

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ НА ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ

ADMINISTRATIVE BARRIERS ON THE WAY OF FORMATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Маркова Е.О.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры юридических дисциплин
Сумского филиала*

Харьковского национального университета внутренних дел

Статья посвящена рассмотрению административной процедуры сквозь призму существующих барьеров, которые препятствуют ее внедрению в правовой механизм отношений между органами власти и гражданами. Автор проводит классификацию барьеров и раскрывает их сущность. Указывает на основные негативные тенденции, которые создают дополнительные проблемы в реализации процедурного механизма. Выявление существующих барьеров позволит нам определить дальнейший механизм их преодоления и, как следствие, приблизит нас к становлению административной процедуры.

Ключевые слова: административная процедура, административно-правовые барьеры, функциональные барьеры, экономические барьеры.

Стаття присвячена дослідженню адміністративної процедури крізь призму існуючих бар'єрів, які перешкоджають її розвитку та застосуванню в правовому механізмі відносин між органами влади та громадянами. Автор проводить класифікацію бар'єрів і розкриває їхню сутність. Існуючі бар'єри вказують на основні негативні тенденції, які створюють додаткові проблеми в реалізації процедурного механізму в нашій країні. Виявлення існуючих бар'єрів дасть нам змогу визначити майбутній механізм їх подолання і, як наслідок, наблизить до процесу становлення адміністративної процедури.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративно-правові бар'єри, функціональні бар'єри, економічні бар'єри.

The article is devoted to consideration of the administrative procedure through the prism of existing barriers that prevent its introduction into the legal mechanism of relations between authorities and citizens. The author gives a classification of barriers and reveals their essence. The author points to the main negative trends that create additional problems in the implementation of the procedural mechanism. Identification of existing barriers will allow us to determine the further mechanism for overcoming them, and as a result, will bring us closer to the establishment of an administrative procedure.

Key words: administrative procedure, administrative and legal barriers, functional barriers, economic barriers.

Постановка проблемы. Актуальность исследования данной темы заключается в том, что, несмотря на активные научные дискуссии о необходимости внедрения административной процедуры, а также на то, что разработан и принят к рассмотрению соответствующий законопроект «Про административные процедуры», вопрос о том, какие существуют административные барьеры, которые препятствуют применению и использованию административных процедур, остается открытым до сих пор.

Состояние исследования. Институт административных процедур с 70-х годов XX века стал объектом системного научного исследования. В настоящее время исследованию данного вопроса уделяется пристальное внимание многих ученых, среди которых можно отметить В.Б. Аверьянова, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Козлова, П.И. Кононова, Б.М. Лазарева, И.В. Панову, В.Д. Сорокина, Ю.А. Тихомирова, В.П. Тимошука и других. В их трудах рассмотрены отдельные аспекты административных процедур в контексте исследования других вопросов науки административного права. В рамках настоящей проблематики следует особо выделить исследования В.Б. Аверьянова [1, с. 306], в которых детально описывалось функциональное предназначение и цель

применения административной процедуры, указывалось на необходимость разработки и принятия Административно-процедурного кодекса в Украине; а также И.М. Лазарева, который раскрывает проблемы взаимоотношения граждан и их организаций с органами исполнительной власти [2]. Работа О.М. Ефремова направлена на разработку общего учения об административных процедурах [3], а В.А. Зюзин исследует проблемы законодательного регулирования административных процедур [4].

Сегодняшнее состояние развития административных процедур на прямую связано с административными реформами в сфере государственного управления в связи с его модернизацией. Административная реформа подошла к основному своему предназначению, если рассматривать ее как средство утверждения принципов правового государства в Украине, – к детальной правовой регламентации административных процедур. С началом административных реформ была поставлена задача создания новой системы административных органов, действующих в единой и четкой системе координат – административных процедур. В Украине, в отличие от других европейских стран, нет общего закона об административных процедурах. Про-

блема в том, что законодательство Украины в сфере государственного управления находится на стадии модернизации. Оно подвержено постоянным изменениям, и, как следствие, отсутствует стабильность в развитии. Усугублению ситуации способствует и очевидное несовершенство правоприменительной деятельности органов исполнительной власти.

Соответственно, основной целью статьи является исследование и рассмотрение барьеров, которые препятствуют и способствуют искусственному возникновению проблем на пути становления административной процедуры в нашей стране.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: 1) проанализировать сущность понятия «административные барьеры»; 2) выделить и охарактеризовать основные виды «административных барьеров».

