<sup>1</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О защитных мерах, антидемпинговых и компенсационных пошлинах» от 19 мая 2005 года №129 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2005. №21. С. 66–96.

онных пошлин. Данная функция министерства закреплена также в Положении о МВЭСИТ, утвержденном Постановлением Президента Республики Узбекистан<sup>1</sup>.

Согласно Положению о порядке проведения расследований в целях применения защитных мер, антидемпинговых и компенсационных пошлин, Кабинет Министров Республики Узбекистан в течение 30 календарных дней со дня представления уполномоченным органом заключения о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены защитных мер, антидемпинговых или компенсационных пошлин принимает решение о введении, применении, пересмотре или отмене таких мер либо об их неприменении.

Уведомление о начале расследования и иные публичные уведомления, предусмотренные указанным Положением, подлежат опубликованию в официальном издании Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли. МВЭСИТ обеспечивает публикацию уведомлений о приостановлении, прекращении расследования, а также о любом решении, касающемся введения, применения, пересмотра или отмены защитных мер, антидемпинговых или компенсационных пошлин. Такие уведомления направляются уполномоченному органу иностранного государства (союза иностранных государств), из которого экспортируется товар, являющийся объектом расследования, и другим заинтересованным лицам, известным уполномоченному органу.

Публичное уведомление о введении временной антидемпинговой или временной компенсационной пошлины должно содержать разъяснение предварительного заключения уполномоченного органа относительно наличия демпингового или субсидируемого импорта товара, являющегося объектом расследования, и обусловленного этим серьезного ущерба отрасли экономики или угрозы причинения серьезного ущерба, а также ссылки на факты и правовые

<sup>1</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «Об организации деятельности Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан» от 26.07.2005 г. № ПП-136 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2005. №30–31. С.124–139.

нормы, на основании которых принято решение о введении временной антидемпинговой или временной компенсационной пошлины.

Публичное уведомление о завершении расследования, по результатам которого принято решение о введении антидемпинговой или компенсационной пошлины, должно содержать разъяснение окончательного заключения МВЭСИТ, сделанного по результатам расследования, а также ссылки на факты и правовые нормы, на основании которых принято такое решение.

Вместе с тем в области регулирования административных процедур в сфере внешнеэкономических связей остается ряд вопросов, требующих своего решения. Так, в июле 2004 г. с целью регулирования отношений в области экспортного контроля и выполнения международных обязательств Республики Узбекистан в области нераспространения оружия массового поражения и иных видов вооружения был принят Закон «Об экспортном контроле»<sup>1</sup>. В нем определены основные понятия и принципы законодательства Республики Узбекистан об экспортном контроле, методы осуществления экспортного контроля и контроля за порядком вывоза объектов экспортного контроля и их использования, обязанности юридических и физических лиц при осуществлении вывоза объектов экспортного контроля; регулируются и другие вопросы.

В соответствии с законом порядок вывоза объектов экспортного контроля и их использования определяет Кабинет Министров Республики Узбекистан. Уполномоченным государственным органом в области экспортного контроля является МВЭ СИТ, которое в установленном порядке выдает разрешение на вывоз объектов экспортного контроля. Однако до сих пор не принят нормативный документ о порядке осуществления экспортного контроля, в котором были бы подробно описаны порядок и сроки получения разрешения на вывоз объектов экспортного конт-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Узбекистан «Об экспортном контроле» от 26 июля 2004 г. № 658-II // Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2004. №37. С. 54–57.



роля и их использование, комплекс мер по осуществлению внутреннего контроля за юридическими лицами, предусмотренного Законом «Об экспортном контроле», а также перечень случаев, при которых уполномоченный орган может предъявлять дополнительные требования при выдаче разрешения на вывоз объектов экспортного контроля.

По итогам изучения норм Соглашения ВТО «Об импортном лицензировании»<sup>1</sup> представляется целесообразным также внести поправки в Положение о порядке лицензирования экспорта и импорта специфических товаров на территорию Республики Узбекистан<sup>2</sup> в целях совершенствования порядка выдачи лицензий на экспорт и импорт специфических товаров, в том числе предусмотреть конкретные критерии отказа, процедуры приостановки, отзыва и аннулирования лицензий.

Имплементация положений Генерального соглашения по тарифам и торговле<sup>3</sup> в законодательство республики обуславливает дальнейшее развитие нормативно-правовой базы в области внешнеэкономической деятельности и рассмотрение вопроса о внесении изменений в Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по либерализации внешнеторговой деятельности в Республике Узбекистан»<sup>4</sup> и «О мерах по дальнейшему совершенствованию мониторинга экспортно-импортных операций»<sup>5</sup> в части поэтапной отмены системы экспертизы импортных контрактов и отмены практики предварительной регистрации определенной категории экспортных контрактов в МВЭСИТ.

Таким образом, законодательство Республики Узбекистан в сфере внешнеэкономических связей, по оценкам за-

---

<sup>1</sup> [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/23-lic\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/23-lic_e.htm)

<sup>2</sup> Зарегистрировано Министерством юстиции Республики Узбекистан 8 апреля 1998 г. за №422.

<sup>3</sup> [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm)

<sup>4</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31 марта 1998 г. № 137 «О дополнительных мерах по либерализации внешнеторговой деятельности в Республике Узбекистан».

<sup>5</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию мониторинга экспортно-импортных операций» от 30 сентября 2003 г. №416 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2003. №17–18. С. 363–374.

рубежных экспертов, в целом отвечает современным международным стандартам и характеризуется своей открытостью. При регулировании режима внешней торговли не применяются такие нетарифные меры, как количественные ограничения, квотирование и лицензирование товаров.

*Ю.В. Соболева,  
доцент кафедры административного  
и муниципального права, Саратовская  
государственная академия права*

## **Процедура государственной регистрации общественных объединений**

Переоценить необходимость процессуальных норм в системе права, в том числе в системе административного права, невозможно. Но «правило о том, что каждая материальная норма должна иметь процедурные правила своей реализации, было предано забвению на многие годы... О процессуальном законодательстве в таких отраслях, как государственное, административное, финансовое право ... речи не заходило»<sup>1</sup>.

К 2007 г. ситуация значительно улучшилась и процессуальные нормы занимают своё место рядом с материальными. Высказываются даже предложения о создании новой правовой отрасли – административно-процессуального права. Так, по мнению И. В. Пановой, «предметом административно-процессуального права являются материально-правовые отношения и административно-процессуальный порядок их реализации, состоящий из трёх блоков отношений: 1) административно-процессуальной деятельности...; 2) административных процедур (внутриорганизационной процедурной деятельности администрации); 3) административного судопроизводства...»<sup>2</sup>. Таким образом, административные процедуры относят к внутриорганизационной процедурной деятельности администрации.

Статья 30 Конституции РФ закрепляет право каждого на объединение. Граждане, решившие создать обществен-

<sup>1</sup> Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. – Саратов, 2003. С. 40.

<sup>2</sup> Административное право России: Учебник/ Под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 288.

ное объединение, должны реализовать процессуальные нормы, регулирующие порядок создания данного вида некоммерческих организаций. Эти нормы содержит Федеральный закон от 19 мая 1995 г. с последними изменениями и дополнениями «Об общественных объединениях»<sup>1</sup> (далее – Закон), а особенности создания отдельных видов общественных объединений регулируются специальными законами (например, Федеральными законами «О политических партиях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и др.).

В процессе создания общественного объединения можно выделить два этапа, обозначив их как обязательный и факультативный.

*Обязательный этап* должно пройти любое общественное объединение. Сюда включаются следующие действия: принятие решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов на съезде (конференции) или общем собрании. С этого момента общественное объединение считается созданным и в соответствии с той же статьей: 1) осуществляет уставную деятельность; 2) приобретает права, за исключением прав юридического лица, и обязанности, предусмотренные законом.

На данном этапе органы исполнительной власти не принимают участия в создании общественного объединения. Его учредителями могут выступать физические лица – не менее трех, если иное не установлено законодательством, и юридические лица – общественные объединения.

*Факультативный этап* создания общественного объединения включает в себя все действия, связанные с его государственной регистрацией. Порядок государственной регистрации общественных объединений регулируется Законом, который претерпел значительные изменения в связи с принятием Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпри-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. №21. Ст. 1930; 1997. №20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608; 2002. № 11. Ст. 1018; №12. Ст. 1093; №30. Ст. 3029; 2004. №27. Ст. 2711; 2006. №3. Ст. 282; №6. Ст. 636.

нимателей» от 8 августа 2001 г. с изменениями и дополнениями<sup>1</sup>.

Федеральным законом «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» от 21 марта 2002 г.<sup>2</sup> в Закон были внесены изменения и дополнения, в результате чего процедура государственной регистрации общественных объединений значительно усложнилась. Вместо одного органа – Министерства юстиции РФ в ней должны принимать участие два органа исполнительной власти – Федеральная регистрационная служба и Федеральная налоговая служба. Для упрощения понимания данной процедуры предлагается выделить три ее этапа:

1) принятие решения о государственной регистрации общественных объединений;

2) внесение в Единый государственный реестр юридических лиц записи об общественном объединении;

3) выдача общественному объединению документа, подтверждающего факт внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

На первом этапе государственной регистрации общественного объединения осуществляется принятие решения о государственной регистрации общественного объединения федеральным уполномоченным органом и его территориальными органами в соответствии с ч. 2 ст. 21 Закона. Таким уполномоченным органом является Федеральная регистрационная служба в соответствии с Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. «Вопросы Федеральной регистрационной службы»<sup>3</sup>. Общественное объединение обращается в Федеральную регистрационную службу или её территориальный орган со всеми необходимыми документами для принятия решения о государственной регистрации. К таким документам относятся: заявление, устав, сведения об учредителях, документ об уплате государственной пошлины и др. В уставе общественного объединения

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. №33, ч. 1. Ст. 3431; 2003. №26. Ст. 2565; №50. Ст. 4855; №52, ч. 1. Ст. 5037.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. №12. Ст. 1093.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. №42. Ст. 4110.

должно содержаться название, цели общественного объединения, его организационно-правовая форма, структура, территория, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность, и другие положения.

На втором этапе Федеральная регистрационная служба или её территориальные органы направляют в регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению Единого государственного реестра юридических лиц. Регистрирующим органом является Федеральная налоговая служба, действующая на основе Постановления Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»<sup>1</sup>. Федеральная налоговая служба или её территориальные органы в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения необходимых сведений и документов вносят в Единый государственный реестр юридических лиц запись об общественном объединении и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, сообщают об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения. На этом заканчивается второй этап государственной регистрации общественного объединения.

На третьем этапе Федеральная регистрационная служба или её территориальные органы не позднее чем через три рабочих дня со дня получения от налогового органа информации о внесенной в Единый государственный реестр юридических лиц записи об общественном объединении выдаёт уполномоченному лицу общественного объединения документ, подтверждающий факт внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Важной гарантией соблюдения права граждан на создание общественного объединения является закрепление общего срока государственной регистрации общественного объединения, который составляет месяц со дня подачи заявления о государственной регистрации. Также гаранти-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. №40. Ст. 3961.

руется соблюдение данного права и возможность судебного обжалования отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации общественно-го объединения.

Необходимо отметить, что для большинства общественных объединений государственная регистрация – это право, а не обязанность. Для тех же общественных объединений, которые обязаны зарегистрироваться, – это условие их деятельности. Так, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»<sup>1</sup> «политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации», причем действовать политическая партия может только в случае государственной регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов РФ численностью 500 человек (ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»).

Невыполнение данных требований влечет другую процедуру, а именно – ликвидацию политической партии. Например, решением Верховного Суда РФ от 26 февраля 2007 г. была ликвидирована политическая партия «Партия развития регионов «Природа и общество» по заявлению Федеральной регистрационной службы о ликвидации данной партии. Верховный Суд РФ установил, что политическая партия зарегистрировала свои региональные отделения только в 25 субъектах РФ.

Решением Верховного Суда РФ от 2 апреля 2007 г. была ликвидирована политическая партия «Свобода и Народно-властие»<sup>2</sup>. Политическая партия подала кассационную жалобу на данное решение. Определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 5 июня 2007 г.<sup>3</sup> решение Верховного Суда РФ оставлено без изменений, так как политическая партия имела зарегистрированные региональные отделения, отвечающие требованиям законодательства,

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. №29. Ст. 2950; 2002. №12. Ст. 1093; №30. Ст. 3029; 2003. №26. Ст. 2574; №50. Ст. 4855.

<sup>2</sup> [http:// www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru)

<sup>3</sup> <http:// www.supcourt.ru>

только в 32 субъектах РФ из 89 субъектов РФ вместо 45 региональных отделений, требуемых по закону.

Таким образом, реализация материальной нормы о праве на создание общественного объединения тесно связана с необходимостью соблюдения процедуры государственной регистрации этого вида некоммерческих организаций. Несоблюдение же данной процедуры может повлечь не только отказ в государственной регистрации, но и в установленных законом случаях ликвидацию общественного объединения.

В юридической литературе высказываются различные мнения по вопросу о необходимости государственной регистрации общественных объединений. Большинство исследователей считают этот институт необходимым. Но есть и другие мнения. Например, С.С. Юрьев пишет: «... для более свободной реализации права на ассоциацию необходимо ввести в законодательство норму, согласно которой общественные объединения являются юридическими лицами с момента своего создания. Данное положение будет соответствовать и международным нормам, и исторической традиции, и правовой природе общественных организаций. Для административных же целей (взаимодействия и контроля) следует ограничиться учетом таких ассоциаций»<sup>1</sup>. Однако необходимо отметить, что такое положение будет противоречить ст. 51 Гражданского кодекса РФ «Государственная регистрация юридических лиц».

Заслуживает внимания и точка зрения, высказанная в докладе регионального общественного фонда «Информатика для демократии» на тему «О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России»: «Следует ввести обязательную регистрацию общественных объединений ... Регистрация не есть средство подавления общественной активности – это лишь средство контроля исключительно за законностью деятельности общественных объединений»<sup>2</sup>. Авторский коллектив док-

<sup>1</sup> Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. С. 20.

<sup>2</sup> Российская газета. 1998. 30 декабря.



лада, руководителем которого является М. Краснов, обосновывает необходимость государственной регистрации всех общественных объединений тем, что государству необходимо «... строго контролировать, соблюдают ли эти организации, как все другие, Конституцию страны и ее законы. Сегодняшняя свобода организаций регистрироваться или нет, а равно право ...отказываться в регистрации как раз и создают основу для дискриминации среди общественных объединений»<sup>1</sup>.

Представляется, что эта точка зрения на проблему государственной регистрации общественных объединений вполне обоснованна в плане необходимости осуществления государственного контроля за соблюдением законодательства всеми без исключения общественными объединениями, а не только прошедшими государственную регистрацию. И по такому пути пошли некоторые государства при установлении правил регистрации этого вида некоммерческих организаций. Так, статья 11 Закона Республики Узбекистан от 15 февраля 1991 г. №223-ХП «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан» закрепляет: «Общественное объединение либо его организации (органы) осуществляют свою деятельность лишь после регистрации их устава в порядке, установленном настоящим законом, и в соответствии с гражданским законодательством могут признаваться юридическими лицами»<sup>2</sup>. Таким образом, в Республике Узбекистан государственная регистрация общественных объединений обязательна в отличие от Российской Федерации, где этот институт не является необходимым условием деятельности большинства общественных объединений. Это обусловлено тем, что не всем общественным объединениям нужны права юридических лиц, поэтому обязательная их государственная регистрация нарушила бы положение ч. 1 ст. 15 Закона РФ о том, что «общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности».

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> <http://lawlib.freenet.uz>

Значительное количество общественных объединений требует пристального внимания при их государственной регистрации. И все-таки гарантией соблюдения прав общественных объединений, вступающих в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти, служит деятельность последних строго в соответствии с буквой закона.

*О. Мухамеджанов,  
зав. кафедрой Ташкентского государственного института,  
докт. юрид. наук*

## **Счетная палата в системе государственных органов Республики Узбекистан**

Счетная палата Республики Узбекистан была создана в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан от 21 июня 2002 г., которым данному государственно-му органу был придан статус самостоятельного высшего органа финансового контроля, осуществляющего государственный надзор за целевым и эффективным исполнением Государственного бюджета Республики Узбекистан и внебюджетных целевых фондов, состоянием и движением активов и пассивов государства, воспроизводством, управлением и распоряжением золотовалютными резервами и внешними заимствованиями<sup>1</sup>.

Следует подчеркнуть, что надзор, осуществляемый Счетной палатой, распространяется как на республиканские, так и на местные органы, охватывает проверки в центре и на местах законного целевого и эффективного использования бюджетных средств, реализацию мер по предотвращению

---

<sup>1</sup> См. СЗ Республики Узбекистан №14, 2005, ст.101, с. 60-65. Затем в данный акт были внесены изменения и дополнения: Указом Президента Республики Узбекистан от 04.11.2002 г. № УП-3157 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Узбекистан от 21 июня 2002 года № УП-3093 «О создании Счетной палаты Республики Узбекистан»; принято Положение о Счетной палате Республики Узбекистан (Приложение № 3 к Указу Президента РУз 04.04.2005 г. № УП-3592); Указом Президента Республики Узбекистан от 21.11.2006 г. № УП-3820 «О внесении изменений и дополнений в Положение о Счетной палате Республики Узбекистан»; Указом Президента Республики Узбекистан от 04.04.2005 г. № УП-3592 «О совершенствовании организации деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан»; Постановлением Президента Республики Узбекистан от 07.09.2006 г. № ПП-460 «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан»; Указом Президента Республики Узбекистан от 21.11.2006 г. № УП-3820 «О внесении изменений и дополнений в Положение о Счетной палате Республики Узбекистан».

нарушений и злоупотреблений в их использовании. В поле зрения Счетной палаты Республики Узбекистан находится и использование внебюджетных фондов: Республиканского дорожного фонда, Пенсионного фонда, Фонда развития школьного образования, Фонда содействия занятости, консолидируемых в составе Государственного бюджета.

Анализ функций Счетной палаты показывает, что к приоритетным направлениям ее деятельности следует отнести надзор, мониторинг и аналитическую работу, связанную с осуществляемым ею финансовым контролем<sup>1</sup>. Важное значение придается формированию бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики страны, ее соответствия законодательным требованиям. Палата занимается глубоким анализом и оценкой денежно-кредитной политики, принимаемых мер по укреплению национальной валюты, оптимизации денежной массы.

В сферу деятельности Счетной палаты в первую очередь входит мониторинг за исполнением Государственного бюджета, его доходной и расходной части. Он осуществляется по отраслям и предприятиям путем проведения проверок в органах государственного управления и в хозяйствующих субъектах сельского и водного хозяйства. Одно из направлений деятельности Счетной палаты – контроль за законностью проведения экспортно-импортных операций, своевременным поступлением экспортной валютной выручки; надзор за операциями с золотовалютными резервами страны, размещением их в зарубежных банках; мониторинг за управлением государственным внешним долгом и его обслуживанием, реализацией государственной собственности в зарубежных странах.

