

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ИХ РОЛЬ
В ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Исаков	кандидат юридических наук, доцент кафедры
Аслан	конституционного и административного права,
Русланович	Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова (360004, Россия, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173) E-mail: isaslan@mail.ru
Токбаева	магистрант, Кабардино-Балкарский государственный
Сюзанна	университет им. Х.М. Бербекова
Славова	(360004, Россия, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173) E-mail: isaslan@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются основные подходы к толкованию понятия «административные процедуры», сложившиеся в юридической литературе. Авторами предпринята попытка выработать основные отличительные признаки рассматриваемой категории. Делается вывод о необходимости разработки и закрепления легальной дефиниции административных процедур в целях теоретического и практического совершенствования порядка предоставления государственных услуг и повышения их качества для граждан. На основе анализа зарубежного опыта регламентирования процедурной деятельности органов государственной власти выявлены перспективные направления развития отечественного законодательства в соответствующей сфере.

Ключевые слова: государственное управление, административные процедуры, государственные услуги, административные регламенты, качество государственных услуг.

Совершенствование административных процедур, при решении задачи по повышению эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти, в особенности улучшения качества государственных услуг является одним из перспективных направлений защиты прав и законных интересов граждан от чрезмерно усмотрительного характера деятельности чиновников [1].

В пункте 15 Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» дано определение административным процедурам как логически обособленных последовательностей административных действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках предоставления государственной услуги [2].

Появление в законодательстве относительно нового термина, привлекло внимание ряда авторов. Так В.А. Зюзин отмечает, что в ходе проведения административной реформы выделились обособленные административно-процедурные отношения и выделяет следующие их признаки:

- неконфликтный характер данных правоотношений, возникающих исключительно между государственными органами и гражданами;
- внешняя направленность правоотношений по поводу реализации гражданами и организациями своих прав и законных интересов;
- в рамках указанных правоотношений реализуются конституционные права и свободы граждан в сфере государственного управления;

- целью данных правоотношений являются закрепление гарантий защиты граждан от административного произвола [3, с. 7].

Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина раскрывают административную процедуру как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей [4, с. 4].

Приведенное определение представляется слишком широким и не позволяет выявить отличительные черты административных процедур, в том числе не дают характеристики субъектов, уполномоченных совершать подобные действия.

Тихомиров С.В. отмечает, что особенностью административно-процедурной деятельности является ее цель, выражающаяся не в применении мер принуждения, а обеспечение эффективной исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, а также осуществление прав частных лиц [5, с. 632].

Данное определение дает возможность вычленить суть существования административных процедур – ликвидировать излишнее административное усмотрение, путем закрепления основных требований к условиям, срокам и последовательности осуществления своей деятельности государственными служащими.

Тихий Р.С. раскрывает административные процедуры как нормативную регламентацию деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающую порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных административных дел [6, с. 8].

Достоинством указанной дефиниции является закрепления предмета правового воздействия административных процедур – порядок осуществления государственными органами исполнительной власти своих властных полномочий.

По мнению ряда авторов, [7, с. 132] которое представляется обоснованным, применение термина «дело» при характеристике исключительно позитивного вида деятельности государства не совсем подходит в связи с юрисдикционным характером данной правовой категории [8, с. 80].

Салищева Н.Г. предлагает следующее толкование – это «установленный законом порядок разрешения индивидуальных дел органами публичной власти (должностными лицами) в связи с реализацией прав и законных интересов физических и юридических лиц в сфере государственного управления» [9, с. 314].

В Государственную Думу РФ вносилось несколько инициатив по принятию законов регламентирующих административные процедуры, раскрывавших сущность данной правовой категории именно в позитивном толковании.

Так законопроект, предложенный В.В. Похмелкиным, в статье 1 раскрывал его, как правила рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, либо как осуществление управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц [10].

Проект закона, предложенный Фондом Конституция, раскрывал данное понятие как порядок рассмотрения полномочным органом публичной администрации дел по инициативе граждан, их организаций (юридических лиц), либо по инициативе органов публичной власти [11].

