

УДК 347.955: 351/354

К.С.Мусилимова

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА
РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

Мақалада ҚР «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы», «Әкімшілік рәсімдеу туралы» Заңдарын талдау негізінде мемлекеттік басқару шеңберінде заңнамалар мен құқық қолдану іс-тәжірибесін жетілдірудің өзекті мәселелері қарастырылады. «Ақпаратқа қол жеткізу туралы» Заңын әзірлеу және қабылдау бойынша азаматтардың сұранымдарын іске асыру рәсімін жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізілуде.

In this article on the base of analysis of the Acts of legislation of the RK «About the order of business of reference of individual and legal persons», «About the administrative procedures» the actual points of legislation's development and law enforcement practice in public administration sphere are studied. In this article the motions of act's of legislation «About access to information» drafting and passing, citizenry's requests realization procedure's development are moved.

Проводимая по инициативе Президента РК в рамках административной реформы модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности, подотчетности обществу выдвигает на повестку дня качественно новую модель государственного управления, где во главу угла будут поставлены интересы потребителей государственных услуг [1].

Взаимоотношения между государственными служащими и гражданами, которые обращаются в государственные органы по поводу реализации своих прав и законных интересов либо за их защитой, можно представить как отношения между услугодателем, в качестве которого выступают государственные органы и должностные лица, и потребителями этих услуг, т.е. физическими и юридическими лицами. При этом необходимо иметь в виду, что оказываемые государственные услуги (выдача решений, регистрация, выдача документов и т.п.) уже оплачены из карманов налогоплательщиков, т.е. граждан. Государственные служащие получают заработную плату из средств госбюджета, поэтому граждане вправе требовать от них надлежащего выполнения ими своих обязанностей по оказанию государственных услуг.

В Конституции Республики Казахстан провозглашено, что высшей ценностью является жизнь человека, его права и свободы [2]. Развивая данное конституционное положение, Закон РК «О государственной службе» закрепляет в качестве одной из обязанностей государственных служащих рассмотрение в установленном порядке обращений граждан и принятие по ним решений [3]. Закон РК «Об административных процедурах» также уделяет большое внимание данной стороне деятельности государственных служащих. Процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан весьма подробно регламентированы в главе 4 данного Закона [4]. Эти процедуры должны предусматривать такой порядок реализации прав, при котором граждане обязаны предоставлять государственным органам и должностным лицам минимальное число документов, подтверждающих юридически значимые факты; минимальный срок реализации прав и обеспечения законных интересов граждан; минимальное количество инстанций, которыми согласовывается проект решения по реализации прав граждан; заблаговременное извещение граждан о месте и времени рассмотрения дела соответствующим лицом или органом; возможность ознакомления с материалами дела, связанными с рассмотрением его об-

ращения; возможность личного участия гражданина в разбирательстве по его обращению; ведение дела по обращению гражданина одним и тем же должностным лицом, не допуская необоснованной передачи материалов дела, связанных с рассмотрением обращения гражданина другому должностному лицу; недопущение случаев, когда рассмотрение обращения гражданина возлагается на лицо, в отношении которого есть основания полагать, что оно не заинтересовано в объективном решении вопроса.

Непосредственно порядок рассмотрения обращений граждан регулировался Указом Президента РК, имеющим силу закона, «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 19 июня 1995 г. [5]. Этот закон сыграл, безусловно, позитивную роль в регулировании порядка рассмотрения обращений граждан. Вместе с тем необходимо отметить, что со временем выявилась потребность его совершенствования, что привело к принятию 12 января 2007 г. Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» [6].

Новый закон, сохраняя многие положения прежнего закона, внес ряд принципиальных новелл: более четко определены такие дефиниции, как прием, регистрация, рассмотрение, учет обращений; конкретизировано содержание видов обращений физических и юридических лиц.

Если ранее законодательство предусматривало в качестве субъектов обращений только физических лиц, то теперь к ним относятся и юридические лица. Что же касается субъектов, правомочных рассматривать обращения, то наряду с государственными органами в их число включены органы местного самоуправления, юридические лица со стопроцентным участием государства либо предоставляющие товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа.

Прежний закон нередко подвергался критической оценке из-за того, что в нем недостаточно регламентировались процедуры рассмотрения обращений граждан. Теперь многие процедуры, касающиеся рассмотрения обращений, особенно жалоб, конкретизированы.