По всем вопросам, входящим в компетенцию Счетной палаты, она вправе координировать деятельность министерств и ведомств, предприятий и организаций, разрабатывать аналитические отчеты и предложения по устранению недостатков, выявленных в ходе контрольных мероприятий. Отчеты и предложения вносятся Счетной палатой

---

<sup>1</sup> См.: СЗ Республики Узбекистан №46–47, 2005, ст. 452–453. С. 130–131.

Президенту Республики Узбекистан и палатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан, поскольку она подотчетна этим органам. Следует подчеркнуть, что решения Счетной палаты в рамках представленных ей полномочий являются обязательными для исполнения органами государственной власти и управления, министерствами и ведомствами, хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности и подчиненности и должностными лицами. Для осуществления возложенных на палату задач и функций она вправе запрашивать и получать всю необходимую информацию; осуществлять проверки и направлять по их результатам обязательные для исполнения предложения; привлекать для проведения проверок квалифицированных специалистов; получать письменные объяснения от должностных лиц проверяемой организации и т.д.

Счетная палата Республики Узбекистан является президентской структурой: она создана Указом Президента Республики Узбекистан; ее структура и предельная численность утверждаются Президентом Республики Узбекистан; председатель Счетной палаты назначается и освобождается от должности решением Президента Республики Узбекистан; отчеты палаты представляются Президенту и парламенту; персональный состав коллегии палаты утверждается Президентом Республики Узбекистан; реорганизация и упразднение палаты осуществляются на основе решения Президента Республики Узбекистан.

В отличие от Счетной палаты Республики Узбекистан Счетная палата Российской Федерации является парламентским органом, по правовому статусу она приравнивается к одному из комитетов или комиссий; ее председатель назначается Государственной Думой, заместитель председателя – Советом Федерации, аудиторы – поровну Государственной Думой и Советом Федерации.<sup>1</sup> Чаще всего Государственная Дума поручает Счетной палате осуществить проверку правильности использования ассигнований, выделенных из федерального бюджета. Специфика ее функ-

<sup>1</sup> См. ст. 102, 103 Конституции РФ 1993 г., ст. 1 Федерального закона Российской Федерации № 4-ФЗ 1995 г.

ций заключается в проверке законности деятельности органов исполнительной власти по финансовым вопросам. В этом качестве она практически дублирует полномочия органов исполнительной власти, обязанных выполнять такие же контрольные функции. Например, Счетная палата уполномочена проводить комплексные ревизии и тематические проверки государственных органов, федеральных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления (ст. 9, 12 Федерального закона РФ № 4-ФЗ 1995 г.), в то время как эти же вопросы входят в компетенцию Министерства финансов.

Таким образом, различия данных структур Республики Узбекистан и Российской Федерации состоят в определении их места в системе государственных органов.

В других зарубежных странах Счетная палата - это орган административной юстиции, такой системы государственных органов, специализацией которых является разрешение споров (отсюда слово «юстиция») с администрацией (отсюда термин «административная»).

Недостатком правового положения органов административной юстиции является их ограниченная компетенция. В основном они имеют право производить проверки, направлять представления и предписания в адрес органов государственной власти и руководителей проверяемых организаций, но полномочий принимать административные меры или применять меры материальной ответственности к нарушителям им не предоставлено, а исполнительная власть иногда демонстративно игнорирует их решения.

Вопросы повышения эффективности Счетной палаты, усиления действенности ее решений весьма актуальны и для Республики Узбекистан. С этой целью деятельность Счетной палаты Республики Узбекистан постоянно совершенствуется и приводится в соответствие с требованиями времени. Так, 7 сентября 2006 г. был принят Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан», в котором предусматривается усиление контроля Счетной палаты за вносимыми в Кабинет

Министров Республики Узбекистан и Олий Мажлис Республики Узбекистан документами по основным направлениям налоговой и бюджетной политики страны и проекту Государственного бюджета Республики Узбекистан на очередной год. Согласно Указу, ежегодный отчет об исполнении Госбюджета представляется на утверждение парламента только после внешнего аудита и оценки со стороны Счетной палаты. Ей предоставлено также право доступа к информационным ресурсам Министерства финансов, Центрального банка, Государственного налогового и таможенного комитетов. Так, на пленарном заседании Сената Олий Мажлиса был рассмотрен отчет Счетной палаты Республики Узбекистан за 2005 г. о результатах изучения формирования доходов бюджета и внебюджетных фондов, обоснованности и эффективности произведенных расходов, анализа собираемости налогов и обязательных платежей.

Дальнейшее совершенствование деятельности Счетной палаты во многом будет зависеть от уровня ее взаимодействия и координации с государственными органами, осуществляющими финансовый контроль за деятельностью органов исполнительной власти, а также правоохранительными органами, наделенными функциями предупреждения и пресечения финансовых правонарушений.

Одно из важных направлений парламентской деятельности – контроль за расходованием правительством утвержденного парламентом Государственного бюджета. Следует закрепить в Регламентах палат четкий порядок и процедуру рассмотрения ежеквартальных, полугодовых и годовых отчетов об исполнении Государственного бюджета, сбора и оценки информации, связанной с государственными финансами и государственной собственностью. Финансовый контроль палат парламента должен основываться на взаимодействии со Счетной палатой Республики Узбекистан, одной из основных задач которой является организация и обеспечение контроля за исполнением Государственного бюджета.

Счетная палата, будучи подотчетной Президенту Республики Узбекистан и Олий Мажлису Республики Узбекистан,

руководствуется в своей деятельности их решениями. Она вправе получать необходимую информацию, организовывать проверки, координировать деятельность министерств и ведомств по вопросам, входящим в ее компетенцию; ее решения являются обязательными для исполнения государственными органами и должностными лицами.

В связи с тем, что Счетная палата подотчетна Олий Мажлису Республики Узбекистан, следует усилить механизмы ее взаимодействия с палатами парламента в сфере финансового государственного контроля; для этого представляется необходимым разработать и принять Закон Республики Узбекистан «О Счетной палате Республики Узбекистан», предусмотрев в нем участие палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан в формировании Счетной палаты, формы ее взаимодействия с палатами (проведение проверок по их поручению и т.д.), порядок и сроки регулярного представления ею необходимой информации в парламент и т.д. Для эффективного парламентского контроля за государственными финансами следует наладить систему обмена информацией между палатами парламента, Счетной палатой и Президентом Республики Узбекистан.



*В.Н. Иванова,  
зав. кафедрой государственного и административного права  
Института права и государственной службы  
Ульяновского государственного университета,  
к.ю.н., доцент*

### **Осуществление налогового администрирования налоговыми органами**

Вопрос об осуществлении администрирования в налоговой сфере недостаточно изучен представителями как административного, так и финансового права. По-видимому, это является одной из причин разночтений в определении административных полномочий в действующей системе налоговых органов.

В соответствии со ст. 30 Налогового кодекса РФ налоговые органы представляют собой единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных платежей<sup>1</sup>. Сравнительный анализ определения полномочий налоговых органов, приводимый в ст. 30 Налогового кодекса РФ, ст. 1 Федерального закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации»<sup>2</sup> и ст.1 Положения о Федеральной налоговой службе, показывает некоторое различие в их объеме. Так, Налоговый кодекс РФ дает обобщенное определение, Федеральный закон и Положение дополняют это определение введением указания на контроль за производством и оборотом этилового спирта, спиртсодер-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3436.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3101.; СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3436.

жащей, алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства.<sup>1</sup> Полагаем, что, учитывая частое изменение действующего налогового и связанного с ним законодательства, достаточно указания на полномочия налоговых органов в пределах действующего Налогового кодекса РФ, так как иные определения связаны лишь с раскрытием отдельных сторон проявления полномочий налоговых органов.

В действующем законодательстве нет указания на осуществление функции управления налоговыми органами в налоговой сфере, присущей всем органам исполнительной власти, законодатель ограничил их полномочия лишь контролем, который составляет часть управления в подведомственной сфере. Термин «администрирование» также не применяется в налоговом законодательстве. Он применяется в бюджетном законодательстве, где при определении источников бюджета применяется понятие администратора налоговых поступлений. Поэтому, придерживаясь уже выработанных в науке терминов, можно предположить, что администрирование в сфере налогообложения – это только часть их управленческой деятельности, связанная с управлением внутри системы налоговых органов и с полномочиями по взаимодействию с налогоплательщиками, касающимися организации их функционирования. Вторую составную часть управления в сфере налогообложения представляет налоговый контроль. Таким образом, управленческая деятельность налоговых органов складывается из двух взаимосвязанных и дополняющих друг друга частей: налогового администрирования и налогового контроля. Чтобы выяснить их роль в формировании и деятельности налоговых органов, их следует рассматривать только в совокупности.

Система налогового администрирования и контроля складывается в составе налоговой системы России с марта 1991 г., с момента образования налоговых органов. Являясь подсистемой налоговой системы, она, в свою очередь, включает ряд следующих элементов, способствующих ее

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961.

функционированию и воздействию на налоговую систему: налоговые органы; система норм права, на основании которых строится контрольно-надзорная деятельность налоговых органов; правоотношения, складывающиеся в процессе деятельности налоговых органов, в том числе правоотношения, возникающие при осуществлении налогового процесса и налогового производства. Последние включают широкий спектр правоотношений, возникающих при регистрации налогоплательщиков и постановке их на учет; надзоре и контроле за исчислением налогов, внесением их в бюджеты различных уровней; отношения, возникающие в ходе проведения налоговых проверок и рассмотрения их результатов; взыскания недоимки, пени, а в отдельных случаях применения штрафных санкций.

При анализе системы администрирования и контроля можно выделить три основные правовые категории и одновременно явления объективной действительности, закрепленные действующим законодательством, которые характеризуют ее место в налоговой системе: налоговые органы, налоговый контроль и налоговый процесс. Каждое из них выполняет собственную аксиологическую роль и может характеризоваться как правовая ценность, ибо от правового обоснования этих категорий зависит характер связи между государством и налогоплательщиком. Особая роль в этой триаде принадлежит налоговым органам, которые являются опорной структурой, а налоговый контроль и налоговый процесс – это проявление основных функций налоговых органов. Последовательное исследование этих правовых категорий позволяет выявить значение налогового администрирования и контроля в налоговой системе, его роль в преобразовательных процессах, развертывающихся в налоговой системе.

Как структурно-функциональный элемент в системе налогового администрирования и контроля, налоговые органы выполняют чрезвычайно важную функцию в формировании, деятельности и развитии налоговой системы, характеризуя ее с точки зрения справедливости во взаимоотношениях между государством и налогоплательщиками.

Именно налоговые органы, осуществляя контрольно-надзорную функцию за исчислением и внесением налоговых платежей в бюджеты различных уровней, воздействуют на налогоплательщиков, дисциплинируют их деятельность, обращаются с исками к налогоплательщикам в суды. Таким образом, налоговые органы являются правоприменительными органами в сфере налогообложения и всегда действуют от имени государства.

Налоговая политика государства, реализованная в налоговом законодательстве, претворяется затем через правоприменительную практику налоговых органов в объективную налоговую действительность. Иными словами, недостаточно создать юридическую конструкцию налога, где в налоговых правоотношениях участвуют государство и налогоплательщик, необходимо осуществить контроль и надзор за участием налогоплательщика в возникновении, развитии и завершении этих правоотношений.

Налоговые органы прошли нелегкий путь развития. Правовой статус налоговой службы с момента ее образования в марте 1991 г.<sup>1</sup> претерпел значительные изменения. Образованная первоначально в составе Министерства финансов РСФСР, налоговая служба была преобразована в самостоятельное ведомство – Государственную налоговую службу Указом Президента РФ от 31 декабря 1991 г. №340 «О государственной налоговой службе Российской Федерации»<sup>2</sup>, а затем в Министерство РФ по налогам и сборам<sup>3</sup>. Существование независимой и самостоятельной налоговой службы отвечало интересам и налоговой политике государства того периода. Ужесточение налогового режима требовало строгой централизации контрольно-надзорного государственного органа в этой сфере деятельности государства. Опыт налоговых органов, новые задачи, поставленные государством в развитии налогово-бюджетных отношений, потребовали новых подходов к определению места этих органов в механизме государственного уп-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

<sup>2</sup> РГ. 1992. 13 января.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. №52. Ст. 6393.

равления. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup> Министерство РФ по налогам и сборам было упразднено, а в составе Министерства финансов РФ создана Федеральная налоговая служба. Эта служба и ее территориальные органы – управления по субъектам федерации, межрегиональные инспекции, инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции межрайонного уровня – составляют единую централизованную систему налоговых органов.

В соответствии со ст. 30 Налогового кодекса РФ налоговые органы осуществляют свои функции и взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами посредством реализации полномочий, предусмотренных законодательством. При перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации правами и обязанностями налоговых органов наделяются таможенные органы, которые в этом случае взимают налог на добавленную стоимость и акцизы.

Место системы налогового администрирования и контроля в налоговой сфере определяется функциями налоговых органов и принципами, на основании которых строится деятельность этих органов. Ряд авторов, анализируя статус налоговых органов, управления в налоговой сфере, порядок взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками, указывают<sup>2</sup> на качественно новые отношения меж-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. №11. Ст. 945.

<sup>2</sup> *Бондаренко И.Н.* Органы, контролирующие уплату налогов и сборов: состояние, противоречия, перспективы развития // *Финансовое право.* 2004. № 6. С. 29; *Жерनावков М.В.* Субъекты налоговых правоотношений: правовой статус и виды // *Финансовое право.* 2004. № 6. С. 24; *Кирилина В.Е.* Субъект налогового права как правовая категория // *Финансовое право.* 2004. № 3. С. 31; *Саттарова Н.А.* Принудительный механизм в налоговых правоотношениях // *Финансовое право.* 2005. № 2. С. 38; *Винницкий Д.В.* Метод налогово-правового регулирования // *Российский юридический журнал.* 2003. № 2 (38). С. 23; *Радченко С.Д.* Применение запрета злоупотребления правом в налоговых отношениях // *Законодательство и экономика.* 2005. № 9. С. 32 и др.

ду налоговыми органами и налогоплательщиками, установленные Налоговым кодексом РФ.<sup>1</sup>

Управление в налоговой сфере связано с принятием нормативных и иных актов и контролем за их исполнением. По мнению А.А.Вилкова, под управлением налогами понимается совокупность всех мер, которые устанавливаются в целях выполнения действующих финансовых законов данной страны. Эти меры сводятся к следующим действиям: а) установление субъекта и объекта обложения и суммы падающих на них налогов, б) взимание самих налогов, с) контролирование правильного поступления налогов, д) штрафы за уклонение от налогов и за нарушение правил управления налогами<sup>2</sup>.

Свои функции налоговые органы осуществляют посредством налогового администрирования, под которым В.А.Красницкий понимает организацию и осуществление эффективной деятельности субъектов налогового контроля – налоговых инспекций, управлений налоговыми отношениями. Такая система включает в себя, во-первых, органы управления, в круг обязанностей которых входит процедурное обеспечение налоговой концепции на очередной плановый период, во-вторых, это совокупность норм и правил, регламентирующих налоговые действия, конкретную налоговую технику и определяющих меры ответственности за нарушение налогового законодательства. Налоговое администрирование – наиболее социально выраженная сфера управленческих действий<sup>3</sup>.

Нельзя согласиться с порядком закрепления полномочий, установленным Налоговым кодексом РФ и ФЗ РФ

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный): Учеб. пособие /Сост. и авт. комментария С.Д.Шаталов. – М.: 2001. С. 14–15; *Гриценко В.В.* Взаимоотношение налоговых органов и налогоплательщиков в правовом государстве//Сб. научн. трудов. Правовая наука и реформа юридического образования. Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития / Отв. ред. Ю.Н.Старилов. – Воронеж, 2003. С. 71.

<sup>2</sup> *Вилков А.А.* Конспект лекций по финансовому праву. Налоги. – Прага. 1922. С.15.

<sup>3</sup> *Красницкий В.А.* Организация налогового администрирования (на примере работы налоговых органов Краснодарского края). Автореф. дисс... к.э.н. – Краснодар, 2000. С.74.

«О налоговых органах Российской Федерации», в которых выделены права и обязанности налоговых органов. Для органа власти они сливаются с полномочиями. В то же время в отношении иных органов (таможенных, финансовых, органов внутренних дел) Налоговый кодекс РФ указывает именно на их полномочия. Более того, список указанных прав и обязанностей налоговых органов оставлен открытым. И только в Положении о Федеральной налоговой службе, в разделе втором, предусмотрены полномочия налоговых органов. Учитывая строгую централизацию налоговых органов, особый порядок их контрольной деятельности и наличие вышестоящего органа в виде Министерства финансов РФ, полагаем, что объем полномочий, указанных в ст. 31 и 32 Налогового кодекса РФ, должен быть исчерпывающим. Это предотвратит проявления местничества, бюрократизма и иных негативных явлений в деятельности налоговых органов. Несомненно, ст. 31, 32 Налогового кодекса РФ требуют изменений как в структурном, так и содержательном плане.

Все полномочия налоговой службы можно объединить в группы и на основании этого выделить ее основные функции. Под функциями налоговой службы подразумеваются основные направления ее деятельности, характеризующиеся относительной самостоятельностью. Содержание каждой функции выражается в совокупности полномочий налоговых органов, обеспечивающих реализацию конкретной функции. В качестве функций налоговой службы можно выделить следующие.

1. *Регистрационно-учетная функция.* Действия по регистрации<sup>1</sup> и учету налогоплательщиков неотделимы, так как, зарегистрировав организацию или индивидуального предпринимателя, налоговая служба обязана поставить их на налоговый учет. Эта функция реализуется также посредством ведения различных реестров. Налоговая служба ведет Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, Единый государственный реестр налогопла-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. №33. Ст. 3431.

тельщиков, реестры лицензий, выдаваемых налоговой службой, и другие.

2. *Надзорно-контрольная функция.* Надзорная составляющая функции выражается в отслеживании движения налогоплательщиков, объектов и предметов налогообложения. Контроль ведется за соблюдением налогового законодательства всеми субъектами налоговых правоотношений, он включает проведение налоговых проверок и применение иных его форм, таких как утверждение форм отдельных документов, способствующих организации контроля (формы налогового уведомления, требования об уплате налога, свидетельства о постановке на налоговый учет и т.д.). Проявлением этой функции является и контроль за соблюдением валютного законодательства.

