

УДК 342

https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/53

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

©Аманалиев У. О., ORCID: 0000-0002-7438-8752, SPIN-код: 9833-2091, д-р юрид. наук,
Высшая школа администрирования, Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики имени Ж. Абрарманова,
г. Бишкек, Кыргызстан, aurmato@mail.ru

SOME PERFORMANCE ISSUES ACTIONS OF THE ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LEGISLATION OF THE KYRGYZ REPUBLIC

©Amanaliyev U., ORCID: 0000-0002-7438-8752, SPIN-code: 9833-2091, Dr. habil.,
Graduate School of Administration, Academy of State Administration under the President of the
Kyrgyz Republic named after Zh. Abdrakhmanov, Bishkek, Kyrgyzstan, aurmato@mail.ru

Аннотация. Автор анализирует реализацию действующего Закона КР «Об административной деятельности и административных процедурах». В первую очередь автор останавливается на понятиях административной процедуры и истории ее возникновения. Автор также отметил, что административная процедура зародилась в зарубежных странах и широко применяется на практике. Автор исследования констатирует, что закон об административных процедурах, впервые принятый в Кыргызской Республике, не работал по объективным и субъективным причинам. Автор также отметил некоторые проблемы в функционировании закона и осознал, что исполнение действующего закона принадлежит высшим органам государственной власти. В исследовании автора предлагается принять правила внутренних организационных актов высших государственных органов на основе закона для обеспечения его действия и повышения его эффективности. Это связано с тем, что существующие внутренние акты чаще используются в организационных вопросах, чем упомянутый выше закон. Если порядок его применения не соответствует закону или не утверждает правила, предусмотренные законом, положения принятого закона не применяются. По его словам, единственный способ реализовать это — внести нормы закона в существующие внутренние организационные акты. Сегодня реализацию закона должны организовать Администрация Президента и Кабинет Министров КР. Основная проблема недостаточной практической эффективности закона — несоответствие закона внутренним организационным актам. Такими актами будут Регламент и Положение Администрации Президента КР и Кабинета министров КР.

Abstract. In this article, the author analyzes the implementation of the current Law of the Kyrgyz Republic "On Administrative Activities and Administrative Procedures." First of all, the author dwells on the concepts of the administrative procedure and the history of its occurrence. The author also noted that the administrative procedure originated in foreign countries and is widely used in practice. The author of the study states that the law on administrative procedures, first adopted in the Kyrgyz Republic, did not work for objective and subjective reasons. In the author's study, it is proposed to adopt the rules of internal organizational acts of the highest state bodies on the basis of the law to ensure its operation and increase its effectiveness. This is due to the fact that existing internal acts are more often used in organizational matters than the above-mentioned law. If

the procedure for its application does not comply with the law or does not approve the rules provided for by law, the provisions of the adopted law are not applied. According to him, the only way to realize this is to introduce the norms of the law into the existing internal organizational acts. Today, the implementation of the law should be organized by the Presidential Administration and the Cabinet of Ministers of the Kyrgyz Republic. The main problem of insufficient practical efficiency of the law is the discrepancy between the law and the internal organizational acts of the author. Such acts will be the Rules and Regulations of the Administration of the President of the Kyrgyz Republic and the Cabinet of Ministers of the Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: Киргизская Республика, закон, законодательство, административная процедура, право.

Keywords: Kyrgyz Republic, law, legislation, administrative procedure, law.

В Киргизской Республике среди ученых продолжают споры о понимании административных процедур и о месте данного института в рамках административного процесса. Российские ученые уже отмечались невозможность использования термина «административные процедуры» без его смешивания на практике или с административными производствами или административными регламентами [1, с. 38-46].

В рамках данного исследования, считаем важным обратиться к восприятию исследуемого института в зарубежных странах, для чего использовать термин «административная процедура» в единственном числе. Сам термин был заимствован из законодательства зарубежных стран, причем термины *procedimento* (итал.), *procedimento* (исп.), *procedure* (англ.), *procédure* (фр.), *verfahren* (нем.) могут переводиться не только как процедура, но и как процесс, производство.

Так, Закон ФРГ об административном производстве 1976 г. (*Verwaltungs ver fahrens gesetz*) в современной литературе переводится как закон об административных процедурах [2, с. 56]. Наступило время признать, что в современных правовых реалиях термин «административные процедуры» для обозначения части (вида) административного процесса исчерпал себя. Этот термин был уместен, когда было важно подчеркнуть, что кроме спорного административного процесса есть еще широкий пласт позитивных неконфликтных административных дел, порядок разрешения которых следует отнести к административному процессу. Однако в настоящее время видится излишним противопоставлять процедуры и процесс. Справедливо отмечается, что судебный процесс так же, как внесудебная деятельность по разрешению административных дел, осуществляется в рамках определенных юридических процедур, а процедурность присутствует во всех видах правоприменительного процесса [3, с. 28].