Изложение основного материала. Отсутствие системного подхода к регулированию административных процедур приводит к тому, что многие из них начинают действовать неэффективно либо перерождаются в административные барьеры, препятствующие реализации прав и свобод личности и решению социально-экономических задач, стоящих перед государством и обществом [5, с. 96].

Необходимо отметить, что единого, унифицированного определения понятия «административные барьеры» не существует ни в практике, ни в научной литературе, возможно, из-за специфики правового статуса субъектов и объектов регулирующего воздействия, от сфер жизнедеятельности общества и от тех правовых последствий – «вакуума отношений», к которым они приводят в результате систематического длительного функционирования.

В целом, определения терминов «барьер» и «административный барьер» являются относительно схожими по своему содержанию, отличаясь лишь детализацией характеристик барьеров. Из-за отсутствия законодательного закрепления определения понятия «барьер» вопрос дефиниции данного термина остается на усмотрение ученых, которые занимаются выявлением и анализом барьеров в правовом поле. Обобщая встречающиеся понимания данного понятия межотраслевых наук, можем сформулировать общее понимание «административных барьеров», которые можно рассматривать как: 1) препятствия различного характера, которые, как правило, создаются должностными лицами органов исполнительной власти; 2) ограничительные меры, введенные нормативными или индивидуальными актами; 3) косвенные препятствия, связанные с несовершенством законодательства (слабая понятийная проработка нормативных положений, большое количество отсылочных и бланкетных норм); 4) избыточная зарегулированность деятельности, установленная органами власти [5, с. 97].

На отсутствие четкого легитимного (законного) понятия «административный барьер» указывают Г.Б. Казаченко и Е.В. Самойленко [6, с. 10–14]. При этом они вносят предложение трактовать «админи-

стративные барьеры» как действия и бездействие органов власти и должностных лиц, выраженные в виде принятия нормативных и ненормативных правовых актов, противоречащих законодательству Украины, связанные со злоупотреблением и превышением своих полномочий в разных сферах государственного управления. Источником административных барьеров могут быть как пробелы в правовом регулировании, которые имеют характер коллизий, конкуренции норм права, а также отсутствие должного регулирования, так и избыточная регламентация.

На основе анализа научной литературы может быть предложена следующая классификация административных барьеров на пути становления и развития административных процедур:

1. *Административно-правовые барьеры* – это совокупность препятствий, создаваемых уполномоченными лицами органов исполнительной власти в процессе осуществления деятельности в результате отсутствия правовой регламентации административной процедуры.

Административный барьер в любой сфере деятельности предусматривает взаимодействие лица с органом исполнительной власти. Административный барьер, как правило, связан с действиями или бездействиями уполномоченного лица органа исполнительной власти, который создает препятствие (например, в получении услуги, ее доступности, параметры которой, помимо внутренних содержательных, могут включать временную (потери и затраты времени), стоимостную (цена, затраты), информационную (прозрачность и компетентность), физическую (комфорт) и коммуникационную (вежливость, дружелюбие) доступность). Существует гипотеза, согласно которой величина административного барьера способствует повышению риска коррупции, так как человек, сталкивающийся с административным барьером, стремится минимизировать свои потери времени, неудобства, снизить неопределенность в результате услуги [7, с. 10–14].

Правовые барьеры связаны с несовершенным процессом регламентации административных процедур на законодательном уровне, отсутствием установленных нормативных требований к форме, содержанию и порядку принятия правовых актов, закрепляющих административные процедуры, длительным законопроектным процессом и рядом других причин. Правовой механизм реализации государственной власти, одним из средств которого выступают административно-правовые процедуры, нуждается в понятном и четком законодательном закреплении. Это тем более важно, поскольку профессиональная деятельность государственных и муниципальных служащих, посредством которой обеспечивается движение властного механизма, нуждается в силу субъективных особенностей каждой личности, наделенной необходимыми полномочиями, в постоянном публичном контроле. Правотворчество в сфере административных процедур

является ныне системной проблемой, поскольку отсутствует закон, устанавливающий порядок в области публичного управления, разработки и принятия административных актов (*административные процедуры*) и заключения административных договоров (договоров в сфере действия публичного права), взаимодействия органов публичной власти с гражданами [1, с. 277]. Целью законодательства про административные процедуры должно стать не просто упорядочение управленческих действий публичной администрации, а способность административной процедуры обеспечить необходимую последовательность и четкость в осуществлении гражданами своих прав и законных интересов, которые смогут и должны стать действенным средством препятствования проявлениям субъективизма и произвола со стороны госслужащих органов исполнительной власти.