3. *Разрешительная функция.* Она заключается в выдаче лицензий и разрешений на осуществление следующих специфических видов деятельности:

- производство, хранение и оборот этилового спирта, спиртосодержащей продукции, производство, розлив, хранение, закупка и оптовая реализация алкогольной продукции;
- производство, хранение и поставка спиртосодержащей непищевой продукции;
- производство табачных изделий;
- учреждение акцизных складов;
- изготовление защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговля указанной продукцией;
- проведение всероссийских лотерей;
- организация и проведение азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игровых столов и иного игрового оборудования, в помещениях казино (деятельности казино);
- организация и проведение азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игрового оборудования (кроме игровых столов).

4. *Представительская функция.* Это обеспечение представления интересов государства в делах о банкротстве и в



процедурах банкротства. Налоговая служба является правопреемником Федеральной службы России по финансово-оздоровлению и банкротству по всем правоотношениям, связанным с представлением интересов Российской Федерации в процедурах банкротства<sup>1</sup>.

5. *Информационная функция.* Она реализуется в процессе консультирования налогоплательщиков по вопросам налогового законодательства.

Федеральной налоговой службе запрещено осуществлять нормативно-правовое регулирование при реализации указанных функций, кроме случаев, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Как видно из обзора выделенных функций налоговых органов, основная их часть реализуется в сфере налогового администрирования и лишь одна – в сфере контроля, тем не менее они составляют единый процесс управленческой деятельности в сфере налогообложения.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 49. Ст. 4781 (в ред. от 23.11.2005).

*А. Латифов,  
зав. кафедрой Республиканского центра повышения  
квалификации юристов, канд. юрид. наук*

### **Организационно-правовые аспекты повышения эффективности парламентских процедур в Республике Узбекистан**

Проводимые в Узбекистане реформы затронули основы организации и деятельности всего общества и государства и выдвинули задачи совершенствования системы власти, формирования современных институтов гражданского общества. Более того, необходимость либерализации и демократизации всех сторон общественной жизни все острее ощущается по мере повышения интенсивности и масштабов проводимых в стране преобразований.

Формирование и деятельность двухпалатного парламента стало одним из важных этапов в создании правового государства, поскольку чем выше степень цивилизованности, развитости и гуманности общества, тем большую потребность оно испытывает в качественных законах. Несомненно, при профессиональном парламенте законы стали более качественными, поскольку принимаются в результате обсуждений и с участием обеих палат, фракций политических партий на основе принципа состязательности. Создание двухпалатного парламента ведет к искоренению ведомственного подхода и поспешности в подготовке проектов, всестороннему изучению практики, фундаментальному прогнозированию ожидаемого от принятия акта результата.

Например, обсуждение и принятие законов в Законодательной палате проходит при активном участии комитетов и их депутатов, а также депутатских фракций. Предлагаются альтернативные варианты законодательных решений, осуществляется законодательная инициатива самих

депутатов. Ежегодно нижней палатой Олий Мажлиса принимается в среднем более 30 законодательных актов. Ведутся также комитетские обсуждения осуществления контрольных полномочий. Каждый комитет наметил рассмотреть в год примерно по четыре контрольных вопроса.

Сенат активно приступил к реализации установленных Конституцией и законами полномочий, в нем своевременно рассматриваются все поступившие из Законодательной палаты законы. Так, только в первый год одобрено 20 и отклонено 5 актов, что свидетельствует о принципиальном и глубоком обсуждении, высоких требованиях к качеству принимаемых актов и большой ответственности сенаторов к выполнению своих обязанностей.

Наблюдается также возросшая компетентность со стороны депутатов, которые активно реализовывали свое право законодательной инициативы. Это явилось следствием накопления опыта и результатом учебных занятий, семинаров-тренингов по обучению технике законотворческой работы, проводимых в палате на постоянной основе. Активная деятельность депутатов, фракций политических партий в законотворческой работе положительно отразилась на качестве принимаемых палатой законов и на эффективности депутатской деятельности.

Вместе с тем необходимо отметить, что не всегда эффективно используются законодательные и контрольные полномочия этих органов. В частности, нижней палате Олий Мажлиса следует заранее формировать «законодательный портфель», опережая возможности верхней палаты по их рассмотрению, чтобы у Сената была возможность выбора и маневренности при определении приоритетов и ориентиров законодательной деятельности. В свою очередь, законодательная деятельность верхней палаты не должна зависеть только от работы нижней палаты, поскольку Сенат на основе планов законодательной деятельности нижней палаты может не только планировать свою работу, но и упреждать подготовительную работу путем создания необходимой информационной базы о правоприменительной практике, используя и собственные контрольные функции.

Важно также обратить внимание на недостатки организационно-правового характера в работе палат Олий Мажлиса, отмеченные Президентом И.А.Каримовым на пятой сессии Сената. К ним относятся, во-первых, недостаточность информирования и согласованности в деятельности палат, особенно при осуществлении парламентского контроля; во-вторых, отсутствуют должные связи в совместной деятельности Сената и местных представительных органов; в-третьих, Сенат не в полной мере использует представленные ему контрольные полномочия; в-четвертых, при организации и проведении палатами семинаров, конференций и «круглых столов» не проводится должная подготовка, не привлекаются исследователи и практики, способные внести конкретные предложения и рекомендации; в-пятых, все еще невысока эффективность законодательной деятельности комитетов; палаты должны в порядке контроля изучать не только некоторые нарушения законности, но и выявлять причины невыполнения требований норм закона; в-шестых, необходимо совершенствовать механизмы должного делового сотрудничества палат при рассмотрении и принятии законов, взаимодействия комитетов и других органов при осуществлении парламентского контроля, при этом необходимо исключить дублирование в деятельности палат, добиться того, чтобы они дополняли друг друга и действовали как единый и слаженный законодательный орган; в-седьмых, палатам Олий Мажлиса необходимо проводить системный анализ развития и реформирования правовой базы и законодательных работ для осуществления демократических преобразований в социально-экономической, общественно-политической, административной, гуманитарной и иных сферах, отвечающих целям и задачам проводимых в стране реформ, требованиям по защите прав и свобод человека, международным нормам и принципам. Для устранения указанных недостатков важно эффективней использовать данные судебной статистики, предложения и рекомендации Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан и информационно-аналитические материа-

лы вновь образованного Центра по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов.

В деятельности палат Олий Мажлиса сохраняется проблема их взаимодействия и сотрудничества, что, на наш взгляд, связано прежде всего с отсутствием необходимой правовой базы. Положения Конституции и законов не регламентируют данное сотрудничество, поскольку палаты являются самостоятельными органами парламента и их взаимодействие предусмотрено в основном в законодательном процессе. Кроме того, палатам необходимо чётко уяснить формы и направления такого сотрудничества. Если это касается реализации контрольных полномочий, то, на наш взгляд, возможно создание совместных комиссий из числа депутатов и сенаторов для изучения определенного вопроса. Такое сотрудничество может способствовать более эффективному использованию парламентского корпуса для реализации функций парламента, устранению дублирования в деятельности палат, а также меньшему отвлечению субъектов контроля от повседневной работы. Итоги совместной работы и результаты проверок будут служить дальнейшему улучшению деятельности обеих палат по совершенствованию законодательства. Контрольно-аналитическая деятельность комитетов палат Олий Мажлиса не должна превалировать над законодательной, как это видно из их годовых и перспективных планов работы, а непосредственно быть связана с повышением качества и эффективности законодательства.

Нерешённой проблемой остается взаимодействие Сената, как палаты территориального представительства, и местных Кенгашей народных депутатов. Для ее решения принимаются определённые меры, изложенные в статье сенатора С.М. Адылходжаевой.<sup>1</sup> Примечательно, что она, изучив данную проблему, характеризует правовые, организационные и контрольные формы взаимодействия, отмечая принятые членами верхней палаты меры, в частности, в подготовке актов нормативно-правового регулирования

<sup>1</sup> См.: *Адылходжаева С.М.* Работа с регионами в приоритете функций Сената // *Демократизация и права человека.* 2007. №3. С.103–106.

деятельности местных представительных органов, которые, к сожалению, не используются данными органами власти.

Вместе с тем таких мер, как нам представляется, явно недостаточно. Необходимо вести разработку правовой базы совместной деятельности центральных и местных органов представительной власти, которые пока не соподчинены между собой и не составляют единую систему представительных органов власти. Пока в нашей стране созданы законодательные основы взаимодействия органов исполнительной власти, которая составляет единую систему и обеспечивается вертикальным подчинением и подотчётностью нижестоящих органов вышестоящим и на этой основе производится управление и контроль.

Для решения данной проблемы необходимо пересмотреть и вопрос о существующем единоначалии в местных органах власти, когда и представительная, и исполнительная власть возглавляется одним и тем же лицом – хокимом, наделённым широкими полномочиями. По опыту развитых демократических государств такое совмещение должностей не может способствовать эффективности деятельности представительных органов, которые должны контролировать исполнительную власть и должностных лиц регионов. Тогда и откроются большие возможности для сотрудничества депутатов местных представительных органов и членов высшего представительного органа, каким является Сенат. Кроме того, необходимо накапливать опыт, укреплять парламентские традиции, которые, несомненно, будут со временем формироваться и в нашей стране.

Для реализации этих принципов, присущих развитым демократическим странам, важное место принадлежит политическим партиям, их фракциям в Законодательной палате Олий Мажлиса, роль которых в связи с принятием по инициативе Президента Республики Узбекистан поправок в Конституцию и новым законом от 24.04.2003 г. №470-й «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан» существенно возрастает.

С.Адылходжаева изучала деятельность политических партий и их фракций и предложила свои выводы по за-

конодательным новеллам; в частности, поскольку политические партии являются важнейшим структурным элементом политической системы и гражданского общества, они играют решающую роль в осуществлении народовластия и являются основой современной демократии. Их необходимость в современном государстве признается, по сути, всеми: ещё никому не удалось создать демократическую систему, способную обойтись вовсе без партий. Они и поныне остаются наиболее универсальной общественной организацией, приспособленной к условиям представительной демократии.

Законодательная и контрольная деятельность парламента должна учитывать взгляды политических партий и движений, выражающих интересы общественных сил и различных слоев гражданского общества. Участвуя в формировании парламента, этого высшего органа государственной власти, партии создают свои объединения – группы, фракции, которые рассматривают законопроекты, обеспечивают парламентский контроль, решают сложнейшие социальные проблемы. Обсуждая вопросы, касающиеся общества и государства, партии оказывают влияние и на процессы принятия важных для общества решений. Сложные проблемы порождают острые споры, выявляют разногласия, встречают противодействие со стороны фракционных объединений. Непростой процесс принятия законов, оказывающих влияние на ход развития общества, решения, принимаемые по социально значимым проблемам, нуждаются в правовом воздействии, введении их в русло объективных, справедливых решений. В этих вопросах партии и их фракции должны отвечать высоким требованиям, предъявляемым обществом к своим представителям в Олий Мажлисе, они обязаны быть опорой и защитой в деле отстаивания интересов партий, граждан и общества. Фракции могут создавать основу для состязательности в законодательном процессе, формировать механизм баланса политических интересов, что является характерным атрибутом законодательной власти во многих странах мира.

Фракции, как правило, должны формировать свои позиции в оценке происходящих процессов, обсуждаемых законопроектов, предлагать альтернативные варианты решений социальных проблем. Политические группы значительно лучше подготовлены к выполнению своей основной задачи – служить постоянным связующим звеном между органами государственной власти и обществом, быть выразителем общественного мнения.



**Научные рекомендации  
Международного симпозиума  
«Административная реформа в Республике Узбекистан:  
опыт и проблемы правового регулирования»**

Международный симпозиум, организованный Ташкентским государственным юридическим институтом, Нагойским Университетом и Университетом МИЭ (Япония) 29–30 сентября 2007 г., посвящен обсуждению Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах»<sup>1</sup>. В симпозиуме, поддержку которому оказали JICA – Японское Агентство международного сотрудничества и GTZ – Германское общество технической помощи, приняли участие известные ученые-юристы в сфере административного права Японии, Германии, Российской Федерации, Казахстана и Узбекистана, представители Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Министерства юстиции Республики Узбекистан, научных и учебных заведений, негосударственных некоммерческих организаций, а также международных организаций, аккредитованных в РУз.

Участники симпозиума подтвердили необходимость и актуальность разработки Кабинетом Министров Республики Узбекистан данного закона, который вписывается в концепцию административной реформы, проводимой в Республике Узбекистан; указано также на исключительную важность последующего мониторинга исполнения закона, практики его правоприменения должностными лицами аппарата органов исполнительной власти.

Участники симпозиума отметили, что среди мер, способствующих надлежашему и осознанному пониманию поло-

<sup>1</sup> Принят Законодательной палатой Олий Мажлиса РУз 21.07.2007 г.

жений закона, эффективности его исполнения, могут быть образовательные (просветительские) проекты, обучающие программы с участием государственных служащих всех уровней органов исполнительной власти и населения страны. В этой связи немаловажны усилия, прилагаемые авторитетными международными экспертами, представленными, в частности, JICA и GTZ.

Поддержано предложение о необходимости активизации усилий ученых-юристов Узбекистана в сфере научных исследований института административных процедур, включая процедуры в налоговых и таможенных правоотношениях, иных отраслях законодательства.

По итогам обсуждения участники симпозиума предлагают следующие научные рекомендации, которые, по мнению докладчиков, могут значительно обогатить содержание Закона «Об административных процедурах», усилить его эффективность и значимость как для государства, так и для населения – основных бенефициаров закона.

1. Очень важной частью закона должны стать его общие положения, особенно принципы административных процедур и понятийный аппарат. Учитывая особенности принципов, применяемых в реализации административных процедур, важно детализировать их отдельными статьями. Кроме того, положительное значение будет иметь работа по точному определению терминов, применяемых в законе.

2. Закон не содержит развернутых положений о формальной процедуре, которая более тщательно регулирует производство административных дел. Общепринято в законах об административных процедурах установить упрощенную и формальную процедуру, что рекомендуется и для Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах».

3. В закон предлагается включить положения об административном акте (действии, порядке пересмотра и отмены).

4. Многие положения закона ранее были поддержаны Правительством Республики Узбекистан, Министерством

юстиции Республики Узбекистан и достаточно полно отражены в варианте, внесенном в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Следовательно, они имеют не только доктринальную поддержку, но и нашли одобрение исполнительной власти.

5. Подчеркивается важность проведения научных исследований в смежных сферах, таких как административная юстиция, основы государственного и хозяйственного управления (концепция и законопроект), государственная служба (концепция и законопроект).

6. Предлагается создать независимую аналитическую группу для комплексной проработки данных рекомендаций при поддержке международных экспертов от GTZ и JICA; руководство группой возложить на члена Совета по реформированию законодательных основ государственного и общественного строительства, судебно-правовой реформы при Президенте Узбекистана, заведующего кафедрой государственного строительства и права УМЭД, д.ю.н. И.А.Хамедова.

7. Назревает необходимость рассмотреть вопрос о проведении следующего международного симпозиума по практике исполнения и мониторинга Закона «Об административных процедурах», а также учете его требований в новых редакциях Налогового и Таможенного кодексов.

Участники симпозиума подчеркивают необходимость регулярного проведения международных встреч представителей науки административного права для обмена мнениями и опытом по вопросам теории и практики между школами административного права, действующими в развитых и развивающихся странах, в том числе на территории СНГ. В этой связи отмечается ценность проведенного симпозиума как мероприятия, позволяющего получить новые знания, двигаться вперед, творчески используя разработки коллег из стран СНГ и дальнего зарубежья. Участники симпозиума благодарят представителей JICA и GTZ в Республике Узбекистан за содействие в успешной организации симпозиума и за усилия, прилагаемые ими в целях развития правовой системы Узбекистана.

Участники симпозиума считают целесообразным проведение в 2008 г. следующей конференции в г. Ташкенте по актуальным вопросам административных реформ и выражают надежду на активное участие в его подготовке и проведении представителей JICA и GTZ в Республике Узбекистан.

*Принято на Международном симпозиуме  
«Административная реформа в Республике Узбекистан:  
опыт и проблемы правового регулирования»,  
Ташкент, 29–30 сентября 2007 г.*

## **П Р И Л О Ж Е Н И Е**



**ЗАКОН  
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН  
«Об административных процедурах»**

Принят Законодательной палатой \_\_\_\_\_  
Одобен Сенатом \_\_\_\_\_

**Глава 1. Общие положения**

- Статья 1. Цель настоящего Закона
- Статья 2. Сфера применения настоящего Закона
- Статья 3. Законодательство об административных процедурах
- Статья 4. Система административных процедур
- Статья 5. Основные понятия
- Статья 6. Основные принципы административных процедур
- Статья 7. Законность
- Статья 8. Запрет злоупотребления правом
- Статья 9. Запрет произвола
- Статья 10. Запрет бюрократического формализма
- Статья 11. Соразмерность
- Статья 12. Больше включает в себя меньшее
- Статья 13. Право быть выслушанным
- Статья 14. Презумпция достоверности
- Статья 15. Беспристрастность
- Статья 16. Обоснованность административных решений и действий
- Статья 17. Оперативность и экономичность

**Глава 2. Общие правила административной процедуры**

- Статья 18. Надлежащая административная процедура
- Статья 19. Стадии административного производства
- Статья 20. Участники административного производства
- Статья 21. Уполномоченный орган

- Статья 22. Адресат административного акта
- Статья 23. Третьи лица в административном производстве
- Статья 24. Правопреемство в административном производстве
- Статья 25. Содействующие лица
- Статья 26. Административная правоспособность и административная дееспособность
- Статья 27. Представительство в административном производстве
- Статья 28. Договорное представительство
- Статья 29. Оформление полномочий представителя
- Статья 30. Полномочия представителя
- Статья 31. Обстоятельства, исключающие возможность участия в административном производстве должностного лица, рассматривающего административное дело
- Статья 32. Отвод
- Статья 33. Самоотвод должностного лица, осуществляющего административное производство
- Статья 34. Основания для отвода содействующих лиц в административном производстве
- Статья 35. Доказательства в административном производстве
- Статья 36. Оценка доказательств
- Статья 37. Сроки административного производства
- Статья 38. Продление сроков административного производства
- Статья 39. Последствия непринятия административного акта в течение установленного срока
- Статья 40. Приостановление административного производства
- Статья 41. Прекращение административного производства
- Статья 42. Публичный реестр
- Статья 43. Уведомление о процессуальных актах в административном производстве



Статья 44. Расходы, связанные с административным производством

**Глава 3. Подведомственность административных дел и взаимодействие административных органов в административном производстве**