Отметим, что зарубежное административное право формировалось, прежде всего, как судебное и направленное на разрешение споров между частными лицами и публичной администрацией. При этом первичен был институт административной юстиции, а не понятие административного процесса. В 1940–1950 гг. в науке административного права зарубежных стран начался процесс перенесения отдельных удачных элементов административной юстиции на неспорные отношения в сфере реализации функций публичной администрации. Был задан вектор процессуализации позитивных отношений граждан и чиновников в развитие демократических прав граждан. Права частного лица в административном праве, целью которого является их защита от произвола со стороны администрации, понимается не

только как право на доступ к административному правосудию, но и как право на участие в принятии административных решений, право быть услышанным администрацией. В центре такого понимания оказывается центральное звено управленческого процесса как формы реализации административной функции — процесс принятия административного акта [4].

Административная процедура понимается как динамическое выражение административной функции, раскрывающее переход от абстрактной власти к административному акту, превращение компетенции в административный акт; установленная законом совокупность действий, которая направлена на производство административного акта, его добровольное или осуществление» [5, с. 456].

В законодательстве зарубежных стран, принятом в 50-х-70-х гг. XX в., понятие административной процедуры, как правило, не дается (США, Великобритания, Франция), либо определяется через административные акты. Так, согласно ст. 9 Закона ФРГ об административном производстве (административных процедурах) 1976 г. административная процедура — это имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора; административная процедура включает издание административного акта либо заключение публично-правового договора [6, с. 130].

В доктрине административного права Германии выделяются две причины, обуславливающие расположение административного акта в центре законодательного регулирования административной процедуры: исторически-теоретическая и юридически-прагматическая [7, с. 194-196]. Административный акт является не только искусственным продуктом управленческой науки, но также урегулированным законом инструментом управления и административного контроля.

Административные акты определяют административную процедуру, управляют административным исполнением, обеспечивают действие административных решений, и, наконец, указывают вид защиты со стороны административного суда.

В странах, которые приняли акты об административной процедуре на рубеже XX–XXI вв. понятие процедуры также не дается (Япония, Испания, Нидерланды, Финляндия, Грузия, Армения, Азербайджан) или, как, например, в Эстонии административная процедура «означает мероприятия, проводимые административным органом в рамках издания нормативных актов или совершения административных действий или совершение административных действий, заключения договоров в соответствии с публичным правом» (<https://clck.ru/ep47N>).

Понимание института административной процедуры немыслимо без осознания ее целевого назначения, анализа стоящих перед институтом задач. Целью законодательства об административных процедурах стало не просто упорядочение управленческих, бюрократических действий администрации, а привлечение заинтересованных лиц к процессу разработки и принятия административных решений. Административная процедура — это уровень взаимодействия граждан и государства, при котором осуществляется поиск баланса частных и публичных интересов при принятии административного акта или административного решения. И если в странах «старой» демократии данные вопросы заработаны правовой доктриной и судами, то в ряду новых по времени законов об административной процедуре прямо указываются ее цели.

В правовой системе Киргизской Республики понятие административной процедуры — это совсем новый институт. В 2004 году впервые в истории Кыргызстана был принят Закон

КР «Об административных процедурах» как отдельный предмет законодательного регулирования.

Вышеназванный закон направлен на урегулирование отношений между административными органами, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами с другой. На практике новое законодательное регулирование к сожалению не нашло развития данной процедуры. Проведенные исследования 2008 года показали, что государственные органы почти не применяют данный закон на практике. Тот факт, что этот закон государственными органами практически не применялся и, насколько известно, продолжает не применяться сегодня, объясняется его слишком многими декларативными формулировками, пробелами, многими отсылочными нормами и его неподходящей систематикой.

В 2011 году и в начале 2014 года эксперты начали разработать новый проект закона об административных процедурах. 31 июля 2015 года в Киргизской Республике был принят Закон «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (далее «Закон об административных процедурах»), который вступил в силу 19 мая 2016 года.

Новый правовой институт стал охватывать едиными процедурными принципами и правилами, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и организаций. Эти принципы и правила направлены на то, чтобы не только последовательно выполнить какое-либо действие, издать акт, но и учесть при этом права и интересы тех, в отношении кого такое действие совершается, а акт издается. Деятельность государственной администрации становится детально регламентированной, предсказуемой и прозрачной. В тех странах, где функционирует институт административных процедур, государственное администрирование становится более эффективным, а права, интересы и свободы граждан и организаций более защищенными.