Так, например, законодательные требования к письменному обращению сведены в отдельную статью. В соответствии со ст.6 Закона человеку, обратившемуся письменно в уполномоченный орган, выдается талон с указанием даты, времени, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение.

А чтобы исключить отписки и волокиту, ст.11 Закона обязывает государственные органы давать мотивированные ответы, со ссылкой на законодательство РК и конкретные акты, с разъяснением права заявителя обжаловать принятое решение в суде.

Если по вине государственных органов или должностных лиц обращение не было рассмотрено в срок, что стало причиной убытков, физические или юридические лица получают право требовать их возмещения в установленном законодательством порядке.

Изменились сроки рассмотрения обращений. В управленческой практике одним из наиболее часто встречающихся нарушений является нарушение установленных сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц. Теперь, согласно п.1 ст.8 Закона, обращения, не требующие направления запроса в иной уполномоченный орган, должностному лицу либо выезда на место, рассматриваются в течение пятнадцати календарных дней. Отсюда можно сделать вывод, что обращения рассматриваются, как правило, в пятнадцатидневный срок, а не в тридцатидневный, как было ранее. В течение же тридцати календарных дней обращения рассматриваются лишь в том случае, если требуются получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверки с выездом на место. И лишь в тех случаях, когда необходимы проведение дополнительного изучения или проверки, срок рассмотрения может быть продлен не более чем на тридцать календарных дней, о чем сообщается заявителю в течение трех календарных дней с момента продления срока рассмотрения. Согласно п.4 ст.8 Закона, если решение вопросов, изложенных в обращении, требует длительного срока, то обращение ставится на дополнительный контроль, вплоть до окончательного его исполнения, о чем сообщается заявителю в течение трех календарных дней. На наш взгляд, п.7 следует дополнить указанием на то, что физическое или юридическое лицо в течение этого, по сути дела, неопределенного срока, вправе требовать от государственного органа предоставления по его (т.е. физического или юридического лица) запросу информации о ходе рассмотрения его обращения. А вообще, вряд ли обосновано наличие неопределенного срока для рассмотрения обращений граждан, ибо это создает, на наш взгляд, возможность для волокиты и бюрократизма. Целесообразнее было бы все-таки установить, например, 3-месячный срок и потом уже продлевать его по мере рассмотрения обращения.

Конкретизировано понятие «повторное обращение», под которым понимается поступившее от одного и того же лица обращение по одному и тому же вопросу не менее двух раз и в нем обжалуется

решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему в уполномоченный орган, или о несвоевременном рассмотрении ранее направленного обращения.

В отличие от действовавшего законодательства предусмотрено прекращение рассмотрения обращения, которое принимает руководитель субъекта или его заместитель. Пункт 1 ст.11 Закона указывает, в каких случаях принимается такое решение. Есть и многие другие положения, свидетельствующие о том, что процедурные вопросы, касающиеся порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц, значительно улучшились.

Резюмируя изложенное, можно констатировать, что новым Законом внесены существенные правки в порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц. Это, безусловно, позитивно отразится при рассмотрении обращений, в частности, жалоб граждан и юридических лиц, в исполнительные органы. Чаще всего граждане обращаются с жалобами в исполнительные органы в связи с нарушением земельного, жилищного, трудового законодательства, законодательства о собственности и предпринимательстве.

Главное теперь состоит в том, чтобы положения этого Закона неукоснительно исполнялись должностными лицами исполнительных органов. В этих целях необходимо, по нашему мнению, осуществлять контроль на каждом этапе (стадии) процедуры рассмотрения обращений физических и юридических лиц.

Принципиальным новшеством Закона явилось то, что согласно ст.15 в обязанность государственным органам и должностным лицам вменяется предоставление государственной правовой статистической информации о количестве поступивших, рассмотренных обращений и результатах их рассмотрения в сроки и объемах, установленных уполномоченным органом в сфере правовой статистики и специальных учетов. Согласно Закону РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» должностные лица обязаны не только рассматривать в установленном порядке обращения физических и юридических лиц, но и систематически проверять состояние работы по рассмотрению обращений, анализировать и обобщать обращения граждан и содержащиеся в них критические замечания, изучать общественное мнение с целью совершенствования работы и устранения причин, порождающих жалобы. Необходимо отметить, что нарушение должностными лицами исполнительных органов порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц относится к числу наиболее распространенных явлений. Мониторинг же результатов рассмотрения обращений граждан как нельзя лучше позволяет проконтролировать своевременность их рассмотрения государственными органами и должностными лицами, а также привлекать виновных должностных лиц к ответственности.