Статья 45. Территориальная подведомственность

Статья 46. Предметная подведомственность

Статья 47. Административное содействие

Статья 48. Отказ в оказании содействия

Статья 49. Правомерность мер, осуществляемых в порядке содействия

**Глава 4. Административный акт**

Статья 50. Форма административного акта

Статья 51. Требования к административному акту

Статья 52. Обоснованность административного акта

Статья 53. Принятие и вступление в силу административного акта

Статья 54. Опубликование и уведомление о принятии административного акта

Статья 55. Исправление ошибок в административном акте

Статья 56. Правомерность административного акта

Статья 57. Действительность административного акта

Статья 58. Допустимость отмены административного акта

Статья 59. Отмена административного акта в пользу лица

Статья 60. Отмена административного акта во вред лицу

Статья 61. Учет доверия лица

Статья 62. Обращение с заявлением об отмене административного акта

Статья 63. Процедура отмены административного акта

Статья 64. Возврат и компенсация в связи с отменой административного акта

Статья 65. Пересмотр административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам

## **Глава 5. Возбуждение административного производства**

- Статья 66. Основания возбуждения административного производства
- Статья 67. Общие требования к заявлению
- Статья 68. Запрет предъявления не предусмотренных законодательством требований к заявлению
- Статья 69. Регистрация заявления
- Статья 70. Рекомендация относительно дополнительной информации и документов
- Статья 71. Устранение формальных ошибок и представление недостающих документов.
- Статья 72. Оставление заявления без рассмотрения
- Статья 73. Переадресация в уполномоченный орган
- Статья 74. Обязанность оказания правовой помощи
- Статья 75. Извещение о возбуждении административного производства
- Статья 76. Содержание извещения о возбуждении административного производства
- Статья 77. Порядок вручения извещения
- Статья 78. Последствия отказа от принятия извещения
- Статья 79. Привлечение другого административного органа к участию в административном производстве

## **Глава 6. Рассмотрение административного дела по обычной процедуре**

- Статья 80. Действия уполномоченного органа, направленные на сбор доказательств
- Статья 81. Учет мнений участников административного производства
- Статья 82. Ответственность за лжесвидетельство
- Статья 83. Свидетельские показания
- Статья 84. Привлечение эксперта к участию в административном производстве
- Статья 85. Проведение осмотра
- Статья 86. Запрос консультаций
- Статья 87. Согласование с другими административными органами

- Статья 88. Запрос заключений иных органов  
и организаций
- Статья 89. Ходатайство о проведении процессуальных  
действий
- Статья 90. Доступ к материалам дела

**Глава 7. Рассмотрение административного дела  
по формальной процедуре**

- Статья 91. Особенности формальной процедуры
- Статья 92. Издание административного акта  
по формальной процедуре
- Статья 93. Права участников административного  
производства по формальной процедуре
- Статья 94. Привлечение содействующих лиц  
к административному производству  
по формальной процедуре
- Статья 95. Содействующие лица в административном  
производстве по формальной процедуре
- Статья 96. Устные слушания
- Статья 97. Руководство заседанием
- Статья 98. Проверка явки участников производства
- Статья 99. Перенос устных слушаний
- Статья 100. Объявление состава уполномоченного органа  
и разъяснение права на отвод
- Статья 101. Начало устных слушаний
- Статья 102. Объяснения участников административного  
производства
- Статья 103. Порядок исследования доказательств
- Статья 104. Заслушивание содействующих лиц
- Статья 105. Исключение документа из числа  
доказательств
- Статья 106. Ответственность содействующих лиц
- Статья 107. Прения участников административного  
производства
- Статья 108. Протокол заседания
- Статья 109. Отказ от формальной процедуры

**Статья 110.** Применение норм Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан в административном производстве по формальной процедуре

**Глава 8. Процедура обжалования**

**Статья 111.** Предмет административной жалобы

**Статья 112.** Лица, наделенные правом обжалования

**Статья 113.** Порядок обжалования

**Статья 114.** Административный орган второй инстанции

**Статья 115.** Срок подачи административной жалобы

**Статья 116.** Форма и содержание административной жалобы

**Статья 117.** Пределы рассмотрения дела административным органом второй инстанции

**Статья 118.** Порядок принесения жалобы

**Статья 119.** Срок рассмотрения административной жалобы

**Статья 120.** Приостановление действия актов административного органа в случае их обжалования

**Статья 121.** Процедура рассмотрения административной жалобы

**Статья 122.** Участие в производстве по административной жалобе лиц, участвовавших в подготовке или принятии обжалуемого акта

**Статья 123.** Право изменения или отмены обжалуемого акта административным органом, его издавшим

**Статья 124.** Отзыв административной жалобы

**Статья 125.** Решение по административной жалобе

**Статья 126.** Расходы, связанные с производством по административной жалобе

## **Глава 9. Исполнительная процедура**

- Статья 127. Орган, обеспечивающий исполнение административного акта
- Статья 128. Срок добровольного исполнения административного акта
- Статья 129. Способ добровольного исполнения административного акта
- Статья 130. Недопустимость принудительного исполнения
- Статья 131. Меры принудительного исполнения
- Статья 132. Исполнительный акт административного органа
- Статья 133. Содержание исполнительного акта
- Статья 134. Приведение в исполнение исполнительного акта
- Статья 135. Замена исполнителя
- Статья 136. Непосредственное принуждение
- Статья 137. Предупреждение о применении мер принудительного исполнения
- Статья 138. Неисполнение административного акта административным органом, его издавшим
- Статья 139. Расходы в исполнительном производстве

## **Глава 10. Заключительные положения**

- Статья 140. Вступление в силу настоящего Закона

## **ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 1. Цель настоящего Закона**

Целью настоящего Закона является регулирование отношений, связанных с деятельностью административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел, а также возникающих в связи с обжалованием и исполнением административных актов по таким делам.

## Статья 2. Сфера применения настоящего Закона

Настоящий Закон регулирует внешне властную деятельность административных органов по разрешению входящих в их компетенцию административных дел. К такому относятся индивидуально-конкретные дела в следующих сферах:

- 1) регистрация (учет) заинтересованных лиц;
- 2) регистрация прав на имущество и сделок с ним;
- 3) лицензирование отдельных видов деятельности;
- 4) выдача документов разрешительного характера на совершение действий и осуществление отдельных видов деятельности;
- 5) предоставление (реализация) земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятие этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;
- 6) предоставление заинтересованным лицам ссуд, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет государственных средств;
- 7) управление государственным имуществом или имущественными правами;
- 8) предоставление заинтересованным лицам жилых и нежилых помещений в зданиях государственного фонда и пользование этими помещениями;
- 9) назначение и выплата государственных пенсий, пособий;
- 10) признание за заинтересованным лицом статуса, дающего основание для получения установленных льгот и преимуществ;
- 11) выдача официальных документов, имеющих юридическое значение;
- 12) таможенные и налоговые отношения;
- 13) сертификация продукции и услуг;
- 14) иные сферы, отнесенные к компетенции административных органов.

Настоящий Закон не распространяется на:

- 1) издание административными органами нормативно-правовых актов;
- 2) внутриорганизационную деятельность административных органов;
- 3) государственно-служебные и трудовые отношения;
- 4) гражданско-правовые отношения с участием административного органа;
- 5) отношения, связанные с рассмотрением дел в судах и исполнением судебных решений.

Деятельность негосударственных органов и организаций по осуществлению возложенных на них функций государственно-управленческого характера, затрагивающая права и законные интересы граждан или юридических лиц, также входит в сферу применения настоящего Закона.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются по специальной процедуре, установленной Кодексом об административной ответственности Республики Узбекистан в соответствии с рамочной административной процедурой.

### **Статья 3. Законодательство об административных процедурах**

Законодательство об административных процедурах состоит из настоящего Закона и других нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, устанавливающих административные процедуры.

Административные процедуры устанавливаются законами Республики Узбекистан.

Административные процедуры могут устанавливаться подзаконными нормативно-правовыми актами исключительно в случаях и в порядке, предусмотренных Законом.

### **Статья 4. Система административных процедур**

Система административных процедур состоит из рамочной административной процедуры, установленной настоящим Законом, и специальных административных проце-

дур, устанавливаемых в соответствии с настоящим Законом.

Специальная административная процедура должна соответствовать рамочной административной процедуре, установленной настоящим Законом, за исключением изъятий, прямо предусмотренных настоящим Законом.

Специальная административная процедура признается не соответствующей рамочной административной процедуре, если она:

1) отменяет или ограничивает права заинтересованных лиц, предоставленные настоящим Законом;

2) изменяет содержание обязанностей, установленных настоящим Законом для заинтересованных лиц, не в пользу заинтересованных лиц;

3) запрещает или ограничивает действия заинтересованных лиц, которые предписаны, разрешены или прямо не запрещены настоящим Законом;

4) разрешает или допускает действия, запрещенные настоящим Законом;

5) изменяет последовательность или порядок действий заинтересованных лиц, установленные настоящим Законом во вред заинтересованным лицам;

6) изменяет значение понятий и терминов, определенных настоящим Законом, не в пользу заинтересованных лиц;

7) иным образом противоречит общим началам или буквальному смыслу конкретных положений настоящего Закона.

Специальная административная процедура признается не соответствующей рамочной административной процедуре, предусмотренной настоящим Законом, при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных частью третьей настоящей статьи, за исключением случаев, когда настоящий Закон прямо разрешил наличие такого обстоятельства.

Правила, предусмотренные настоящей статьей, применяются также для определения несоответствия между со-



бой специальных административных процедур, имеющих разную юридическую силу.

Закон может предусматривать особые административные процедуры для чрезвычайных ситуаций и военного времени, которые могут ограничивать права и законные интересы заинтересованных лиц по сравнению с настоящим Законом.

## **Статья 5. Основные понятия**

В настоящем Законе применяются следующие основные понятия:

*административная процедура* – это порядок деятельности административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел, определяющий основания, условия, стадии и последовательность действий, сроки, а также способы оформления этой деятельности;

*административное дело* – это совокупность документов и иных материалов, имеющих юридическое значение и связанных с принятием уполномоченным на то органом административного акта по обращению (заявлению, жалобе) физического и юридического лица либо по своей инициативе в целях реализации и защиты прав и свобод лиц и исполнения указанными лицами возложенных на них задач;

*административный акт* – правовой акт внешнего действия, издаваемый административным органом с целью разрешения в соответствии с его компетенцией индивидуально-конкретного дела в административно-правовой сфере;

*административные органы* – республиканские органы государственного управления и их территориальные органы, органы исполнительной власти на местах, а также органы, создаваемые для решения определенных вопросов государственного управления и наделенные для этого государственно-властными полномочиями, в том числе комиссии, комитеты и другие специально создаваемые при Кабинете Министров Республики Узбекистан уполномоченные

органы. К административным органам настоящим Законом относятся и негосударственные органы и организации, в тех случаях когда они осуществляют возложенные на них функции государственно-управленческого характера с использованием соответствующих государственно-властных полномочий;

*административное производство* – урегулированный административной процедурой процесс рассмотрения и разрешения административного дела (дел);

*процессуальный акт административного органа* – акт (решение, действие или бездействие) индивидуального характера, совершаемый административным органом в ходе административного производства;

*должностное лицо* – служащий административного органа, наделенный полномочием рассматривать административные дела;

*заинтересованное лицо* – физическое или юридическое лицо, права или законные интересы которого затрагиваются административным актом;

*исполнительная процедура* – порядок деятельности по практической реализации административных актов;

*рамочная административная процедура* – административная процедура, установленная настоящим Законом, обязательная для всех категорий административных дел, за исключением предусмотренных законом изъятий, и составляющая правовую базу административного производства;

*специальная административная процедура* – административная процедура, установленная для отдельной категории административных дел, в определенной отрасли, сфере или по определенному вопросу деятельности административных органов;

*обычная процедура* – упрощенный порядок рассмотрения дела, не требующий устных слушаний, предусматривающий базовый набор процессуальных прав участников административного производства, изложенных в главе 6 настоящего Закона, составляющий неотъемлемую часть рамочной административной процедуры и обязательный

для всех административных дел, за исключением изъятий, согласно Закону;

*формальная процедура* – порядок рассмотрения дела, предусматривающий строгую квазисудебную регламентацию и оформление процессуальных действий с расширенным набором процессуальных прав участников административного производства, изложенных в главе 7 настоящего Закона, обязательный, согласно законодательству, для некоторых категорий административных дел и составляющий неотъемлемую часть рамочной административной процедуры по таким делам;

*публичный реестр административного органа* – открытый для публичного доступа официальный документ административного органа, предназначенный для регистрации предусмотренных законодательством данных о его повседневной деятельности в целях обеспечения прозрачности государственного управления.

## **Статья 6. Основные принципы административных процедур**

Основными принципами административных процедур являются: законность, запрет злоупотребления правом, запрет произвола, запрет бюрократического формализма, запрет бессмысленного применения права, соразмерность, большее включает в себя меньшее, право быть выслушанным, презумпция достоверности, беспристрастность и обоснованность всякого административного решения и действия, оперативность и экономичность.

Установленные настоящей главой основные принципы не являются исчерпывающими и не могут быть препятствием для применения других принципов административных процедур.

## **Статья 7. Законность**

Все участники административного производства обязаны точно и неукоснительно соблюдать Конституцию и законы Республики Узбекистан.

Недопустимо любое действие или решение административного органа, противоречащее Конституции и законам Республики Узбекистан.

Административные органы обязаны действовать исключительно в пределах полномочий, предоставленных им законодательством.

### **Статья 8. Запрет злоупотребления правом**

Любой правовой акт может быть применен лишь в строгом соответствии с его смыслом и основной целью.

Административные органы не вправе злоупотреблять пробелами и неясностями законодательства. В случае выявления таких пробелов и неясностей административный орган руководствуется соображениями защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Административные органы не вправе применять правовые нормы способом, которые ущемляют конституционные права человека и интересы общества.

### **Статья 9. Запрет произвола**

Административным органам запрещено проявлять неравный подход в оценке одинаковых фактических обстоятельств, если для этого не существует какого-либо правового основания.

Полномочие должностного усмотрения должно использоваться в соответствии с целью, для которой оно было предоставлено.

### **Статья 10. Запрет бюрократического формализма**

Административным органам запрещается обременять заинтересованных лиц обязанностями или отказывать им в предоставлении прав лишь с целью соблюдения их внутриорганизационных правил и требований. Несоблюдение заинтересованным лицом таких правил и требований не должно обращаться ему во вред, если рассматриваемое ад-

министративное дело может быть разрешено и без их соблюдения.

### **Статья 11. Соразмерность**

Любые действия административных органов должны быть соразмерны цели, ради которой они осуществляются. Средства для достижения целей государственного управления должны соответствовать принципу необходимой достаточности и быть пригодными с точки зрения предмета, места, времени и круга затрагиваемых лиц.

### **Статья 12. Больше включает в себя меньше**

Административные органы не вправе требовать от лиц совершения таких действий, которые уже были совершены со стороны этих лиц в рамках других действий или же по своему содержанию входят в эти рамки.

Если документы (данные, сведения), представленные административному органу, в содержательном смысле включают в себя содержание других необходимых документов, то последние не могут быть истребованы дополнительно или отдельно.

Если предоставленное административным органом разрешение включает в себя в содержательном смысле также и другие разрешения, то считается, что они также были предоставлены.

### **Статья 13. Право быть выслушанным**

Административный орган вправе принять административный акт только при условии, что лицу, права или законные интересы которого ограничиваются данным актом, была предоставлена возможность выразить свое мнение по всем обстоятельствам, имеющим значение для разрешения дела.

#### **Статья 14. Презумпция достоверности**

Представленные лицами данные и сведения о фактических обстоятельствах, рассматриваемые административным органом, считаются достоверными во всех случаях, пока административный орган не доказал обратное.

Запрещается требовать от лиц предоставления документов или дополнительных сведений, удостоверяющих их данные и сведения, если такое требование не установлено законом.

Если у административного органа имеются обоснованные подозрения относительно подлинности предоставленных лицами сведений, информации, то он обязан самостоятельно и за свой счет предпринимать меры для проверки их подлинности.

#### **Статья 15. Беспристрастность**

Административный орган обязан обеспечить беспристрастное рассмотрение и разрешение административных дел.

#### **Статья 16. Обоснованность административных решений и действий**

Всякое решение, действие или бездействие административного органа должно быть обосновано.

Административный орган обязан всесторонне и глубоко исследовать все обстоятельства, имеющие значение для разрешения дела.

#### **Статья 17. Оперативность и экономичность**

Административный орган должен обеспечить надлежащее разрешение административных дел в максимально короткие сроки.

При осуществлении своих полномочий административный орган должен использовать свои силы и средства максимально эффективно.

## **ГЛАВА 2. ОБЩИЕ ПРАВИЛА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ**

### **Статья 18. Надлежащая административная процедура**

Административное производство ведется в соответствии с административной процедурой, которая, согласно законодательству, должна быть применена при рассмотрении и разрешении соответствующего административного дела.

Административное производство ведется в соответствии с административной процедурой, действующей на момент возбуждения данного административного производства.

### **Статья 19. Стадии административного производства**

Административное производство состоит из следующих стадий:

- 1) возбуждение административного производства;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) принятие решения по административному делу (принятие административного акта).

### **Статья 20. Участники административного производства**

Участниками административного производства признаются:

- 1) административный орган, уполномоченный рассматривать дело (далее – уполномоченный орган);
- 2) физическое или юридическое лицо, которому адресован издаваемый административный акт (далее – адресат административного акта);
- 3) третье лицо.

### **Статья 21. Уполномоченный орган**

В качестве уполномоченного органа в административном производстве может выступать должностное лицо или коллегиальный орган, уполномоченные рассматривать и

разрешать административное дело от лица соответствующего административного органа.

### **Статья 22. Адресат административного акта**

В качестве адресата в административном производстве признается физическое или юридическое лицо, которому адресован издаваемый административный акт.

### **Статья 23. Третьи лица в административном производстве**

Третьими лицами в административном производстве могут выступать любые заинтересованные лица, т.е. физические или юридические лица, чьи права и законные интересы затрагиваются принимаемым административным актом, а также государственные органы, в случаях, когда затрагивается вопрос, входящий в их компетенцию.

Если иное не предусмотрено Законом, третьи лица могут вступить в административное производство на любой стадии до принятия административного акта.

### **Статья 24. Правопреемство в административном производстве**

В случае выбытия одного из участников административного производства до принятия административного акта допускается замена данного лица его правопреемником. При этом правопреемник вправе ознакомиться со всеми материалами административного дела.

Для правопреемника все действия, совершенные в ходе административного производства до его вступления, обязательны в той же мере, в какой они были бы обязательны для лица, которое правопреемник заменил.

При правопреемстве административное производство продолжается на той же стадии, на которой выбыл правопреемник.

Нормы настоящей статьи применяются в том случае, если иное не предусмотрено Законом.



## **Статья 25. Содействующие лица**

По инициативе участников административного производства, а также в случаях, предусмотренных Законом, к участию в административном производстве могут привлекаться содействующие лица: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, секретари, представители государственных органов и другие лица.

## **Статья 26. Административная правоспособность и административная дееспособность**

Административная правоспособность и административная дееспособность определяются по нормам Гражданского кодекса Республики Узбекистан и Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан, если иное не предусмотрено Законом.