Анализ приведенных выше определений позволил выявить следующие характерные для административной процедуры признаки:

- является нормативно установленным порядком деятельности субъектов административного права;
- деятельность государственных органов обязательно носит бесспорный (неюрисдикционный) характер, не связанный с применением мер административного принуждения;

- целью административно-процедурной деятельности публичных органов является упорядочение конкретных правоотношений, в частности складывающихся между: государственными органами и гражданами (а также иностранными гражданами и апатридами) и их организациями; государственными органами их структурными подразделениями и должностными лицами;
- данная деятельность связана с реализацией публичным субъектом своих властных полномочий.

С учетом вышеизложенного под административной процедурой следует понимать - нормативно установленный порядок деятельности органов исполнительной власти в рамках их компетенции, осуществляемая в отрыве от применения мер принуждения и реализуемая в бесспорном порядке во взаимоотношениях с заявителями.

Наличие острых дискуссий в научной литературе по поводу правовой категории «административные процедуры» спровоцировало появления большого количества дефиниций данного понятия.

В такой ситуации был незаменим опыт развитых стран в решении данной проблемы. Поэтому анализ теоретических разработок зарубежных государств и практическая их реализация является одним из источников знаний и рекомендаций для дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере.

Так в США в 1946 год был принят Закон «Об административных процедурах» [12]. В качестве круга общественных отношений, на которые направлено правовое регулирование его норм, выделяются правоотношения внешнего характера, при которых реализуются права частных лиц. Однако внутренние процессы деятельности государственных органов тоже затрагиваются в законе, но только в той степени, которая объективно необходима для содействия гражданам и их организациям.

В 1957 году был утвержден Закон «Об общих началах административного процесса» [13, с. 391] в Венгрии, который был отменен с вступлением в силу нового Закона Венгрии об административной процедуре [14].

Схожая с американским характеристика понятия «административная процедура» содержится в Законе Германии «Об административных процедурах», принятом в 1976 г. [15].

В свою очередь Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. «Об административных процедурах» к процедурам относит следующее:

- порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и служебных полномочий и их оформление;
- процедуру организации работы государственного аппарата;
- процедуру рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуру административной защиты прав и законных интересов граждан;
- основные начала принятия решений в области экономики [16].

Таким образом, в рамках упомянутого Закона регулируется ряд правоотношений внутригосударственного устройства.

В последние годы процессы аналогичного законотворчества активизировались и в ряде других государств.

Из анализа приведенных подходов к раскрытию понятия «административная процедура» имеющихся в отечественной специальной литературе и с использованием зарубежного опыта реформирования в данной области, можно сделать вывод, что процедурная деятельность государственных органов, регулируемая на данный момент административными регламентами нуждается в принятии федерального закона, который унифицирует основные принципы и требования к данному рода деятельности.

Если говорить о конкретной государственной услуге, например, оформление и выдача паспорта гражданина РФ, данное взаимодействие уполномоченного субъекта публичной власти и заявителя, представляет собой сложный и продолжительный по времени про-

цесс, который объективно нуждается в структурировании, в целях улучшения возможности контроля за его течением, при условии законодательного закрепления общего определения понятия «административная процедура».

Литература

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2003. № 93.
2. Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.
3. Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
4. Тихомиров Ю. А., Талатина Э. В. Административные процедуры и права // Журнал российского права 2002. № 4.
5. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник / под общ. ред. Л. Л. Попова. М., 2008.
6. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
7. Новиков А. В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж.
8. Шимова В. Н. Словарь современных экономических и правовых терминов. Минск. 1999.
9. Административное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Н. Ю. Хаманева. 2005.
10. Пленарное заседание. Представление и обсуждение законопроектов «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» и «О стандартах государственных услуг» // URL: <http://www.gisa.ru/31677.html> (дата обращения: 01.11.2016 г.).
11. Пленарное заседание. Представление и обсуждение законопроектов «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» и «О стандартах государственных услуг» // URL: <http://www.gisa.ru/31677.html> (дата обращения: 01.11.2016 г.).
12. Закон США «Об административных процедурах» // URL: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/apa.pdf> (дата обращения: 23.10.2016 г.).
13. Венгерское административное право / под ред. Б. М. Лазарева. М., 1990.
14. Закон Венгрии «Об административной процедуре» // URL: http://people.su.se/~dakl2576/The_new_Administrative_Procedures_Act_of_Hungary.pdf (дата обращения: 25.10.2016 г.).
15. Закон Германии «Об административных процедурах» // URL: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm> (дата обращения: 24.10.2016 г.).
16. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-III «Об административных процедурах» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750 (дата обращения: 22.11.2016).