Согласно ст.12 Закона РК «О борьбе с коррупцией» [7] неоднократное нарушение должностными лицами установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц и решения иных входящих в их компетенцию вопросов является одним из видов правонарушений, создающих условия для коррупции. Однако практика свидетельствует, что к должностным лицам, допускающим многочисленные нарушения законодательства о порядке учета и рассмотрения обращений физических и юридических лиц, несмотря на вносимые прокуратурой представления и протесты, меры дисциплинарного воздействия не всегда применяются.

Чаще всего это происходит из-за истечения установленных законом сроков наложения дисциплинарных взысканий. Согласно ст.13–1 Закона РК «О борьбе с коррупцией» в случае совершения коррупционного правонарушения либо правонарушения, создающего условия для коррупции, лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом дисциплинарное взыскание налагается не позднее трех месяцев со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, либо приравненного к нему лица признаков коррупционного административного правонарушения либо дисциплинарного проступка взыскание может быть наложено не позднее трех месяцев со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо его прекращения.

На наш взгляд, данная статья нуждается в совершенствовании. Во-первых, вышестоящие должностные лица, обладающие дисциплинарной властью по отношению к подчиненным государственным служащим, исходя из узковедомственных интересов, зачастую заинтересованы в том, чтобы «не выносить сор из избы», т.е. не придавать огласке нарушения законности при рассмотрении обращений физических и юридических лиц в своем ведомстве. Во-вторых, сроки наложения дисциплинарных взысканий не позволяют своевременно привлекать виновников к дисциплинарной ответственности.

Поэтому мы предлагаем отказаться от дисциплинарной ответственности и ввести административную ответственность за данный вид правонарушений. Для этого необходимо, во-первых, КоАП РК (глава 30- Административные коррупционные правонарушения) дополнить статьей об административной ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение должностным лицом обязанностей по рассмотрению обращений физических и юридических лиц. Так как данная категория дел рассматривается в судебном порядке, тем самым будет обеспечена беспристрастность и объективность. Во-вторых, в ст.69 КоАП РК следует предусмотреть, что должностные лица не подлежат административной ответственности за совершение административных коррупционных правонарушений по истечении пяти лет со дня их совершения. Путем этих изменений можно, на наш взгляд, устранить ведомственную заинтересованность в сокрытии фактов нарушений установленного порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц, а также установить достаточный срок давности для привлечения к административной ответственности виновных должностных лиц.

Целесообразность введения административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц обуславливается и тем, что в КоАП уже имеется ряд статей, предусматривающих административную ответственность за отдельные нарушения установленного порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц. Речь идет о ст.84 КоАП РК (Отказ в предоставлении физическому лицу информации, а равно незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам) и ст.96 КоАП РК (Обращение во вред физическому лицу поданной им жалобы). Данные статьи, на наш взгляд, должны быть размещены в главе 30 — Административные коррупционные правонарушения.

С введением единого учета и мониторинга рассмотрения обращений физических и юридических лиц возникла необходимость решения и некоторых других вопросов, регламентирующих данный порядок, а также критерии учета в делопроизводстве. Это касается устных обращений, поступивших во время личного приема руководства, а также обращений, поступивших по электронной почте или через средства массовой информации. В целях создания единой системы правовых статистических показателей, методологии их получения, анализа и прогнозирования формирования системной правовой статистической информации в деятельности Комитета по правовой статистике и специальных учетов Генеральной прокуратуры РК введена в действие Автоматизированная информационная система «Единый учет обращений лиц» (АИС ЕУОЛ), которая позволяет проконтролировать процесс прохождения обращения с момента его регистрации до рассмотрения и принятия по нему решения.

Действенная система учета и мониторинга результатов рассмотрения обращений физических и юридических лиц позволит государственным органам и их должностным лицам в значительной мере оптимизировать как нормотворческую, так и правоприменительную деятельность, повысить ответственность за принимаемые ими решения.