## **Статья 27. Представительство в административном производстве**

Физические лица могут участвовать в административном производстве как непосредственно, так и через своих представителей. При этом непосредственное участие не лишает физическое лицо права участвовать в административном производстве через представителя, равно как участие через представителя не лишает физическое лицо права лично участвовать в административном производстве.

Законное представительство в административном производстве осуществляется по правилам статьи 51 Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан.

Государственные органы и юридические лица участвуют в административном производстве через своих представителей (договорных представителей), наделенных соответствующими полномочиями в установленном Законом порядке.

Необходимость предоставления документов, подтверждающих полномочия представителей, определяется уполномоченным органом.

### **Статья 28. Договорное представительство**

По договорному представительству доверитель поручает представителю выступать от его имени в административном производстве в защиту его прав и законных интересов.

В качестве договорного представителя в административном производстве может выступать любое лицо, за исключением тех, которые не могут быть представителями в суде, согласно Гражданскому процессуальному кодексу Республики Узбекистан.

### **Статья 29. Оформление полномочий представителя**

Оформление полномочий представителя осуществляется в порядке, установленном статьей 53 Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан.

Отмена доверенности считается действительной для уполномоченного органа лишь после поступления заявления доверителя о ее отмене.

### **Статья 30. Полномочия представителя**

Представитель уполномочен на совершение всех касающихся административного производства процессуальных действий, если из документа, удостоверяющего его статус, не следует иное.

Представитель участника административного производства пользуется теми же правами, которыми наделен представляемый им участник административного производства, если иное не следует из Закона или документа, удостоверяющего его статус.

### **Статья 31. Обстоятельства, исключающие возможность участия в административном производстве должностного лица, рассматривающего административное дело**

Должностное лицо не вправе принимать участие в административном производстве от имени уполномоченного органа, если оно:

- 1) имеет личную заинтересованность в исходе дела;
- 2) является адресатом административного акта в данном производстве;
- 3) является третьим лицом в данном производстве;
- 4) состоит в родственных (родство, свойство), семейных, служебных или трудовых отношениях с одним из адресатов административного акта или третьим лицом;
- 5) участвует в качестве представителя одного из адресатов административного акта или третьих лиц или когда-либо выступало в качестве такового в административном производстве или судебном разбирательстве;
- 6) выступает или когда-либо выступало в качестве эксперта или свидетеля по данному делу, а также в иных случаях, предусмотренных Законом.

### **Статья 32. Отвод**

Участники производства вправе письменно заявить об отводе должностному лицу, осуществляющему административное производство, а в случае осуществления административного производства в коллегиальном составе в предусмотренных Законом случаях – любому члену из состава коллегии, если:

- 1) существует одно из оснований, предусмотренных в статье 31 настоящего Закона;
- 2) до завершения рассмотрения дела данное должностное лицо или член коллегиального состава публично высказался о возможном исходе дела или дал оценку фактическим обстоятельствам дела или же до оценки доказательств дал изначально оценку одному из них;

3) существуют другие обстоятельства, свидетельствующие о прямой или косвенной заинтересованности должностного лица или члена коллегиального состава в исходе дела или которые вызывают сомнение в его непредвзятости по данному делу.

Отвод может быть заявлен до завершения административного производства на любой стадии производства в течение двух дней с момента, когда лицу, заявляющему отвод, стало известно о наличии установленных настоящим Законом оснований для отвода.

Заявление об отводе должно содержать обоснование.

Заявление об отводе подается должностному лицу, рассматривающему дело. Должностное лицо обязано принять заявление об отводе и выдать заявителю удостоверяющий документ. Должностное лицо, принявшее заявление об отводе, должно незамедлительно передать его на рассмотрение лицу, уполномоченному принимать решение об отводе.

Решение об отводе должно быть принято не позднее чем в течение одного рабочего дня с момента подачи отвода.

Повторное заявление об отводе одному и тому же должностному лицу может быть рассмотрено, если в нем указаны новые основания или новые факты.

Окончательное решение об отводе принимает непосредственный руководитель того должностного лица, которому был заявлен отвод, а в случае осуществления административного производства коллегиальным органом – простым большинством голосов членов этого органа. В этом случае в голосовании не участвует тот член коллегиального органа, которому был заявлен отвод.

### **Статья 33. Самоотвод должностного лица, осуществляющего административное производство**

При наличии какого-либо из оснований, предусмотренных статьей 31 и частью первой статьи 32 настоящего Закона, руководитель административного органа, должностное лицо, осуществляющее административное производ-

ство (если административное производство осуществляет коллегиальный орган, то – член коллегиального органа), обязаны немедленно заявить самоотвод.

При самоотводе руководителя административного органа административное производство осуществляет указанное в Законе должностное лицо, а в случае, если Закон не указывает на соответствующее должностное лицо, – заместитель руководителя, заявившего самоотвод, а в случае отсутствия последнего – другое должностное лицо, имеющее полномочие для его замещения.

Если самоотвод заявило должностное лицо, осуществляющее административное производство, то в течение трехдневного срока оно заменяется руководителем административного органа другим уполномоченным лицом.

Если самоотвод заявил член коллегиального органа, то этот орган осуществляет административное производство с участием оставшихся членов коллегиального органа.

Самоотвод заявляется письменно. Он должен быть мотивированным. Копия самоотвода должным образом направляется участникам административного производства с целью уведомления.

Если основание для самоотвода лицам, указанным в части первой настоящей статьи, стало известно после начала производства дела, то они должны объявить самоотвод на той стадии производства, когда возникло соответствующее основание – с соблюдением требования части второй статьи 32 настоящего Закона.

#### **Статья 34. Основания для отвода содействующих лиц в административном производстве**

Содействующему лицу в административном производстве отвод может быть заявлен, если оно:

- 1) имеет личную заинтересованность в исходе дела;
- 2) является представителем кого-либо из участников административного производства;
- 3) состоит в родственных (родство и свойство) отношениях с должностным лицом, рассматривающим дело, ины-



Уполномоченный орган не вправе предъявлять требования к форме документов, представляемых в качестве доказательств участниками административного производства, за исключением случаев, когда форма документов определена Законом.

### **Статья 36. Оценка доказательств**

Уполномоченный орган оценивает каждое доказательство на предмет достоверности, относимости и допустимости и всю совокупность доказательств с точки зрения достаточности.

Доказательство признается достоверным, если его соответствие действительности не вызывает сомнения. Если уполномоченный орган имеет основания сомневаться в этом, то соответствие доказательства действительности устанавливается путем сопоставления его с другими доказательствами по делу или иными способами по усмотрению уполномоченного органа.

Уполномоченный орган принимает к рассмотрению только те доказательства, которые имеют значение для разрешения дела.

Обстоятельства дела, которые по закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими средствами доказывания.

Никакие доказательства не имеют для уполномоченного органа заранее установленной силы.

### **Статья 37. Сроки административного производства**

Максимальный срок административного производства – тридцать дней. Законами могут быть предусмотрены иные максимальные сроки в специальных административных процедурах, которые не могут превышать пределов, установленных настоящим Законом.

Срок административного производства начинается со дня регистрации заявления в уполномоченном органе, а для





орган применяет только то основание, которое предоставляет больший срок продления производства.

При продлении срока административного производства уполномоченный орган должен руководствоваться принципом достаточности.

Решение уполномоченного органа о продлении срока административного производства должно быть доведено до сведения участников административного производства или их представителей в порядке, установленном статьей 43 настоящего Закона.

### **Статья 39. Последствия непринятия административного акта в течение установленного срока**

Непринятие уполномоченным органом административного акта в установленный Законом срок считается отказом в удовлетворении требований заявителя, за исключением случаев, предусмотренных Законом. При этом у заявителя возникает основание для подачи административной жалобы или обращения в суд.

### **Статья 40. Приостановление административного производства**

Административный орган обязан приостановить административное производство, если:

1) принятие административного акта невозможно до принятия судебного решения по делу, которое рассматривается в порядке конституционного, административного, хозяйственного, гражданского или уголовного судопроизводства;

2) участник административного производства не явился, а Закон исключает возможность принятия соответствующего административного акта без его присутствия;

3) участник административного производства временно не способен принять участие в административном производстве, а Закон исключает возможность принятия со-

ответствующего административного акта без его участия;

4) участник административного производства, участие которого обязательно, выбывает из административного производства, но Законом допускается процессуальное правопреемство.

Уполномоченный орган вправе приостановить административное производство, если:

1) адресат административного акта отсутствует и уполномоченный орган считает необходимым его присутствие для разрешения дела;

2) юридическое лицо – адресат административного акта, который должен быть принят в результате производства, реорганизуется.

Административное производство может быть приостановлено также и в иных случаях, предусмотренных Законом.

Решение уполномоченного органа о приостановлении административного производства в трехдневный срок доводится до сведения всех участников административного производства.

Решение о приостановлении административного производства может быть принято на любом этапе производства.

С приостановлением административного производства приостанавливается течение сроков административного производства.

Возобновление административного производства осуществляется не позднее девяноста дней после принятия решения о приостановлении в случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления административного производства.

#### **Статья 41. Прекращение административного производства**

Административный орган обязан прекратить административное производство, если:

1) имеется вступивший в законную силу административный акт вышестоящего административного органа или судебное решение, принятые по делу с теми же участниками, по тому же предмету и по тем же основаниям;

2) дело с теми же участниками, по тому же предмету и по тем же основаниям находится в производстве суда или вышестоящего административного органа;

3) по делу с теми же участниками, по тому же предмету и по тем же основаниям данный административный орган уже издавал соответствующий административный акт;

4) заявитель письменно отказывается от своего заявления;

5) административная жалоба отзывается лицом, ее подавшим;

6) заявление было представлено без подписи;

7) в результате изменения правового статуса участника административного производства издание административного акта становится невозможным;

8) данное административное дело не подведомственно ему или не входит в его компетенцию;

9) издание административного акта по данному делу стало невозможным в силу изменений в законодательстве;

10) обстоятельства, вызвавшие приостановление производства по делу, не устраняются в течение девяноста дней со дня приостановления производства по делу;

11) имеют место иные предусмотренные Законом случаи.

Административный орган вправе прекратить административное производство, если:

1) адресат административного акта устранил нарушение требований законодательства, послуживших основанием для возбуждения административного производства, или предпринял надлежащие меры к устранению таких нарушений, если иное не предусмотрено Законом;

2) издание административного акта по данному делу перестало быть необходимым в силу изменения ситуации или законодательства;

3) имеют место иные предусмотренные Законом случаи.

Решение уполномоченного органа о прекращении административного производства в трехдневный срок доводится до сведения всех участников административного производства.

## Статья 42. Публичный реестр

Административные органы обязаны вести публичный реестр, в котором должны регистрироваться:

1) все поступающие заявления и жалобы (с указанием даты и регистрационного номера);

2) решения о переадресации, возвращении или оставлении без рассмотрения, которые были приняты по заявлениям и жалобам (с указанием даты и ссылки на соответствующее заявление или жалобу);

3) административные дела, находящиеся в производстве данного административного органа, кроме тех, которые, согласно Закону, возбуждаются секретно по соображениям национальной безопасности, неразглашения охраняемой Законом тайны или секрета или по иным предусмотренным Законом основаниям. Запись об административном деле должна содержать дату возбуждения производства по делу, инвентаризационный номер дела и информацию о должностном лице, ответственном за разрешение дела (фамилия, должность, номер телефона);

4) принятые административные акты (с указанием даты принятия и инвентаризационного номера, а также номера соответствующего дела и даты возбуждения производства по нему);

5) решения о приостановлении и прекращении производства по делу (с указанием даты, номера такого решения и номера соответствующего дела).

Публичный реестр может содержать и иные сведения, публичный доступ к которым не запрещен Законом.

Административный орган обязан обеспечить доступ к публичному реестру. Любое лицо вправе знакомиться с публичным реестром в помещении административного органа.

на, делать из него выписки и запрашивать копии с оплатой за свой счет. Административный орган не вправе требовать платы за доступ к публичному реестру, кроме оплаты расходов, связанных с выдачей копий.

#### **Статья 43. Уведомление о процессуальных актах в административном производстве**

В предусмотренных законом случаях уполномоченный орган обязан в установленные сроки уведомлять участников административного производства, а при необходимости и иных лиц о совершаемых им в ходе административного производства процессуальных актах.

Уведомление должно содержать копию процессуального акта, когда он принимается в виде отдельного документа, или изложение его сути, а также указание способов и возможностей обжалования данного акта.

Вручение уведомления осуществляется в порядке, предусмотренном статьями 77 и 78 настоящего Закона.

#### **Статья 44. Расходы, связанные с административным производством**

Расходы, связанные с рассмотрением административного дела, несет административный орган, осуществляющий административное производство.

Расходы, связанные с оплатой участия содействующих лиц, несет тот участник административного производства, по ходатайству или требованию которого они были привлечены к производству, если иное не предусмотрено Законом.

Если иное не предусмотрено Законом, расходы, связанные с размножением материалов дела, несет лицо, которое предъявило соответствующее требование. В таком случае расходы не должны превосходить фактические затраты, произведенные административным органом на копии и извлечения.

### **ГЛАВА 3. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ**

#### **Статья 45. Территориальная подведомственность**

Решение вопросов, связанных с недвижимым имуществом, относится к компетенции того административного органа, на территории которого находится указанное недвижимое имущество.

Решение вопросов, связанных с предоставлением прав или возложением обязанностей на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, относится к компетенции того административного органа, на территории которого зарегистрировано юридическое лицо или индивидуальный предприниматель.

Решение вопросов, касающееся физического лица, относится к компетенции того административного органа, на территории которого данное лицо состоит на учете или на территории которого оно постоянно или преимущественно проживает.

Если разрешение административного дела относится одновременно к компетенции двух или более административных органов, то считается уполномоченным тот из них, к которому обратился заявитель, либо переадресующий заявление орган или по инициативе которого возбуждено административное производство по данному делу.

Законом может быть предусмотрен иной порядок территориальной подведомственности.

#### **Статья 46. Предметная подведомственность**

Предметная подведомственность административных дел определяется на основании законов, регулирующих соответствующие отношения, и компетенцией административного органа.

## **Статья 47. Административное содействие**

Административные органы обязаны оказывать друг другу содействие в ходе реализации своих полномочий (далее – содействие).

Оказание содействия одним административным органом осуществляется на основании письменного обращения к нему другого административного органа. При этом содействием не считается взаимодействие между административными органами, находящимися в отношениях подчиненности.

В том случае, если содействие могут оказывать несколько административных органов, то запрашивающий административный орган должен обратиться к тому административному органу (далее – запрашиваемый административный орган), который, по его мнению, в состоянии наиболее эффективным способом и в короткий срок оказать необходимое содействие.

## **Статья 48. Отказ в оказании содействия**

Запрашиваемый административный орган не вправе оказать содействие, если:

1) содействие потребовало бы от запрашиваемого административного органа совершения неправомερных действий;

2) оказание содействия не относится к его компетенции;

3) сведения, необходимые для оказания содействия, отнесены к охраняемым Законом тайнам и их предоставление запрашивающему административному органу запрещается Законом.

Запрашиваемый административный орган вправе отказать в содействии, если:

1) поступившее обращение за содействием является необоснованным;

2) иной административный орган в состоянии оказать необходимое содействие с существенно меньшими усилиями;

3) для оказания содействия необходимо приложить несо-размерные по сравнению с помощью усилия;

4) оказание содействия может существенным образом препятствовать осуществлению собственных полномочий.

Запрашиваемый административный орган не может отказать в содействии по основаниям, не предусмотренным в частях первой и второй настоящей статьи.

В случае, если запрашиваемый административный орган по одному из оснований, предусмотренных в частях первой и второй настоящей статьи, отказывает в содействии, он должен не позже чем в трехдневный срок сообщить об этом запрашивающему административному органу, который вправе оспорить этот отказ в административном органе, который является вышестоящим по отношению к запрашиваемому административному органу.

Вышестоящий административный орган в короткий срок принимает окончательное решение по спору об отказе в оказании содействия. В случае признания отказа необоснованным вышестоящий административный орган поручает запрашиваемому административному органу оказать необходимое содействие.

#### **Статья 49. Правомерность мер, осуществляемых в порядке содействия**

Правомерность действий, совершаемых в результате содействия, определяется в соответствии с нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность запрашивающего административного органа и вопросы, отнесенные к его компетенции, а правомерность предоставления содействия – в соответствии с нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность запрашиваемого административного органа и вопросы, отнесенные к его компетенции.

За все действия, совершенные по отношению к заинтересованному лицу в ходе оказания содействия, ответственность несет запрашиваемый административный орган.



## **ГЛАВА 4. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ**

### **Статья 50. Форма административного акта**

Административный акт должен быть издан в письменной форме и скреплен печатью административного органа.

Законом могут быть предусмотрены исключительные случаи, когда административный акт может быть издан устно с обязательным последующим письменным оформлением по требованию заинтересованного лица.

### **Статья 51. Требования к административному акту**

Административный акт должен быть издан в соответствии с компетенцией административного органа.

Административный акт должен иметь название, соответствующее его содержанию и компетенции административного органа, его издавшего.

Административный акт должен быть сформулирован четко и определенно.

Административный акт должен содержать:

- 1) полное наименование административного органа, издавшего этот акт;
- 2) фамилию, имя, отчество, паспортные данные адресата административного акта, а в отношении юридического лица – его полное наименование и почтовый адрес;
- 3) полное наименование административного акта, год, месяц и число его принятия;
- 4) описание разрешаемого административным актом вопроса (описательная часть);
- 5) обоснование принятия административного акта (мотивировочная часть);
- 6) изложение принятого решения (резолютивная часть);
- 7) срок действия административного акта, если он принимается на определенное время;
- 8) срок и порядок обжалования административного акта;

9) должность, имя и фамилия должностного лица административного органа, принявшего административный акт, его подпись.

Административный акт может содержать приложения, составляющие его неотъемлемую часть. В этом случае в административном акте должен содержаться перечень таких приложений с указанием числа страниц.

Законом могут быть предусмотрены дополнительные требования к содержанию административного акта.

Административный акт может содержать и иную информацию по усмотрению административного органа.

## **Статья 52. Обоснованность административного акта**

Административный акт должен содержать обоснование, за исключением случаев, предусмотренных частями шестой и седьмой настоящей статьи.

В мотивировочной части административного акта должны быть указаны все фактические и юридические обстоятельства, на которых было основано соответствующее решение административного органа, изложенное в резолютивной части данного акта.

Административный акт должен содержать ссылку на нормативно-правовые акты, составившие его юридическое основание. Административные органы вправе ссылаться на свои ведомственные или внутренние нормы, правила и стандарты как на юридическое основание, только если они были надлежащим образом опубликованы.