Конечно, чтобы этот институт должным образом заработал в Кыргызстане необходимо время. Потребуется организационная, правовая и даже психологическая перестройка государственного аппарата, пропаганда и разъяснение нового института среди населения. Одной из проблем, которую также придется решить в процессе внедрения нового закона, является соотношение его положений с положениями других актов законодательства Киргизской Республики по вопросам обращений. Долгое время в Кыргызстане большинство обращений в государственные органы находилось в сфере действия Закона Киргизской Республики от «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 г. (далее «Закон об обращениях»), а до него — в сфере действия других подобных актов (<https://clck.ru/ep49p>). Конечно, в законодательстве существовало и существует определенное количество т.н. специальных порядков подачи и рассмотрения обращений. К примеру, обращения в государственные органы в рамках судебных процессов. Свои правила рассмотрения обращений предусматриваются в налоговом, таможенном, антимонопольном законодательстве.

Действительно, многие вопросы обращений, которые изначально были в сфере действия Закона об обращениях, в настоящее время оказались в сфере действия других, новых законов. Но это не означает, что все вопросы обращений оказались охваченными этими новыми законами, в связи с чем, необходимость в Законе об обращениях отпала. Несмотря на бурное развитие института обращений в различных актах, остались вопросы, неурегулированные в нормативно-правовом порядке. Более того, Закон об обращениях имеет непосредственную связь с конституционными положениями. В соответствии с ч. 5 ст. 37 Конституции Киргизской Республики от 5 мая 2021 г. (принятым всенародным голосованием

от 11 апреля 2021 г.), каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок (<https://clck.ru/bNNX8>). Конституция не связывает обращения исключительно с административными процедурами, оказанием государственных или муниципальных услуг или запросом информации. Например, Закон об административных процедурах предполагает, что заявления физических или юридических лиц преимущественно связаны с необходимостью издания административного акта, а жалобы — с обжалованием таких актов.

Можно допустить, что названной статьей Конституции охватывается право на обращение, связанное с реализацией индивидуальных прав, свобод и интересов (на что, к примеру, направлено законодательство об административных процедурах и государственных услугах). В то же время, в случае с обращением в области доступа к информации, в Конституции имеется статья 33, отдельные части которой говорят, что каждый имеет право на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе (ч. 2); каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов (часть 3); каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (ч. 4) (<https://clck.ru/bNNX8>).

Различные нормативные правовые акты по вопросам обращений нередко оперируют одними и теми же видами обращений. К примеру, и в Законе об обращениях, и в Законе об административных процедурах встречается понятие «заявление».

Основным субъектом, рассматривающим обращения по Закону об обращениях, являются государственные органы и органы местного самоуправления, что вытекает и из Конституции Киргизской Республики. Поэтому любые обращения в негосударственные организации, государственные предприятия или учреждения (не являющиеся государственными органами) выпадают из сферы регулирования Закона об обращениях.

Исключением могут являться случаи, когда государственно-властные полномочия делегируются субъектам, не являющимся государственными органами. В подобных случаях такие субъекты также должны включаться в сферу действия Закона об обращениях.

Закон об обращениях во многом является процедурным актом. Несмотря на то, что действующий Закон выгодно отличается от предыдущих актов законодательства Киргизской Республики в части более внимательного отношения к процедурам, он также нуждается в определенном совершенствовании процедурного характера.

Но, несмотря на существование многочисленных правил и порядков рассмотрения обращений, принятие Закона об административных процедурах означает, что этот закон стал основополагающим, центральным актом, регулирующим вопросы обращений в государственные органы, когда речь идет о защите, содействии в реализации, восстановлении прав, свобод и интересов физических и юридических лиц. В этом смысле, он носит более приоритетный к Закону об обращениях характер. В Законе об обращениях специально оговорено, что он не распространяется на обращения связанные с осуществлением административных процедур, порядок рассмотрения которых регламентируется законодательством об административной деятельности и административных процедурах.

Административная жалоба, регулируемая Законом об административных процедурах, также имеет свой предмет и пределы в которых она может применяться. В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона об административных процедурах под административной жалобой понимается жалоба заинтересованного лица на принятый административный акт (действие или бездействие административного органа и/или должностного лица), подаваемая в административном (досудебном) порядке (<https://clck.ru/ep4D9>). Таким образом, административная жалоба непосредственно связана с принятым административным актом или совершенным действием, бездействием административного органа или должностного лица. Такая связь — обязательное условие для признания обращения административной жалобой.