В Украине нет единых закрепленных законом правил принятия правовых актов, в том числе индивидуального характера. Этот пробел в законодательном регулировании отчасти заполняется отдельными актами органов исполнительной власти. В результате возникает реальная опасность нарушения прав граждан, так как административные процедуры ориентированы в большей степени на выявление отклоняющихся от нормы действий и административных правонарушений, чем на обеспечение прав и свобод граждан и стимулирование их активного правомерного поведения.

Источником административно-правовых барьеров, как правило, является конфликт интересов, который возникает между уполномоченными лицами в системе органов как государственной, так и исполнительной власти.

2. Административно-функциональные барьеры связаны с таким:

1) неопределенностью правового воздействия административной процедуры на отношения между органами власти и гражданами;

2) несоблюдением и нарушением правил юридической техники в частности отсутствием последовательности, точности и ясности в изложении норм права и их связи между собой;

3) нежеланием органов государственной власти популяризировать необходимость функционирования административной процедуры для нашего общества.

3. Административно-социальные барьеры:

1) неоправданность социальным ожиданиям конечного результата, на который рассчитывает общество, после внедрения административных процедур;

2) правовой нигилизм граждан в отношениях с органами власти, низкий уровень правосознания и культуры;

3) слабая проинформированность общества о содержании и преимуществах процедуры для них либо недостаточное обоснование в тех актах, которые их закрепляют;

4) низкий уровень информационной открытости власти, прозрачности их деятельности, этапов и последовательности в принятии решений;

5) отсутствие доступа граждан к публичному обсуждению проектов нормативно-правовых актов.

4. Экономические барьеры:

1) затратность и дороговизна внедрения административной процедуры.

Когда речь идет об экономических барьерах, всегда возникает один единственный вопрос – о затратах, которые понесет государство при внедрении административной процедуры, и об экономической эффективности применения административной процедуры для государства и общества. Какова она и как ее оценить? Для этого существует несколько критериев: 1) эффективность по Парето; 2) эффективность по Калдору-Хиксу [8, с. 126]. Эффективность по Парето раскрывается через понятие полезности. Если закон приведет к улучшению положения хотя бы одного индивида, не ухудшая положения других, этот закон – улучшение по Парето. М.М. Сперанский сказал, что закон должен быть полезен каждому гражданину.

Издержки государства на разработку соответствующего закона очевидны, поскольку потребуется набор группы разработчиков, согласование позиций внутри нее, значительные усилия большего числа чиновников разного уровня и другое. С этим этапом наше государство уже справилось, уже разработан законопроект, но еще не принят. Вторым этапом издержек в случае принятия законопроекта являются издержки государства по приведению исполнения принятых норм. Процесс внедрения этого закона в жизнь, его непосредственная реализация нуждаются в активном вовлечении исполнительных органов власти в процессе их применения. Соответствующему органу придется восполнять пробелы в законах за счет своих нормотворческих полномочий или посредством издания неформальных разъяснений для нижестоящих органов.

Выводы. Автор попытался сформулировать и проанализировать существующие барьеры, которые препятствуют внедрению и практическому применению административных процедур в нашей стране. Механизмы преодоления этих барьеров будут описаны нами в следующей статье. Констатация факта существования административных барьеров различного характера (правового, социального, экономического и функционального) является необходимым условием дальнейшего развития, ведь выявление негативных факторов способствуют решению проблемы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Аверьянов В.Б. Избранные труды / Под общ. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрийко. К.: Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 2011. 306 с.
2. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти РФ.: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. М., 2002. 20 с.
3. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. М., 2005. 26 с.
4. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. М., 2007. 208 с.
5. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под. ред. Т.Я. Хабиревой, Ж. Марку. М: «Статут», 2011. 320 с.
6. Казаченко Г.Б., Самойленко Е.В. Некоторые административные барьеры в сфере осуществления предпринимательской деятельности: анализ судебной арбитражной практики и пути преодоления административных барьеров. Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 11. С. 17.
7. Административные барьеры как источник коррупционных правонарушений в сфере госслужбы / Под ред. З. Турисбекова. Алматы. 2007. С. 15.
8. Карапетов А.Г. Экономический анализ права. М.: «Статут», 2016. 528 с.