Isakov Aslan Ruslanovich, candidate of legal sciences, associate professor of the constitutional and administrative law chair, Kabardino-Balkarian State University named after H. M. Berbekov (173, Chernyshevsky St., Nalchik, 360004, Russian Federation).
E-mail: isaslan@mail.ru

Tokbaeva Suzanna Slavovna, undergraduate, Kabardino-Balkarian State University named after H. M. Berbekov (173, Chernyshevsky St., Nalchik, 360004, Russian Federation).
E-mail: isaslan@mail.ru

ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND THEIR ROLE
IN IMPROVING THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES

Abstract

The article analyzes the main approaches to the interpretation of the concept of "administrative procedures" prevailing in the legal literature. The authors attempted to develop the main features of the considered category. The conclusion is made about necessity of development and consolidation of the legal definition of administrative procedures in order to theoretical and practical improvement of public services and improving quality for citizens. Based on the analysis of foreign experience of regulation of the procedural activities of the state authorities identified promising directions of development of domestic legislation in the relevant field.

Key words: public administration, administrative procedures, public services, administrative regulations, the quality of public services.

1. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF // Ros. gaz. 2003. № 93.
2. Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 16 maya 2011 № 373 «O razrabotke i utverzhdenii administrativnyh reglamentov ispolneniya gosudarstvennyh funkciy i administrativnyh reglamentov predostavleniya gosudarstvennyh uslug» // SZ RF. 2011. № 22. St. 3169.
3. Zuzin V. A. Administrativnye procedury: teoriya, praktika i problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya v Rossiyskoy Federacii: avtoref. dis. .. kand. yurid. nauk. M., 2007.
4. Tihomirov Yu. A., Talapina E. V. Administrativnye procedury i prava // Zhurnal rossiyskogo prava 2002. № 4.
5. Popov L. L., Migachev Yu. I., Tihomirov S.V. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik / pod obsch. red. L.L. Popova. M., 2008.
6. Tihiy R. S. Problemy pravovogo regulirovaniya administrativnyh procedur v RF (regional'no-pravovoy aspekt): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Tyumen', 2005.
7. Novikov A. V. Obrascheniya grazhdan: Administrativno-procedurnye pravovye aspekty: dis. ...kand. yurid. nauk. Voronezh.
8. Shimova V. N. Slovar' sovremennyh ekonomicheskikh i pravovyh terminov. Minsk. 1999.
9. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federacii: uchebnik / Pod red. N.Yu. Hamaneva. 2005.
10. Plenarnoe zasedanie. Predstavlenie i obsuzhdenie zakonoproektov «Ob administrativnyh reglamentah v ispolnitel'nyh organah gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federacii» i «O standartah gosudarstvennyh uslug» // URL:<http://www.gisa.ru/31677.html> (data obrascheniya: 01.11.2016 g.).
11. Plenarnoe zasedanie. Predstavlenie i obsuzhdenie zakonoproektov «Ob administrativnyh reglamentah v ispolnitel'nyh organah gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federacii» i «O standartah gosudarstvennyh uslug» // URL:<http://www.gisa.ru/31677.html> (data obrascheniya: 01.11.2016 g.).
12. Zakon SShA «Ob administrativnyh procedurah» // URL: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/apa.pdf> (data obrascheniya: 23.10.2016 g.).
13. Vengerskoe administrativnoe pravo / pod red. B.M. Lazareva. M., 1990. S. 391 - 393.
14. Zakon Vengrii «Ob administrativnoy procedure» // URL: [http://people.su.se/~dakl2576/The new Administrative Procedures Act of Hungary.pdf](http://people.su.se/~dakl2576/The_new_Administrative_Procedures_Act_of_Hungary.pdf) (data obrascheniya: 25.10.2016 g.).
15. Zakon Germanii «Ob administrativnyh procedurah» // URL: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm> (data obrascheniya: 24.10.2016 g.).
16. Zakon Respubliki Kazahstan ot 27 noyabrya 2000 goda № 107-II «Ob administrativnyh procedurah» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750 (data obrascheniya: 22.11.2016 g.).