Под административным актом, в соответствии с п. 6 ст. 4 Закона об административных процедурах, понимается акт административного органа или его должностного лица, одновременно:

а) обладающий публично-правовым и индивидуально-определенным характером;
б) имеющий внешнее воздействие, т.е. не имеющий внутриведомственный характер;
в) влекущий правовые последствия, т.е. устанавливающий, изменяющий, прекращающий права и обязанности для заявителя и/или заинтересованного лица (<https://clck.ru/ep4D9>).

Под административным органом в Законе об административных процедурах понимается орган государственной исполнительной власти, исполнительный орган местного самоуправления, а также специально созданные органы, наделенные законом полномочиями постоянно или временно осуществлять административные процедуры.

Возникает вопрос Администрация Президента Киргизской Республики и Кабинет Министров Киргизской является ли административным органом? Если да, то рассматривает ли в пределах своих полномочий административной жалобы?

Если анализировать действующую Конституцию Киргизской Республики то согласно ч. 1 ст. 66 Президент возглавляет исполнительную власть КР. Также ч.1 ст. 89 Конституция КР определяет, что исполнительную власть в КР осуществляет Президент. Также согласно Конституции КР Президент КР определяет структуру и состав кабинета министров КР. Согласно п. 1 ст. 2 Конституционного закона КР «О Кабинете Министров» от 11 октября 2021 года №122 является высшим коллегиальным органом исполнительной власти, подчиненным и подотчетным Президенту (<https://clck.ru/ep4Fo>).

Также ч. 2 ст.89 Конституция КР определяет, что Председатель кабинета министров является руководителем Администрации Президента КР (<https://clck.ru/bNXX8>). В то же время от 7 мая 2021 года утверждено Положение Администрации Президента КР. Согласно данному положению Администрация Президента является государственным органом, непосредственно подчиненным Президенту КР, обеспечивающим деятельность Президента КР и Кабинета Министров КР по реализации их полномочий, установленных Конституцией КР. Кроме того п. 4 ст. 1 Конституционный закон КР о Кабинете Министров от 11 октября 2021 года №122 составляет следующую систему органов исполнительной власти:

1. Президент Киргизской Республики (далее — Президент);
2. Кабинет Министров;
3. министерства и государственные комитеты;
4. административные ведомства;
5. полномочные представители Президента в областях (далее - полномочный представитель);

6. местные государственные администрации (<https://clck.ru/ep4Fo>).

В свою очередь и Президент и Председатель кабинета министров – Руководитель Администрация Президента КР в рамках административной процедуры осуществляет административную деятельность. Согласно ст. 4 Закона об административной деятельности и административных процедурах административная деятельность — деятельность административных органов, оказывающая внешнее воздействие и завершающаяся принятием административных актов, а также действие или бездействие, которое влечет для физических или юридических лиц правовые и/или фактические последствия (<https://clck.ru/ep4Fo>). Получается своеобразная пирамида: вершину ее занимает государственное управление, исполнительная власть, из нее вытекает административная процедура и административный процесс. Однако в деятельности органов исполнительной власти преобладают ведомственные правовые акты, ведомственные процессуальные акты управления. Все их можно разделить на две группы:

-во-первых, это должностные регламенты государственных служащих, правила внутреннего распорядка и многие другие внутриорганизационные правовые акты, устанавливающие те или иные управленческие процедуры;

-во-вторых, это правовые акты, регулирующие внешнюю управленческую деятельность, ради которой собственно и создаются органы государственного управления, исполнительной власти. К ним относятся приказы, инструкции, наставления, уставы, правила и многие другие акты управления, издаваемые министерствами и иными органами исполнительной власти, которые и регулируют их деятельность. Огромную роль во внешней управленческой процедурной деятельности занимают административные регламенты по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг гражданам и организациям. Настоящее время таких административных регламентов регулирующих управленческих процедур в Кабинете Министров и Администрации Президента КР является Регламент Администрации Президента КР утвержденный распоряжением Руководителя АПКР от 26.10.2021 года и Регламент Кабинета Министров КР утвержденный Председателем Кабинета Министров КР от 28 октября 2021 года №233.