Если при издании административного акта уполномоченный орган воспользовался должностным усмотрением, в мотивировочной части административного акта излагаются фактические обстоятельства, оценки и доводы, послужившие основой для принятия решения.

При обосновании своего решения административный орган не вправе ссылаться на доказательства, которые не были приобщены к материалам дела в ходе административного производства и с которыми не были ознакомлены все участники данного производства.

Если иное не предусмотрено законом, административный акт может быть издан без обоснования в случае, когда административный акт удовлетворяет требования заявителя, не затрагивая при этом прав и законных интересов третьих лиц.

Закон может предусматривать и иные случаи, когда административный акт, принимаемый по заявлению заинтересованных лиц, может не содержать обоснования. Однако по требованию заинтересованного лица такое обоснование должно быть представлено незамедлительно.

### **Статья 53. Принятие и вступление в силу административного акта**

Административный акт считается принятым с момента подписания его должностным лицом, уполномоченным разрешать соответствующее административное дело, а в случае коллегиального органа – председателем этого органа.

Административный акт вступает в силу для лица, которому он адресован или чьи права и законные интересы он затрагивает, с момента, когда это лицо было официально уведомлено о данном административном акте, если в самом акте не указан более поздний срок.

Если административный акт подлежит опубликованию согласно требованию закона или по решению издавшего его административного органа, он вступает в силу со дня опубликования.

### **Статья 54. Опубликование и уведомление о принятии административного акта**

Административный акт должен быть опубликован в случаях, предусмотренных Законом.

В случаях и в порядке, предусмотренных Законом, административный орган вправе заменить официальное уведомление опубликованием административного акта.

Если иное не предусмотрено Законом, официальным уведомлением лица об административном акте признается

вручение ему копии административного акта вместе со всеми приложениями, если таковые имеются, под расписку о получении либо доставка заказным письмом с уведомлением о вручении в порядке, предусмотренном статьями 77 и 78 настоящего Закона.

Участник соответствующего административного производства вправе бесплатно получить копию административного акта непосредственно в здании административного органа по первому требованию.

### **Статья 55. Исправление ошибок в административном акте**

Административный орган вправе, а по требованию заинтересованного лица обязан внести технические исправления в изданный им административный акт. Под техническим исправлением понимается исправление опечаток, ошибок в подсчетах и иных аналогичных ошибок. Все внесенные исправления подлежат официальному уведомлению или опубликованию в том же порядке, что и сам административный акт.

Существенные исправления вносятся в порядке, предусмотренном статьями 59 – 65 настоящего Закона.

### **Статья 56. Правомерность административного акта**

Административный акт считается правомерным, если он соответствует требованиям законодательства, предъявляемым к административным актам, на момент его принятия и издан в соответствии с надлежащей административной процедурой.

### **Статья 57. Действительность административного акта**

Создает правовые последствия и является обязательным к исполнению только действительный административный акт.

Административный акт является действительным с момента вступления в силу и до окончательной реализации предоставляемых им прав или исполнения обязанностей, истечения срока действия, отмены или утраты силы по иной причине.

Административный акт утрачивает силу и становится недействительным вследствие его отмены. В случае отмены на будущее административный акт становится недействительным с момента вступления в силу решения об отмене, если административный орган не назначит более позднего срока. В случае отмены с обратной силой административный акт становится недействительным с того момента, который в соответствии с Законом будет указан в решении о его отмене.

Ничтожный административный акт не имеет юридической силы и не порождает юридических последствий с момента принятия акта.

В случае изменения административного акта он признается действительным в новой редакции, а старая редакция становится недействительной с момента вступления в силу новой редакции административного акта или с момента, указанного в самой новой редакции административного акта. Новая редакция административного акта вступает в силу по правилам, предусмотренным статьей 53 настоящего Закона.

Административный акт может быть действителен только в том содержании, в каком он был доведен до сведения своего адресата.

### **Статья 58. Допустимость отмены административного акта**

Положения статей 59 – 64 настоящего Закона применяются в отношении отмены административного акта административным органом. Положения об отмене административного акта применяются также в отношении внесения административным органом изменений в административный акт.

Административный орган принимает решение об отмене административного акта по собственному усмотрению, если Закон не запрещает отмену административного акта или не обязывает отменить административный акт.

Решение об отмене административного акта является административным актом в смысле настоящего Закона.

Отмена административного акта может осуществляться либо в пользу, либо во вред лицу. Если отмена административного акта осуществляется в пользу одного лица и во вред другому лицу, то применяются положения, регулирующие отмену административного акта во вред лицу.

Законом может быть предусмотрен иной порядок отмены административных актов.

#### **Статья 59. Отмена административного акта в пользу лиц**

Противоправный административный акт может быть отменен в пользу лица как на будущее, так и с обратной силой.

Правомерный административный акт может быть отменен в пользу лица на будущее, за исключением случаев, когда отмена акта противоречила бы Закону.

В случае исключения основания для издания административного акта, ограничивающего права в течение продолжительного времени, вследствие изменения юридических и фактических обстоятельств административный акт необходимо по ходатайству лица отменить с момента изменения обстоятельств.

#### **Статья 60. Отмена административного акта во вред лицу**

Противоправный административный акт при условии соблюдения положений статьи 62 настоящего Закона может быть отменен во вред лицу как на будущее, так и с обратной силой, если иное не предусмотрено Законом.

Правомерный административный акт не может быть отменен во вред лицу за исключением случаев, предусмотренных частями третьей и четвертой настоящей статьи

Правомерный административный акт может быть отменен во вред лицу на будущее, если:

1) этого требует Закон или если такая возможность прямо предусматривается самим административным актом;

2) административный орган имел бы право не издавать административный акт вследствие изменившихся позже фактических обстоятельств или на основании изменений в законодательстве, а необходимость отмены данного административного акта диктуется интересами общества;

3) с административным актом связаны дополнительные обязанности и лицо их не выполнило;

4) лицо не использует по назначению переданные ему на основании административного акта денежные средства или вещь.

Правомерный административный акт может быть отменен во вред лицу с обратной силой исключительно в случаях, предусмотренных пунктами 1, 3 и 4 части третьей настоящей статьи.

### **Статья 61. Учет доверия лица**

Принимая решение об отмене административного акта во вред лицу, административный орган обязан определить, заслуживает ли защиты доверие лица относительно сохранения административным актом силы.

Противоправный административный акт не может быть отменен во вред лицу, если его доверие заслуживает защиты, за исключением случаев, предусмотренных частями пятой – седьмой настоящей статьи.

Доверие лица заслуживает защиты, если оно, веря в то, что административный акт останется в силе, использовало имущество, полученное на основании административного акта, совершило сделку для распоряжения своим имуществом или иным образом воспользовалось выгодами и преимуществами, предоставленными административным актом.

Лицо не может при отмене административного акта ссылаться на доверие в следующих случаях:

1) лицо не выполнило дополнительные обязанности, связанные с административным актом;

2) лицо не использовало по назначению переданные ему на основании административного акта денежные средства или вещь;

3) лицо знало о противоправности административного акта или не знало об этом по собственной вине;

4) административный акт был издан вследствие обмана, угроз или оказания иного противоправного воздействия на административный орган.

Противоправный административный акт, предоставляющий государственные средства (пособия, дотации, субсидии, стипендии и т.д.), выплачиваемые на регулярной основе, или являющийся основанием для получения таких средств, может быть отменен во вред лицу на будущее без учета доверия лица.

Противоправный административный акт может быть отменен во вред лицу как на будущее, так и с обратной силой без учета доверия лица в случае, когда этого требует Закон.

Независимо от защиты доверия противоправный административный акт может быть отменен во вред лицу на будущее, если сохранение им силы наносит урон интересам общества.

В случае отмены административного акта во вред лицу на основании частей шестой и седьмой настоящей статьи или пункта 2 части третьей статьи 60 настоящего Закона, то лицу возмещается имущественный ущерб, который у него возник или обязательно возникнет, поскольку оно верило в то, что административный акт останется в силе.

## **Статья 62. Обращение с заявлением об отмене административного акта**

Лицо вправе ходатайствовать об отмене административного акта только в случае, если оно может ходатайство-



вать о возобновлении административного производства на основании статьи 65 настоящего Закона.

Решение об отмене административного акта принимает административный орган, его издавший, или тот, к компетенции которого относилось бы издание административного акта в момент его отмены, или соответствующий административный орган второй инстанции. Иные административные органы могут отменить административный акт только в предусмотренных Законом случаях. Административный акт, изданный с превышением полномочий, может отменить также издавший его административный орган.

Административный акт считается отмененным с момента вступления в силу решения об отмене акта, если административный орган не установит иной срок.

### **Статья 63. Процедура отмены административного акта**

Отмена административного акта в пользу лица осуществляется в упрощенном порядке без соблюдения административной процедуры, предусмотренной настоящим Законом.

Отмена правомерного административного акта во вред лицу осуществляется по той процедуре, по которой был издан отменяемый акт.

Отмена противоправного административного акта во вред лицу осуществляется по обычной процедуре с соблюдением требований статей 60 и 61 настоящего Закона.

### **Статья 64. Возврат и компенсация в связи с отменой административного акта**

Вещи, денежные средства или иные льготы, предоставленные лицу на основании административного акта, который был отменен с обратной силой, подлежат возврату или компенсации в соответствии с нормами Гражданского кодекса Республики Узбекистан.

Вещи или денежные средства, переданные лицом административному органу на основании административ-

ного акта, который был отменен с обратной силой, должны быть возвращены данному лицу или, если это невозможно, должна быть предоставлена соответствующая компенсация.

В случае отмены административного акта документы, которые были выданы на его основе, подлежат возврату лицами, обладающими ими, если законом не предусмотрено иное.

### **Статья 65. Пересмотр административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам**

Вступивший в законную силу административный акт может быть пересмотрен по вновь открывшимся обстоятельствам по инициативе административного органа, издавшего этот акт, или по заявлению другого участника соответствующего административного производства.

Основаниями для пересмотра административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам являются:

1) существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны участнику административного производства, иницирующему пересмотр;

2) изменение существенных для дела обстоятельств в пользу заявителя;

3) новые доказательства, которые могут привести к принятию более выгодного для заявителя решения;

4) установленные вступившим в силу приговором суда заведомо ложное показание свидетеля, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, подложность документов либо вещественных доказательств, повлиявшие на рассмотрение и разрешение дела;

5) установленные вступившим в законную силу приговором суда преступные деяния участников административного производства или содействующих лиц, повлиявшие на рассмотрение и разрешение дела;

6) отмена решения суда, административного органа или иного государственного органа, послужившего основанием к изданию данного административного акта.

Заявление должно быть подано в течение девяноста дней с того дня, когда лицо, обратившееся с заявлением по вопросу пересмотра административного акта, узнало о предусмотренном частью второй настоящей статьи обстоятельстве (обстоятельствах).

Заявление о пересмотре административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам подается в административный орган, издавший данный административный акт, и рассматривается им в порядке, установленном Законом.

Пересмотр административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам осуществляется с соблюдением правил, предусмотренных настоящей главой для отмены и внесения изменений в административный акт.

## **ГЛАВА 5. ВОЗБУЖДЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

### **Статья 66. Основания возбуждения административного производства**

Административное производство возбуждается уполномоченным органом:

- 1) по заявлению заинтересованного лица;
- 2) по инициативе самого уполномоченного органа или в силу обязанности по компетенции.

В случае, предусмотренном в пункте 1 части первой настоящей статьи, административное производство считается возбужденным со дня регистрации соответствующего заявления в административном органе.

В случае переадресации заявления административное производство считается возбужденным со дня регистрации переадресованного заявления в уполномоченном административном органе.

В случае, предусмотренном в пункте 2 части первой настоящей статьи, административное производство считается возбужденным со дня регистрации соответствующего административного дела в публичном реестре или ином документе административного органа.

## **Статья 67. Общие требования к заявлению**

Заявление подается в административный орган в письменной форме и должно содержать следующие сведения:

1) фамилию, имя, отчество заявителя, а для юридического лица – его полное наименование;

2) адрес заявителя (почтовый адрес для юридического лица);

3) наименование административного органа, в который подается заявление;

4) требование, предъявляемое заявлением (предмет заявления);

5) перечень прилагаемых к заявлению документов (если таковые прилагаются);

6) год, месяц и число подачи заявления;

7) подпись заявителя, а для юридического лица – подпись уполномоченного лица, заверенная печатью юридического лица.

В необходимых случаях к заявлению прилагается платежный документ, подтверждающий уплату государственной пошлины или другого обязательного сбора.

Если заявление представляется через представителя, то при подаче заявления к нему прилагается копия документа, подтверждающего полномочия представителя.

Все требуемые законодательством документы должны быть представлены вместе с заявлением.

Заявитель может приложить к заявлению также и другие документы, которые он считает необходимым учесть при рассмотрении дела.

Законодательством могут быть предусмотрены и иные требования к документам, представляемым вместе с заявлением.

## **Статья 68. Запрет предъявления не предусмотренных законодательством требований к заявлению**

Административный орган не вправе предъявлять к заявителю требований, не предусмотренных законодательством.

Административный орган не вправе требовать от заявителя представления информации или документов, не предусмотренных законодательством.

Административный орган не вправе предъявлять к заявлению и прилагаемым к нему документам требований, не предусмотренных законодательством.

### **Статья 69. Регистрация заявления**

Немедленно по получении заявления административный орган обязан зарегистрировать его с указанием даты и номера. По запросу заявителя административный орган обязан выдать ему документ, подтверждающий факт регистрации заявления.

Отказ в регистрации заявления не допускается.

### **Статья 70. Рекомендация относительно дополнительной информации и документов**

В целях эффективного разрешения дела административный орган может рекомендовать заявителю представить дополнительную информацию или документы. Если заявитель согласен, административный орган устанавливает срок, в течение которого должны быть представлены дополнительные сведения. При этом применяются правила частей третьей и четвертой статьи 71 настоящего Закона. По истечении установленного срока административный орган приступает к рассмотрению дела независимо от того, были ли представлены дополнительные сведения.

### **Статья 71. Устранение формальных ошибок и представление недостающих документов**

Если в заявлении имеются формальные ошибки, которые могут быть исправлены, то административный орган указывает на них заявителю, предоставляя ему возможность исправить эти ошибки, или же с согласия заявителя сам исправляет их.

Если в приложении к заявлению отсутствуют какие-либо документы, требуемые законодательством, без которых разрешение дела невозможно, административный орган должен затребовать их у заявителя, установив срок для их представления.

Срок, устанавливаемый административным органом для представления недостающих документов, не может быть менее пяти дней. По просьбе заявителя административный орган может продлить этот срок.

Течение срока административного производства приостанавливается на время представления недостающих документов и возобновляется с момента их представления.

### **Статья 72. Оставление заявления без рассмотрения**

Если заявитель не представил недостающие документы или не устранил формальные ошибки в установленный административным органом срок, административный орган вправе оставить заявление без рассмотрения, письменно уведомив об этом заявителя.

Оставление заявления без рассмотрения не лишает заявителя права вновь обратиться в административный орган по тому же вопросу с предоставлением необходимых документов.

### **Статья 73. Переадресация в уполномоченный орган**

При поступлении заявления в административный орган, который не уполномочен принимать по нему решение, административный орган, получивший заявление, в пятидневный срок переадресовывает его уполномоченному административному органу, письменно известив об этом заявителя.

Если в компетенцию административного органа входят только некоторые вопросы, представленные в заявлении, административный орган принимает к производству заявление в части, относящейся к его компетенции, о чем он должен незамедлительно известить заявителя. Если зая-

витель возражает против такого решения, административный орган в трехдневный срок с момента получения такого возражения возвращает ему заявление и приложенные к нему документы с письменным указанием причин.

В случае, когда представленные в заявлении требования вообще не входят в компетенцию административных органов или уполномоченный административный орган невозможно определить, то административный орган возвращает заявление и приложенные к нему документы заявителю в трехдневный срок после их получения, письменно указав на соответствующие причины.

В предусмотренных настоящей статьей случаях административный орган сохраняет у себя копии переадресованного или возвращенного заявления, а в случае необходимости также копии приложенных документов или их список.

#### **Статья 74. Обязанность оказания правовой помощи**

Уполномоченный орган обязан разъяснить другим участникам производства их права и обязанности, ответить на интересующие их вопросы относительно административной процедуры, изложить требования к заявлению или жалобе, помочь устранить формальные ошибки в заявлении.

#### **Статья 75. Извещение о возбуждении административного производства**

Уполномоченный орган в течение пяти дней с момента возбуждения административного производства обязан известить участников производства – адресатов и известных ему третьих лиц или их представителей, а при необходимости также и иных лиц о возбуждении административного производства.

О возбуждении административного производства должна быть сделана соответствующая запись в публичном реестре, а также совершены иные предусмотренные Законом

действия, направленные на осведомление общественности, если иное не предусмотрено Законом.

### **Статья 76. Содержание извещения о возбуждении административного производства**

Извещение о возбуждении административного производства должно содержать:

- 1) наименование, точный адрес, номер телефона (факса) уполномоченного органа;
- 2) указание места и времени проведения устных слушаний (в производстве по формальной процедуре);
- 3) указание адресата административного акта;
- 4) наименование, номер или иной шифр дела;
- 5) краткую информацию о предмете дела;
- 6) указание сроков, в течение которых лицо может представить доказательства по делу;
- 7) фамилии и контактную информацию всех участников производства;
- 8) фамилию, должность, почтовый адрес и номер телефона должностного лица, уполномоченного рассматривать дело (в случае коллегиального органа – его председателя или члена, которому поручено ведение дела);
- 9) иную информацию, которую уполномоченный орган сочтет необходимым указать.

### **Статья 77. Порядок вручения извещения**

Извещение вручается лично извещаемому лицу или его представителю, а также может быть вручено родственникам извещаемого гражданина, проживающим вместе с ним.

При невозможности вручить извещение лично оно может быть направлено заказным письмом с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой.

Уполномоченный орган несет бремя доказывания факта надлежащего извещения.



### **Статья 78. Последствия отказа от принятия извещения**

При отказе принять извещение лицо, доставившее извещение, производит отметку на извещении и возвращает ее в уполномоченный орган. Лицо, отказавшееся принять извещение, считается извещенным надлежащим образом.

### **Статья 79. Привлечение другого административного органа к участию в административном производстве**

В течение трех дней с момента возбуждения административного производства уполномоченный орган рассылает извещения другим административным органам, участие которых, согласно законодательству, необходимо для разрешения административного дела.

Административные органы обязаны в течение четырнадцати календарных дней после получения извещения представить свои заключения, если иное не предусмотрено законодательством.

Непредставление привлеченным административным органом заключения по административному делу не должно препятствовать рассмотрению и разрешению административного дела, если иное не предусмотрено законодательством.