Граждане, используя конституционное право на обращение в государственные органы, что-либо предлагают, заявляют о своих правах, требуют защитить их либо восстановить нарушенные права и свободы, откликаются на происходящие в стране или регионах события либо просят дать информацию, непосредственно затрагивающую их права и законные интересы. Согласно Закону РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» обращения граждан классифицируются на следующие виды: предложения, заявления, жалобы, отклики, запросы.

Весь спектр этих отношений — это огромная сфера государственно-управленческих отношений, возникающих между государственными служащими (государственными органами) и гражданами. В рамках данной публикации нам хотелось бы остановиться на механизме реализации такого вида обращений физических и юридических лиц, как запрос.

Согласно ст.1 Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» запрос — это просьба лица о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации. Статья 15 Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» обязывает принимать и рассматривать обращения физических и юридических лиц в установленном порядке и в надлежащие сроки.

Между тем за пределами правового регулирования неясным остается вопрос о том, какая именно информация может быть предоставлена гражданину в порядке запроса. Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» гласит, что ею является информация по вопросам личного или общественного характера. Формулировка, на наш взгляд, носит довольно рас-

плывчатый характер. Обратимся к ст.2 Закона РК «О средствах массовой информации» [8], которая носит более конкретизирующий характер, говоря о том, что информация, получаемая от государственных органов и должностных лиц, «затрагивает права и законные интересы граждан». При этом не допускается разглашения сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, пропаганды и оправдания экстремизма или терроризма, антитеррористических операций в период их проведения, пропаганды наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, а также порнографии. Исходя из изложенного из круга получаемой в порядке запроса информации следует исключить вышеназванные сведения. Однако на практике нередки случаи, когда граждане не получают отказ в получении информации, вовсе не подпадающей под признаки, указанные в ст.2 Закона РК «О средствах массовой информации». Как действующее законодательство реагирует на подобного рода нарушения закона? Статьей 84 КоАП РК установлена административная ответственность за отказ в предоставлении физическому лицу информации, а равно незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам [9]. Согласно части первой статьи неправомерный отказ в предоставлении собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и законные интересы физического лица, либо предоставление физическому лицу неполной или заведомо ложной информации, а равно неправомерное отнесение общедоступной информации к информации с ограниченным доступом, не имеющей признаков уголовно наказуемого деяния, влекут штраф на должностных лиц в размере от пяти до десяти месячных расчетных показателей. Часть вторая статьи предусматривает ответственность за незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам, часть третья гласит, что совершение должностным лицом деяний, предусмотренных частями первой и второй настоящей статьи, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам физических лиц, влечет штраф в размере от двадцати до ста месячных расчетных показателей. Следует, однако, заметить, что случаи применения данной статьи в управленческой действительности крайне редки, если не сказать, что вообще отсутствуют. Причиной тому, на наш взгляд, является несовершенство законодательства. Как уже было отмечено выше, в законодательстве не определены достаточно четко параметры и объем информации, которую граждане не могут получать в порядке запроса от государственных органов, что, например, исходя из анализа ст.84 КоАП РК следует считать «общедоступной информацией» или информацией «с ограниченным доступом»?

Эти вопросы требуют своего решения. Небезынтересен в этом смысле опыт развитых стран (Швеции, США, Великобритании, Японии и др.), закрепивших в своем законодательстве принцип транспарентности (прозрачности) государственного управления, открытости его для широкого общественного контроля [10; 58]. В основе подобного подхода лежит конституционный принцип о праве человека на получение информации. Законы («О доступе к информации», «Об открытости административных документов», «О раскрытии информации публичных органов» и т.д.) определяют круг лиц, имеющих право требовать раскрытия информации от органов власти, которым, в свою очередь, вменяется в обязанность принимать запросы от населения и выносить решения о раскрытии официальной информации.