Как показывает анализ законодательства Киргизской Республики исполнения нормы законодательства об административной деятельности и административных процедурах прежде всего, должно быть обеспечена с Администрацией Президента КР и Кабинетом Министров КР. Действующий Регламент работы с документами в Администрации Президента КР утвержденный распоряжением Руководителя АПКР от 26 октября 2021 года №571 не напоминает о Законе «Об административной деятельности и административных процедурах» в порядке рассмотрения жалоб (<https://clck.ru/ep4Kf>).

Согласно п. 80. вышеназванного Регламента Индивидуальные и коллективные заявления, обращения, жалобы рассматриваются в соответствии с Законом КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года №67. По нашему мнению заявления, обращения, жалобы граждан должно быть рассмотрены в соответствии с Законами КР «Об административной деятельности и административных процедурах» и «О порядке рассмотрения обращений граждан». Так как Президент возглавляет и руководит деятельности исполнительной власти, Кабинет Министров входит в систему исполнительной власти КР. Администрации Президента КР обеспечивает работу Президента КР. А, в Администрации Президента КР поступают административная жалоба т.е. жалоба заинтересованного лица на принятый административный акт (действие или бездействие административного органа и/или должностного лица), подаваемая в административном

(досудебном) порядке. Внутриорганизационные акты регулирующие деятельности Президента КР и Кабинета Министров КР не регламентирует рассмотрения жалобы в порядке определяемым Законом КР «Об административных процедурах». Это означает, что не реализуется основной принцип закона. Принцип устанавливающих открытости и ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом, при осуществлении своих полномочий.

Согласно ч. 2 ст. 66 Конституции КР Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Значит в соответствии с положением Конституции КР поступившие жалобы административного характера в рамках Закона «Об административной деятельности и административных процедурах» должно быть рассмотрено Администрацией Президента КР.

Мне кажется, эффективное действие обеспечения реализации нормы законодательства осуществляется только тогда, когда в правоприменительной деятельности высшего органа исполнительной власти реализуется норма в соответствии с законодательными полномочиями.

Вместе с тем Ю. Н. Стариков в предисловии к фундаментальному сочинению «Общее административное право» [8] отводит весьма важное место административным процедурам в реализации публичных интересов в сфере организации и осуществления публичного управления, отмечая при этом, что публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу управленческой деятельности, но и корректировать, восстанавливать законный порядок, т.е. процесс осуществления управленческих действий.

Список литературы:

1. Зюзин В. А. От административных процедур к административной процедуре // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции. М., 2018. С. 38-46.
2. Штатаина М. А. Административный процесс. М., 2015.
3. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России. М., 2018. Ч. 1.
4. Sandulli M. A. Codice dell'azione amministrativa. Giuffrè Editore, 2011.
5. Acosta Romero M. Teoría general del derecho administrativo: primer curso. 1984.
6. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений. М., 2007. 241 с.
7. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву. М., 2000. С. 194–196.
8. Стариков Ю. Н. Общее административное право. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 11.

References:

1. Zyuzin, V. A. (2018). Ot administrativnykh protsedur k administrativnoi protsedure. In *Sovremennye problemy administrativnogo prava, protsessa i protsedur: rossiiskii i zarubezhnyi opyt: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii*, Moscow. 38-46. (in Russian).
2. Shtatina, M. A. (2015). *Administrativnyi protsess*. Moscow. (in Russian).
3. Zelentsov, A. B., Kononov, P. I., & Stakhov, A. I. (2018). *Administrativno-protsessual'noe pravo Rossii*. Moscow. (in Russian).

4. Sandulli, M. A. (2011). Codice dell'azione amministrativa. Giuffrè Editore.
5. Acosta Romero, M. (1984). Teoría general del derecho administrativo: primer curso.
6. Administrativno-protsessual'noe pravo Germanii: Zakon ob administrativnom proizvodstve; Zakon ob administrativno-sudebnom protsesse; Zakonodatel'stvo ob ispolnenii administrativnykh reshenii (2007). Moscow. (in Russian).
7. Rikhter, I., & Shuppert, G. F. (2000). Sudebnaya praktika po administrativnomu pravu. Moscow. 194–196. (in Russian).
8. Starilov, Yu. N. (2016). Obshchee administrativnoe pravo. Voronezh. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 04.03.2022 г.*

*Принята к публикации
09.03.2022 г.*

Ссылка для цитирования:

Аманалиев У. О. Некоторые проблемы обеспечения эффективности действия административно-процедурного законодательства Киргизской Республики // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. №4. С. 463-471. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/53>

Cite as (APA):

Amanaliev, U. (2022). Some Performance Issues Actions of the Administrative and Procedural Legislation of the Kyrgyz Republic. *Bulletin of Science and Practice*, 8(4), 463-471. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/53>