## **ГЛАВА 6. РАССМОТРЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛА ОБ ОБЫЧНОЙ ПРОЦЕДУРЕ**

### **Статья 80. Действия уполномоченного органа, направленные на сбор доказательств**

В целях всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела уполномоченный орган должен собрать соответствующие доказательства, руководствуясь при этом принципом необходимой достаточности.

При этом уполномоченный орган может:

- 1) запрашивать информацию и документы;

2) заслушивать объяснения участников производства и показания других лиц;

3) собирать письменные объяснения сторон и показания свидетелей;

4) запрашивать заключения государственных и негосударственных органов и организаций;

5) назначать экспертизы;

6) проводить консультации со специалистами в различных областях знаний;

7) проводить осмотр физического лица, местности, объекта или предмета;

8) совершать иные соответствующие Закону действия, направленные на сбор доказательств по делу.

### **Статья 81. Учет мнений участников административного производства**

Уполномоченный орган обязан вести учет мнений участников административного производства по делу. При этом в целях обеспечения полного раскрытия всех имеющих значение фактов он обязан предоставить всем участникам возможность излагать возражения, представлять доказательства и доводы в свою поддержку и в опровержение мнений других участников.

Учет мнений может быть произведен как в форме заслушивания устных объяснений, так и путем получения письменных объяснений участников административного производства по делу.

Уполномоченный орган обязан принять к рассмотрению любые мнения участников производства относительно обстоятельств дела и мнений других участников.

Уполномоченный орган может произвести учет мнений в заседании, пригласив на него участников административного производства или их представителей. По итогам заседания составляется протокол, кратко формулирующий основные позиции и доводы сторон, который прилагается к материалам дела.

## **Статья 82. Ответственность за лжесвидетельство**

Участники административного производства и содействующие лица несут ответственность за лжесвидетельство в порядке, установленном Законом.

## **Статья 83. Свидетельские показания**

Уполномоченный орган по ходатайству участников производства или по собственной инициативе вправе привлечь к производству свидетелей. В качестве свидетеля может выступать лицо, которому известны какие-либо сведения, имеющие значение для правильного разрешения дела, не являющееся участником производства по данному делу.

Если иное не предусмотрено Законом, лицо, приглашенное в качестве свидетеля, вправе отказаться от дачи показаний без объяснения причин. Отказ от дачи показаний должен быть оформлен письменно.

Свидетельские показания могут быть изложены устно или письменно по выбору свидетеля. Если показания даны устно, уполномоченный орган излагает их основное содержание в соответствующем протоколе и после подписания его свидетелем прилагает к материалам дела. На каждой странице письменных показаний свидетель ставит свою подпись, которая подтверждается печатью административного органа с указанием года, месяца и числа подписания.

Перед опросом свидетеля уполномоченный орган должен предупредить его об обязанности давать правдивые показания и об ответственности за лжесвидетельство, а также о праве отказаться от дачи показаний.

## **Статья 84. Привлечение эксперта к участию в административном производстве**

Если для установления фактических обстоятельств дела возникает необходимость назначения эксперта, то административный орган обращается по этому вопросу к руково-

дителю соответствующей организации или соответствующему лицу, извещая об этом участников производства.

Экспертом может быть назначено лицо, обладающее специальными познаниями в соответствующей области, не являющееся участником производства по данному делу.

По результатам своих исследований эксперт представляет письменное экспертное заключение, которое должно быть оформлено по правилам, предусмотренным в части третьей статьи 83 настоящего Закона, и приложено к материалам дела.

Участники процедуры вправе присутствовать во время действий, совершаемых экспертом, если их присутствие не препятствует экспертизе.

По требованию административного органа или участников эксперт должен дать дополнительные разъяснения по экспертному заключению.

### **Статья 85. Проведение осмотра**

В случае необходимости административный орган может назначить также осмотр физического лица, местности, какого-либо объекта или предмета. По решению административного органа на осмотре могут присутствовать участники административного производства. О результатах осмотра составляется протокол, который прилагается к материалам дела.

### **Статья 86. Запрос консультаций**

В случае необходимости уполномоченный орган может обращаться за консультациями к специалистам в различных областях знаний.

Специалист может дать устную консультацию или письменное заключение по вопросам, имеющим значение для правильного разрешения дела. Письменное заключение специалиста должно быть оформлено по правилам, предусмотренным в части третьей статьи 83 настоящего Закона, и приложено к материалам дела.

### **Статья 87. Согласование с другими административными органами**

Если, согласно законодательству, разрешение дела требует согласования определенных вопросов с другими административными органами, уполномоченный орган направляет в соответствующий административный орган обращение о содействии. Запрашиваемый орган представляет свое заключение в письменном виде, которое прилагается к материалам дела.

### **Статья 88. Запрос заключений иных органов и организаций**

В случае необходимости уполномоченный орган может обращаться за консультациями и разъяснениями и в иные государственные органы и организации, а также в негосударственные организации. Письменные заключения запрашиваемых органов и организаций должны быть приложены к материалам дела.

### **Статья 89. Ходатайство о проведении процессуальных действий**

Адресат административного акта и третьи лица вправе ходатайствовать о проведении тех или иных процессуальных действий, направленных на сбор доказательств по административному делу. Уполномоченный орган вправе отказать в удовлетворении ходатайства, письменно указав причины отказа.

### **Статья 90. Доступ к материалам дела**

Участники административного производства вправе знакомиться со всеми материалами и документами, находящимися в производстве по административному делу, кроме тех, которые составляют государственную или служебную тайну, а также другие охраняемые законодательством тайны и секреты.

В случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, уполномоченный орган может предоставить участникам производства доступ к документам и материалам, составляющим охраняемую законодательством тайну или секрет.

Участники производства вправе снимать копии и делать выписки из материалов дела. Уполномоченный орган должен предоставить участникам такую возможность, обеспечив сохранность соответствующих документов и материалов.

Уполномоченный орган обязан предоставить участнику производства доступ к материалам дела не позднее одного дня с момента поступления от него соответствующего требования.

Уполномоченный орган обязан ставить участников производства в известность обо всех вновь поступивших к нему и приобщенных к делу документах, а также о всякой информации об обстоятельствах дела, которая была получена в результате действий, направленных на сбор доказательств, не позднее двух рабочих дней с момента получения соответствующих документов или информации.

## **ГЛАВА 7. РАССМОТРЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛА ПО ФОРМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЕ**

### **Статья 91. Особенности формальной процедуры**

В формальной процедуре действуют правила обычной процедуры с особенностями, предусмотренными настоящей главой.

### **Статья 92. Издание административного акта по формальной процедуре**

Использование формальной процедуры для издания административного акта обязательно в случаях, предусмотренных законодательством.

### **Статья 93. Права участников административного производства по формальной процедуре**

Участники административного производства, ведущегося по формальной процедуре, в дополнение к правам, предусмотренным обычной процедурой, имеют право участвовать в исследовании доказательств, проводить перекрестный допрос свидетелей во время устных слушаний, задавать вопросы другим лицам, выступающим в производстве, требовать привлечения других лиц в производство, излагать свои мнения и доводы по всем возникающим в ходе производства вопросам и другие права, предусмотренные Законом.

### **Статья 94. Привлечение содействующих лиц к административному производству по формальной процедуре**

Каждый участник административного производства, осуществляемого по формальной процедуре, обладает правом требовать привлечения к производству содействующих лиц, участие которых в рассмотрении дела он считает необходимым. Требование о привлечении содействующих лиц к производству оформляется в письменном виде и подается уполномоченному органу не позднее пяти дней с момента, когда участнику стало известно о возбуждении административного производства.

В течение трех дней со дня заявления требования о привлечении содействующего лица участником производства уполномоченный орган приглашает тех или иных лиц выступить в производстве в качестве свидетеля, эксперта, специалиста или представителя органа или организации.

### **Статья 95. Содействующие лица в административном производстве по формальной процедуре**

Свидетель, эксперт и специалист в административном производстве по формальной процедуре пользуются пра-

вами и несут обязанности, предусмотренные Гражданским процессуальным кодексом Республики Узбекистан.

Уполномоченный орган разъясняет свидетелю, эксперту и специалисту их права и обязанности и предупреждает об ответственности с внесением соответствующей записи в протокол.

### **Статья 96. Устные слушания**

Согласно формальной процедуре, издание административного акта должно основываться только на тех доказательствах, которые были исследованы и обсуждены в ходе устных слушаний, проведенных в специальном заседании уполномоченного органа.

Устные слушания проводятся в открытом заседании, на котором могут присутствовать граждане, должностные лица и представители средств массовой информации.

Устные слушания проводятся в закрытом заседании в случаях, предусмотренных законом, по требованию участников производства или по инициативе уполномоченного органа. В последнем случае в протоколе заседания должны быть указаны причины, по которым уполномоченный орган принял решение о проведении слушаний в закрытом заседании.

Участники производства должны быть извещены о времени и месте проведения устных слушаний не менее чем за семь дней до их начала.

Устные слушания не могут длиться более трех рабочих дней.

### **Статья 97. Руководство заседанием**

Заседанием уполномоченного органа, посвященным устным слушаниям, руководит председатель заседания. В качестве председателя заседания выступает должностное лицо, уполномоченное единолично рассматривать дело, или член соответствующего коллегиального органа, которому поручено осуществление этой функции.



Председатель принимает необходимые меры к обеспечению порядка в заседании. Председатель вправе удалить из зала заседания лицо, грубо нарушающее порядок, и провести слушания в его отсутствие, если только его присутствие в заседании не является обязательным.

### **Статья 98. Проверка явки участников производства**

В начале заседания председатель проводит проверку явки участников производства. При этом он устанавливает личности явившихся и проверяет полномочия должностных лиц и представителей.

В случае неявки участника производства уполномоченный орган проверяет, был ли неявившийся участник производства надлежащим образом извещен о проведении устных слушаний. При отсутствии свидетельств надлежащего извещения уполномоченный орган откладывает устные слушания.

Если неявившийся участник был извещен надлежащим образом, уполномоченный орган может провести слушания в его отсутствие. Если согласно закону или по мнению уполномоченного органа слушания не могут быть проведены в отсутствие данного участника, уполномоченный орган откладывает устные слушания.

В случае неявки в заседание кого-либо из других лиц, участвующих в производстве, уполномоченный орган может провести слушания в его отсутствие.

### **Статья 99. Перенос устных слушаний**

Уполномоченный орган переносит устные слушания в случаях, предусмотренных настоящим Законом, а также в иных случаях невозможности проведения их в данном заседании.

В случае переноса слушаний уполномоченный орган назначает время следующего заседания, о чем объявляет явившимся под расписку. Неявившиеся и вновь привлека-

емые к участию в производстве лица извещаются о времени следующего заседания повестками.

Перенесенные слушания после возобновления продолжаются с момента переноса.

В случае переноса заседания требование, предусмотренное частью четвертой статьи 96 настоящего Закона, не применяется.

### **Статья 100. Объявление состава уполномоченного органа и разъяснение права на отвод**

Председатель заседания объявляет состав уполномоченного органа, сообщает, кто выступает в качестве эксперта, специалиста, переводчика, секретаря заседания и разъясняет участникам производства их право заявлять отводы.

### **Статья 101. Начало устных слушаний**

Устные слушания начинаются с доклада председателя о рассматриваемом административном деле.

### **Статья 102. Объяснения участников административного производства**

После доклада дела уполномоченный орган заслушивает объяснения участников производства.

Участники производства могут задавать друг другу вопросы.

Письменные объяснения участников производства должны быть оглашены в заседании.

### **Статья 103. Порядок исследования доказательств**

После заслушивания объяснений участников производства председатель заседания устанавливает порядок исследования доказательств.

### **Статья 104. Заслушивание содействующих лиц**

Свидетели, эксперты, специалисты и представители органов и организаций заслушиваются в заседании в порядке, определенном председателем заседания.

Все письменные показания, заключения и протоколы, приложенные к материалам дела, должны быть оглашены в заседании, после чего участники производства и их представители могут задать лицам, указанным в части первой настоящей статьи, вопросы с целью разъяснения и дополнения изложенного.

### **Статья 105. Исключение документа из числа доказательств**

Участник административного производства вправе подать ходатайство об исключении того или иного документа из числа доказательств.

Уполномоченный орган может исключить документ из числа доказательств как по собственной инициативе, так и по ходатайству другого участника административного производства с указанием причин в протоколе.

### **Статья 106. Ответственность содействующих лиц**

Содействующие лица, участвующие в административном производстве по формальной процедуре, несут ответственность, предусмотренную Законом.

### **Статья 107. Прения участников административного производства**

Прения участников административного производства заключаются в выражении и аргументации участниками производства своих мнений по поводу исследованных доказательств, по поводу мнений других участников и по существу дела.

Аргументируя свою позицию по делу, участники могут ссылаться только на доказательства, исследованные в заседании.

Участник административного производства вправе подать ходатайство уполномоченному органу о необходимости привлечения доказательств, которые не были исследованы в ходе заседания. В случае отказа в удовлетворении ходатайства уполномоченный орган обязан указать причины отказа. О факте ходатайства и решении уполномоченного органа по нему с указанием причин в случае отказа делается запись в протоколе заседания.

Если в ходе прений уполномоченный орган признает необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для дела, он может привлечь к рассмотрению новые доказательства по собственной инициативе.

В случае привлечения к производству новых доказательств они должны быть исследованы и обсуждены в ходе прений участников административного производства.

### **Статья 108. Протокол заседания**

Протокол заседания должен содержать следующие сведения:

- 1) наименование административного органа, осуществляющего производство;
- 2) место, год, месяц и число проведения слушаний;
- 3) имена и фамилии лиц, участвующих в слушаниях, с указанием их статуса в данном деле (адресат административного акта, третье лицо, свидетель и т.д.);
- 4) содержание рассматриваемого вопроса и требований участников;
- 5) свидетельства надлежащего уведомления всех участников производства о времени и месте проведения слушаний;
- 6) ходатайства, требования, предложения участников производства, заявленные в ходе заседания;
- 7) список представленных и исследованных доказательств, сведения о выдвинутых относительно доказательств возражениях и решениях по ним;

8) краткое изложение выступлений участников производства и содействующих лиц, участвующих в производстве;

9) вопросы, заданные участниками производства друг другу и содействующим лицам, и ответы на них;

10) изложение выступлений, возражений и доводов, высказанных в ходе прений;

11) изложение принятого решения;

12) другие сведения, предусмотренные Законом.

Протокол может содержать и другие дополнительные сведения.

Если слушания проводились с перерывами, то должны указываться также сведения о перерывах. При проведении нескольких слушаний о каждом из них составляется отдельный протокол. Протокол может иметь приложения, в том числе список всех имеющихся в деле документов по участникам производства, представившим их.

### **Статья 109. Отказ от формальной процедуры**

Уполномоченный орган вправе разрешить дело и издать административный акт без проведения устных слушаний или без соблюдения иных требований, предусмотренных статьями 93–108 настоящего Закона, когда относительно отказа от устных слушаний или несоблюдения иных требований формальной процедуры достигнуто согласие всех участников административного производства.

### **Статья 110. Применение норм Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан в административном производстве по формальной процедуре**

В административном производстве по формальной процедуре при разрешении процессуальных вопросов, не урегулированных настоящим Законом и другими законами, устанавливающими административные процедуры, упол-

номоченный орган должен руководствоваться нормами Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан.

## **ГЛАВА 8. ПРОЦЕДУРА ОБЖАЛОВАНИЯ**

### **Статья 111. Предмет административной жалобы**

Обжалованию в порядке настоящей главы подлежат:

- 1) административные акты;
- 2) отказ издать административный акт или неиздание его в надлежащий срок по иным причинам, в том числе и в случае оставления заявления без рассмотрения;
- 3) процессуальные акты административных органов;
- 4) исполнительные акты;
- 5) направленные вопре решения и действия административных органов индивидуального характера, не связанные непосредственно с изданием административного акта, а именно: выдача справок и документов, применение административно-предупредительных мер, мер административного пресечения, мер обеспечения административного производства, и другие индивидуальные акты административных органов, если иной порядок обжалования таких актов не предусмотрен Законом.

### **Статья 112. Лица, наделенные правом обжалования**

Участник административного производства, права и законные интересы которого затрагиваются административным актом, вправе обжаловать административный акт, отказ издать административный акт или неиздание его в надлежащий срок.

Заинтересованное лицо, не участвовавшее в административном производстве, обладает правом обжалования административного акта, только если оно не знало о возбуждении данного административного производства или не могло принять участия в нем по иной уважительной причине.

Содействующие лица вправе обжаловать процессуальные акты административных органов, затрагивающие их права и законные интересы.

Третьи лица вправе обжаловать процессуальный акт административного органа о привлечении их к административному производству, не дожидаясь принятия административного акта.

Правом обжаловать исполнительный акт отдельно от соответствующего административного акта обладают обязанное лицо и взыскатель.

Индивидуальные акты, предусмотренные пунктом 5 статьи 111 настоящего Закона, могут обжаловаться лицами, чьи права или законные интересы затрагиваются такими актами, если иное не предусмотрено Законом.

### **Статья 113. Порядок обжалования**

Заинтересованное лицо вправе обжаловать соответствующие действия и решения административных органов в административном или в судебном порядке.

Обращение с жалобой в суд лишает лицо права принесения этой же жалобы в административном порядке, а если производство по этой жалобе уже начато в административном органе второй инстанции, прекращает это административное производство.

Обращение с административной жалобой в суд не требует предварительного обжалования в административном порядке.

### **Статья 114. Административный орган второй инстанции**

Если иное не предусмотрено Законом, административная жалоба рассматривается вышестоящим административным органом.

При отсутствии вышестоящего органа административная жалоба рассматривается вышестоящим должностным

лицом административного органа, издавшего административный акт.

### **Статья 115. Срок подачи административной жалобы**

Административная жалоба может быть подана не позднее тридцати дней с момента надлежащего уведомления об административном акте.

Заинтересованными лицами, не участвовавшими в производстве по изданию административного акта, жалоба может быть подана не позднее девяноста дней с момента опубликования административного акта, а если он не был опубликован, то с момента регистрации его в публичном реестре или ином документе административного органа.

Административная жалоба на иные акты административных органов, предусмотренные частью первой статьи 111 настоящего Закона, может быть подана не позднее тридцати дней с момента, когда соответствующим лицам стало известно об этих актах.

Срок подачи административной жалобы может быть продлен административным органом, уполномоченным рассматривать жалобу, если он был пропущен по уважительной причине.

### **Статья 116. Форма и содержание административной жалобы**

Административная жалоба подается в письменном виде.

Административная жалоба должна содержать:

1) фамилию, имя, отчество и адрес жалобщика, а для юридического лица – название и адрес юридического лица, имя, фамилию и должность лица, подающего жалобу;

2) название административного органа, акт которого обжалуется;

3) копию или инвентаризационные данные обжалуемого административного акта, а если обжалуется иной акт административного органа – копию или краткое описание обжалуемого решения, действия или бездействия;



- 4) основания жалобы и требования жалобщика;
- 5) перечень прилагаемых документов, если таковые имеются.