Последовательное претворение в государственно-управленческую практику института транспарентности является характерной тенденцией развитых либерально-демократических стран. Например, законодательство Японии, обеспечивающее транспарентность государственного управления, определяет следующие параметры взаимоотношений гражданина и государственных органов:

- 1) к числу нераскрываемой относится информация, касающаяся личной жизни человека;
- 2) не подлежит раскрытию информация, касающаяся организаций и предпринимателей, если есть опасения причинить ущерб их правам;
- 3) закрытой является информация, касающаяся безопасности страны;
- 4) не раскрывается информация, оглашение которой может принести ущерб делу предотвращения преступлений;
- 5) не подлежит раскрытию информация, касающаяся совещаний, исследований, консультаций в органах страны и между ними, т.е. информация, затрагивающая внутриорганизационные процедурные аспекты деятельности данного государственного органа;
- 6) не подлежит раскрытию информация, могущая принести ущерб деятельности предприятия или органа;
- 7) руководитель органа имеет право по своему усмотрению предоставить частичную информацию;

8) руководитель органа имеет право отрицать наличие информации, являющейся секретной [10; 62].

Законы о раскрытии информации также детально регулируют процедуру реализации запроса, взаимные права и обязанности государственных служащих и граждан, порядок обжалования решения административного органа по запросу о раскрытии документа.

Представляется, что в Республике Казахстан также назрела необходимость принятия такого закона, так как внедрение принципа транспарентности является одним из важнейших направлений совершенствования государственного управления, обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан.

Список литературы

1. Назарбаев Н.А. Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу // Казахстанская правда. — 2006. — 2 сент.
2. Конституция Республики Казахстан. — Алматы: Жеті жарғы, 2008.
3. Закон РК «О государственной службе» от 23 июня 1999 г. // Казахстанская правда. — 1999. — 6 авг.
4. Закон РК «Об административных процедурах» № 107 от 27 ноября 2000 г. // Юридическая газета. — 2000. — 6 дек.
5. Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 19 июня 1995 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан» // Ведомости Парламента РК. — 1995. — № 9–10. — Ст. 71.
6. Закон РК от 12 января 2007 г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Казахстанская правда. — 2007. — 30 янв.
7. Закон РК «О борьбе с коррупцией» № 267 от 2 июля 1998 г. // Ведомости Парламента РК. — 1998. — № 15. — Ст. 209.
8. Закон РК «О средствах массовой информации» // Казахстанская правда. — 1999. — 24 янв.
9. Кодекс об административных правонарушениях РК. — Алматы: Жеті жарғы, 2009. — 327 с.
10. Анисимцев Н.В. Япония: обеспечение прозрачности («транспарентности») административно-государственного управления // Государство и право. — 2003. — № 6. — С. 58–65.

ӘОЖ 348.97

Н.С.Ахметова, Ж.О.Ғалы

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

МУДЖТАХИДТЕРДІҢ ҚҰҚЫҚ ҚОЛДАНУ ҚЫЗМЕТІНІҢ МҰСЫЛМАНДЫҚ ҚҰҚЫҚ ТҮСІНУШЛІККЕ ӘСЕРІ

В статье рассматривается уровень влияния правоприменения исламскими судьями на мусульманское правопонимание. Изучен правовой статус муджтахидов, кади, их роль в формировании мусульманского права. Значительное влияние исламских судей в формировании правопонимания подтверждается использованием и формированием такого института права, как иджтихад и кияс.

In article is considered level of the influence the right application islam court on moslem the right understanding. The Studied legal status mudjtakhid, kadi, their role in shaping the moslem right. The Significant influence islam judge in shaping the right understanding, is confirmed by use and shaping of such institute of the right as idjtikhad and kijas.

Мұсылман ғалымдары — муджтахидтер мұсылман құқығының қалыптасуында маңызды рөлге ие. Муджтахидтер негізінен саудамен айналысып, мемлекеттік қызметте болмаған. Сол себептен мұсылман құқығы «төменнен» тәжірибеден емес, «жоғарыдан» доктринадан пайда болған деген пікір қалыптасқан. Мемлекеттің қызметі тек тиісті мазхаб бойынша мұсылман құқығының нормаларын санкциялаумен ғана шектелген. Мұсылман соттары (қади) істерді қарау кезінде Құран мен сүннеттің нормаларын тиісті мазхабтың негізін салушылардың және олардың ізбасарларының еңбектеріне сәйкес қолданды. X ғасырда иджтихадтың дамуы нәтижесінде мұсылман құқығының негізгі қайнар көзі болып доктрина табылды. «Иджтихад есіктерінің жабылуы», яғни мұсылман құқығының