### **Статья 117. Пределы рассмотрения дела административным органом второй инстанции**

Административный орган второй инстанции рассматривает дело в полном объеме, проверяя решение органа первой инстанции с точки зрения целесообразности, законности, обоснованности и справедливости. При этом он не ограничен ни решением органа первой инстанции по этому делу, ни пределами требований жалобы.

В ходе производства по жалобе административный орган второй инстанции вправе исследовать новые доказательства и устанавливать новые факты.

### **Статья 118. Порядок принесения жалобы**

Административная жалоба приносится в административный орган, издавший обжалуемый акт.

Административный орган обязан принять и зарегистрировать жалобу в порядке, предусмотренном статьей 69 настоящего Закона, и в течение трех рабочих дней передать ее органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать данную жалобу, вместе со всеми материалами дела. Административная жалоба на акты, предусмотренные пунктами 3 и 5 части первой статьи 111 настоящего Закона, должна быть передана органу (должностному лицу), уполномоченному ее рассматривать, незамедлительно.

Административный орган, акт которого обжалуется, должен сопроводить жалобу и материалы дела своим ответным заключением по основаниям жалобы и требованиям жалобщика.

Если иное не установлено настоящей главой, к возбуждению производства по жалобе, применяются положения главы 5 настоящего Закона.

### **Статья 119. Срок рассмотрения административной жалобы**

Административный орган второй инстанции должен принять решение по административной жалобе в течение тридцати дней со дня ее поступления, за исключением случая, предусмотренного частью третьей настоящей статьи.

В случае необходимости административный орган второй инстанции вправе принять решение о продлении срока рассмотрения административной жалобы по основаниям и в порядке, предусмотренном статьей 40 настоящего Закона.

Жалоба по предмету, предусмотренному пунктами 3 и 5 части первой статьи 111 настоящего Закона, должна быть рассмотрена незамедлительно.

### **Статья 120. Приостановление действия актов административного органа в случае их обжалования**

Обжалование административного акта приостанавливает его действие и исполнение с момента регистрации жалобы в административном органе первой инстанции, если иное не предусмотрено законом.

Обжалование актов, предусмотренных пунктами 3, 4 и 5 части первой статьи 111 настоящего Закона, не приостанавливает их действия, если иное не предусмотрено Законом. Административный орган, уполномоченный рассматривать административную жалобу на такие акты, вправе принять решение о приостановлении их действия.

Жалоба на процессуальный акт административного органа о привлечении третьего лица или содействующего лица к административному производству приостанавливает действие этого акта.

## **Статья 121. Процедура рассмотрения административной жалобы**

При рассмотрении административной жалобы применяются процедуры, предусмотренные главами 6 и 7 настоящего Закона.

Административная жалоба на административный акт, изданный по обычной процедуре, рассматривается по обычной процедуре, если жалобщик не настаивает на использовании формальной процедуры.

Административная жалоба на административный акт, изданный по формальной процедуре, рассматривается по формальной процедуре.

Законом могут быть предусмотрены случаи, когда административная жалоба рассматривается по обычной процедуре независимо от того, по какой процедуре был издан обжалуемый административный акт.

Административные жалобы на иные акты, подлежащие обжалованию в порядке, предусмотренном настоящей главой, рассматриваются по обычной процедуре, если иное не предусмотрено законом.

## **Статья 122. Участие в производстве по административной жалобе лиц, участвовавших в подготовке или принятии обжалуемого акта**

Лицо, участвовавшее в подготовке или принятии обжалуемого акта, не может участвовать в принятии решения по административной жалобе на этот акт.

Должностное лицо, принявшее обжалуемый акт, может участвовать в производстве по жалобе на этот акт в качестве третьего лица. Если акт был принят коллегиальным органом, то в производстве по жалобе на этот акт в качестве третьего лица от имени этого органа выступает его председатель.

Должностное лицо, уполномоченное рассматривать административную жалобу, не вправе обмениваться информацией по соответствующему делу с должностным лицом,

которое рассматривало данное дело по первой инстанции, иначе как в предусмотренных Законом процедурных формах.

**Статья 123. Право изменения или отмены обжалуемого акта административным органом, его издавшим**

Подача административной жалобы не лишает административный орган, издавший обжалуемый акт, права изменить или отменить его в соответствии с настоящим Законом.

В случае такого пересмотра собственного акта административный орган должен известить жалобщика и орган, рассматривающий административную жалобу, в течение пяти дней.

В случаях, предусмотренных частями первой и второй настоящей статьи, уполномоченный орган, рассматривающий административную жалобу, ставит перед жалобщиком вопрос об отзыве жалобы или изменении ее содержания.

При отзыве жалобы производство по ней прекращается.

Если жалобщик решает изменить содержание жалобы, он отзывает свою жалобу и подает новую.

**Статья 124. Отзыв административной жалобы**

В любое время до вынесения решения по жалобе жалобщик вправе ее отозвать.

Отзыв жалобы оформляется письменно.

**Статья 125. Решение по административной жалобе**

По административной жалобе административный орган второй инстанции вправе принять одно из следующих решений:

1) отказать в удовлетворении жалобы и оставить обжалуемый акт в силе;

2) внести изменения в обжалуемый акт в соответствии с настоящим Законом;

3) отменить обжалуемый акт на будущее или с обратной силой в соответствии с настоящим Законом;

4) издать новый административный или иной индивидуальный акт. При этом обжалуемый акт считается отмененным с момента вступления в силу нового акта по данному делу, если новый акт не предусматривает иного;

5) при невозможности или нецелесообразности принятия решений, предусмотренных пунктами 2 и 4 настоящей части, административный орган второй инстанции может обязать административный орган, издавший обжалуемый акт, принять определенное решение, совершить определенное действие или отказаться от совершения определенных действий.

Решение административного органа по административной жалобе должно быть доведено до сведения административного органа, издавшего обжалованный акт, и всех участников производства по данной жалобе в трехдневный срок со дня его принятия, а в случае решения по жалобе на акты, предусмотренные пунктами 3 и 5 части первой статьи 111 настоящего Закона, – незамедлительно.

### **Статья 126. Расходы, связанные с производством по административной жалобе**

В случае удовлетворения жалобы все расходы, связанные с производством по административной жалобе, несет административный орган, издавший обжалуемый акт.

В случае отказа в удовлетворении жалобы бремя расходов распределяется согласно статье 44 настоящего Закона, если иное не предусмотрено Законом.

## **ГЛАВА 9. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА**

### **Статья 127. Орган, обеспечивающий исполнение административного акта**

Если иное не предусмотрено Законом, исполнение административного акта должен обеспечить административный орган, его издавший.

### **Статья 128. Срок добровольного исполнения административного акта**

Если иное не предусмотрено Законом, срок, установленный административным органом для добровольного исполнения административного акта, не может быть менее десяти дней со дня надлежащего уведомления адресата административного акта об изданном административном акте.

### **Статья 129. Способ добровольного исполнения административного акта**

В рамках порядка исполнения, предписываемого административным актом, адресат данного административного акта вправе исполнить требования административного акта таким способом, какой он сочтет удобным.

### **Статья 130. Недопустимость принудительного исполнения**

Никакие меры принудительного исполнения не могут применяться к лицу, добровольно исполняющему свои обязанности по административному акту надлежащим образом и в надлежащий срок.

### **Статья 131. Меры принудительного исполнения**

Если адресат административного акта не исполнил свои обязанности по административному акту надлежащим обра-

зом и в надлежащий срок, административный орган вправе применить следующие меры принудительного исполнения:

- 1) замена исполнителя;
- 2) непосредственное принуждение.

Всякая мера принудительного исполнения должна быть оформлена исполнительным актом. Применение мер принудительного исполнения без издания соответствующего исполнительного акта не допускается.

Административный орган при выборе меры принуждения должен руководствоваться принципами необходимой достаточности, экономичности и минимизации издержек общества и обязанного лица.

Если принудительная мера не достигла необходимого эффекта, административный орган вправе применить более жесткую меру принуждения.

Исполнение адресатом административного акта своих обязанностей немедленно прекращает применение меры принудительного исполнения.

Законами могут быть предусмотрены иные меры принудительного исполнения.

### **Статья 132. Исполнительный акт административного органа**

Исполнительный акт – это акт административного органа, обеспечивающий принудительное исполнение административного акта при неисполнении его адресатом административного акта надлежащим образом и в надлежащий срок. К исполнительным актам применяются требования и правила, предусмотренные главой 4 настоящего Закона, если иное не предусмотрено настоящей главой или иными законами.

Исполнительный акт принимается административным органом по собственной инициативе или по требованию иного участника производства, в результате которого был издан исполняемый административный акт, в течение де-

сяти дней с момента истечения срока добровольного исполнения.

Исполнительный акт принимается только в письменном виде и должен быть незамедлительно направлен адресату административного акта, а также лицу, требующему принудительного исполнения административного акта, в целях уведомления в порядке, предусмотренном статьями 77 – 78 настоящего Закона.

Исполнительный акт административного органа является исполнительным документом и подлежит исполнению в порядке, предусмотренном Законом.

В данной главе обязанным лицом является тот адресат административного акта, чье неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей по административному акту стало основанием для издания исполнительного акта, а взыскателем – лицо, в пользу или в интересах которого издан исполнительный акт.

### **Статья 133. Содержание исполнительного акта**

В исполнительном акте должны быть указаны:

- 1) наименование административного органа, издавшего исполнительный акт;
- 2) фамилия и должность должностного лица, издавшего исполнительный акт, его номер телефона;
- 3) административный акт, во исполнение которого издан исполнительный акт, дата издания и вступления в силу;
- 4) резолютивная часть административного акта, подлежащего исполнению;
- 5) фамилия, имя, отчество обязанного лица, его адрес, паспортные данные, а для юридических лиц – наименование и почтовый адрес;
- 6) фамилия, имя, отчество взыскателя, его адрес, паспортные данные, а для юридических лиц – наименование и почтовый адрес;
- 7) подробное описание применяемой меры принудительного исполнения;



8) обоснование избранной меры принудительного исполнения;

9) дата издания исполнительного акта и срок предъявления его к исполнению;

10) иные сведения, предусмотренные Законом.

В исполнительном акте могут быть указаны и иные сведения по усмотрению административного органа.

### **Статья 134. Приведение в исполнение исполнительного акта**

Исполнительный акт может быть приведен в исполнение не ранее чем по истечении трех дней с момента надлежащего уведомления обязанного лица о его принятии.

Если иное не предусмотрено законодательством, административный орган может сам привести в исполнение изданный им исполнительный акт или поручить совершение исполнительных действий другому лицу.

В предусмотренных Законом случаях приведение в исполнение исполнительных актов административных органов осуществляют судебные исполнители в предусмотренном Законом порядке.

Лицо, уполномоченное привести в исполнение исполнительный акт, обязано иметь при себе документ, удостоверяющий его полномочия, и предъявить его по первому требованию заинтересованного лица.

### **Статья 135. Замена исполнителя**

В том случае, если предусмотренная административным актом обязанность выполнения какого-либо действия не исполняется адресатом этого акта, но его исполнение возможно со стороны другого лица, то административный орган может поручить ему исполнение этого действия за счет обязанного лица.

Орган исполнения вправе, если это возможно, сам исполнить это действие за счет обязанного лица, если Законом не предусмотрено иное.

### **Статья 136. Непосредственное принуждение**

Если замена исполнителя не может привести к цели или по объективным обстоятельствам не может быть применена, то орган исполнения, имеющий в соответствии Законом такое полномочие, вправе в предусмотренном Законом порядке непосредственно принудить обязанное лицо исполнить соответствующее действие или запретить совершить определенное действие, а при отсутствии таких полномочий обратиться к судебному исполнителю с соответствующим исполнительным актом.

### **Статья 137. Предупреждение о применении мер принудительного исполнения**

Административный орган в случае, предусмотренном статьей 131 настоящего Закона, может сделать обязанному лицу предупреждение о применении меры принудительного исполнения и установить дополнительный срок для добровольного исполнения требований административного акта. Если обязанное лицо не исполняет свои обязанности в установленный срок, административный орган применяет меру принудительного исполнения.

### **Статья 138. Неисполнение административного акта административным органом, его издавшим**

Если административный орган не исполняет свои обязанности надлежащим образом по изданному им административному акту в течение установленного административным актом срока исполнения или, если таковой не установлен, в течение пятнадцати дней со дня принятия административного акта, адресат административного акта вправе обжаловать такое действие или бездействие административного органа в порядке, предусмотренном для обжалования административного акта.

**Статья 139. Расходы в исполнительном производстве**

Если иное не предусмотрено Законом, расходы по принудительному исполнению административного акта возмещаются за счет обязанного лица.

**ГЛАВА 10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Статья 140. Вступление в силу настоящего Закона**

Настоящий Закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня его официального опубликования.

**Президент  
Республики Узбекистан**

*И. Каримов*

**Пояснительная записка  
по проекту Закона Республики Узбекистан  
«Об административных процедурах»**

Настоящий проект Закона разработан во исполнение подпункта 3.5 раздела I Концепции по реализации приоритетных направлений реформ в сфере государственного строительства и управления, усиления роли и влияния законодательной власти, утвержденной постановлением Президента Республики Узбекистан от 10 марта 2005 г. №ПП-24.<sup>1</sup>

Управленческая деятельность государственных органов представляет собой важнейшую сферу деятельности государства. Четкая правовая регламентация взаимоотношений между государством и личностью является характерным признаком правового государства. Публично-властные отношения, возникающие между государством и личностью, нуждаются в правовой регламентации. Принципы правового государства требуют ясного и предсказуемого поведения административных органов, которое должно быть справедливым и прозрачным для участников административного производства.

В настоящее время отсутствуют единые, закрепленные законом правила, регламентирующие порядок и стадии принятия правовых актов индивидуального характера.

<sup>1</sup> Работа над законопроектом об административных процедурах ведется в Узбекистане с 2004 г. Первый вариант законопроекта был подготовлен ведущими учеными-административистами страны при поддержке иностранных экспертов из Германии и Японии в рамках программы Совета по реформированию законодательных основ государственного и общественного строительства, судебной-правовой реформы при Президенте Узбекистана и Рабочей группы по государственному строительству и управлению, созданной постановлением Президента в марте 2005 г.

Этот пробел в законодательном регулировании в некоторой степени заполняется отдельными актами различной юридической силы: ведомственными инструкциями, положениями и т.д. В результате возникает реальная опасность нарушения прав и интересов граждан, так как существующие административные процедуры в большей степени ориентированы на защиту ведомственного интереса, чем на обеспечение прав и свобод граждан и стимулирование их активного правомерного поведения.

Современная практика разных стран мира показывает, что публично-властная деятельность реализуется на основе закона. Следует отметить, что законодательная регламентация административных процедур осуществляется во многих развитых странах мира (США, ФРГ, Голландия, Япония и др.). Законы об административных процедурах в мировой практике содержат различные модели и принципы административных процедур. Разработчики данного проекта закона, изучив эти модели, выбрали наиболее приемлемые и оптимальные для наших условий.

Представляется очевидным, что в правовом государстве деятельность органов государственного управления и их должностных лиц основывается на законе, на законодательной регламентации основных целей и принципов правового регулирования административных процедур, в наибольшей степени учитывающих особенности государственно-правового развития Узбекистана и опыт развитых зарубежных стран. Практически речь идет о различных административных процедурах и соответствующих им административно-процедурных правилах. Создание на их основе специального нормативного акта в виде Закона об административных процедурах – актуальная задача, прямо связанная с укреплением правовой базы государственного управления, механизма реализации задач и функций исполнительной власти.

Проект Закона «Об административных процедурах» состоит из 10 глав, 140 статей и носит рамочный характер. Общая процедура устанавливает правовые рамки для всех специальных процедур. Соответствие рамочному Закону

обеспечивается подробными правилами и условиями, которым должны следовать все органы, устанавливая специальные процедуры.

Рамочный характер Закона «Об административных процедурах» позволит разработать впоследствии систему специальных процедур в любой сфере, однако они должны соответствовать принципам рамочной процедуры. Государственное управление получит единообразную регламентацию. Благодаря единым стандартам качество управления возрастет независимо от динамики кадровых ресурсов. Значительно сократятся возможности для произвола, злоупотреблений, коррупции и прочих негативных явлений в государственном аппарате. Появится возможность оценивать деятельность органов государственного управления как со стороны общественности и судебной власти, так и в самой системе государственного управления. Создаются условия для непредвзятости и беспристрастности при принятии административного решения. Обеспечивается прозрачность административного процесса. Появляется возможность для надлежащего участия всех заинтересованных сторон в рассмотрении дела (т.е. такое участие, которое обеспечивает учет мнений всех заинтересованных сторон в разрешении дела).

Данный проект для Республики Узбекистан был согласован с Высшим хозяйственным судом, Министерством экономики, Министерством внутренних дел, Министерством финансов, Министерством здравоохранения, Министерством сельского и водного хозяйства, Центральным банком, Государственным налоговым комитетом, Государственным комитетом по демополизации, поддержке конкуренции и предпринимательства, Государственным комитетом по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру, Государственным комитетом по управлению государственным имуществом, Государственным таможенным комитетом, Узбекским агентством связи и информатизации, Государственной инспекцией по надзору в электроэнергетике и Центром по координации и контролю за функционированием рынка ценных бумаг.

Законопроект после ведомственного согласования был доработан Министерством юстиции с учетом всех собранных замечаний и предложений. Надо отметить, что на этом этапе законопроект не претерпел кардинальных изменений. В результате проделанной работы законопроект, который Правительство внесло в Законодательную палату, по признанию международных экспертов, оказался одним из лучших на постсоветском пространстве.

*И. Хамедов,  
докт. юрид. наук,  
координатор*

**67.401(5У)**

**А31**

**Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума 29–30 сентября 2007 г. / Ред. колл. М.Х. Рустамбаев и др.; Ташкентский государственный юридический институт. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008. – 336 с. – ISBN 978-9943-311-07-7; Б.ц.**

**ББК 67.401(5У)**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА  
В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН:  
ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**МАТЕРИАЛЫ  
Международного симпозиума  
29–30 сентября 2007 г.**

*Редактор Л.Б. Ходанович  
Компьютерная верстка И.Б. Портенко*

Подписано в печать 28.12.2007. Формат 60x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Гарнитура SchoolBook. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 21.  
Тираж 250 экз.

**Издательство «KONSAUDITINFORM-NASHR»,  
100047, г. Ташкент, ул. Бухоро, 6.**

**Отпечатано ООО «ARNAPRINT»,  
100182, г. Ташкент, ул. Бойкаро, 41.  
Заказ №342.**