

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

УДК 342.92

О ДВУХ ГЛАВНЫХ СОВРЕМЕННЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (ТЕЗИСЫ)

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 сентября 2014 г.

Аннотация: *в статье предложены основные тезисы по развитию российского административного и административного процессуального законодательства.*

Ключевые слова: *законотворчество, административное право, административное законодательство, административное процессуальное законодательство, административное судопроизводство, административные процедуры.*

Abstract: *this article contains the basic theses for the development of Russian administrative and administrative procedural legislation.*

Key words: *law-making, administrative law, administrative legislation, administrative procedural legislation, administrative proceedings, administrative procedures.*

2014. № 3
6

1. Современные научные юридические журналы могут и должны инициировать обсуждение наиболее сложных, теоретически актуальных и весьма значимых для юридической практики и науки проблем и стратегий осуществления *законотворчества*. В связи с этим в структуру научного журнала *Вестник ВГУ (серия: Право)* включаем новый раздел на тему «Современные проблемы и стратегии законотворчества». Задача ученых – увидеть сложности в соответствующей отрасли законотворчества, оценить исследовательские возможности в конкретной сфере правоотношений, попытаться предложить способы разрешения возникших противоречий в системе нормативных правовых институтов. Немаловажными задачами являются также устранение очевидных или ставших явными на определенном этапе развития и действия соответствующего института законотворческих ошибок и приведение законов в соответствие с новыми требованиями и условиями осуществления государственной деятельности.

2. Законотворчество в области административного и административного процессуального законодательства является ныне системной проблемой, в которой необходимо разработать не только законодательство, устанавливающее порядок в области публичного управления, раз-

работки и принятия административных актов (*административные процедуры*), но и административное процессуальное законодательство (*административное судопроизводство*). Именно эти крупнейшие правовые институты находятся сегодня в России в неполноценном юридическом развитии и противоречивом соотношении как друг с другом, так и с другими отраслями российского законодательства. Это происходит в отсутствие детальных правовых регламентаций и существования множества неясностей их «юридической судьбы» в будущем. Данные сферы правовой регламентации стали в прошлом предметами масштабных государственных реформ – судебной и административной. Несмотря на системную и чрезмерную (избыточную) правовую «заурегулированность» отношений в сфере публичного управления, появившуюся в результате административной реформы, тем не менее, остались без нормативного правового регулирования, очевидно, самые глобальные и незаменимые никакими иными правовыми «суррогатами» области административного права, а именно *административные процедуры* и *административное судопроизводство*. Следовательно, административные процедуры и административное правосудие – это два основных направления в современном российском законоотвочестве, от степени практической реализации которых по-настоящему зависят *эффективность* и *качество* двух видов государственной деятельности – судебной и административной (исполнительно-распорядительной).

3. Административные процедуры – неотъемлемая и постоянно присутствующая в современной административной системе правового государства область административно-правового регулирования, главная цель которого – установление принципов административных процедур, порядка принятия административных актов, обеспечения прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, а также разрешения посредством надлежащих процедурных форм административно-правовых споров. Административные процедуры в данном смысле непременно нужно отграничивать от «административных процедур», являющихся частью сотен *административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг*. Сегодня можно констатировать *отсутствие стратегии системы нормотвочества в данной сфере государственного управления*. При этом нет даже ясно сформулированной, хотя бы в постановочном порядке, законоотвоческой инициативы в области административных процедур. К сожалению, фактически по общему признанию, сотни административных регламентов не улучшили качество управленческой деятельности в стране; не уменьшены и масштабы административного произвола и профессиональной некомпетентности государственных служащих. По мнению Г. Грефа, высказанном на последнем сочинском инвестиционном форуме в сентябре 2014 г., сегодня главной проблемой является «дефицит идей и квалифицированного управления». При этом он добавил, что для преодоления негативных явлений в экономике России потре-

буются «очень серьезные усилия по перестройке большого количества систем управления»¹.

4. Административное судопроизводство (правосудие) – важнейшая процессуальная форма осуществления судебной власти. Данный вид правосудия предназначен для осуществления как минимум двух функций: 1) *судебный нормоконтроль за административным нормотворчеством*; 2) *судебная защита* человека и гражданина, юридических лиц, организаций от незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В настоящее время обсуждается проект Кодекса административного судопроизводства РФ. Поэтому весьма важно объяснять и аргументировать идею о полезности, целесообразности и невероятной мощно-созидательной практической значимости оформления специальных правил административного судопроизводства в отдельном процессуальном законе. Вряд ли уместно и правильно в будущем (как это, к сожалению, всегда фундаментировалось в прошлом) включать специальные процессуальные нормы об *административном правосудии* в предлагаемый сегодня для разработки проект нового Гражданского процессуального кодекса РФ. Думается, очень оптимальным и своевременным «инновационным» правовым решением стала бы конкретизация, систематизация и кодификация правовых норм, включенных в административно-процессуальную форму, используемую для разрешения публично-правовых споров вне всякой зависимости от гражданской процессуальной формы и содержащихся в ней так называемых «общезначимых» (и «широкого профиля») гражданско-процессуальных судебных процедур для разрешения всяких правовых дел (и частных, и публичных).

5. Несмотря на то что научная деятельность – это чрезвычайно свободная и творческая деятельность ученых, как можно предположить, в некоторых случаях допустимо так называемое «принудительное» торможение, «остановка» тех или иных дискуссий, задач, которых была выработка общих рекомендаций и одного общего решения по обсуждаемым вопросам. Как видно сегодня, к сожалению, в дискуссии о понимании административного процесса, административной юстиции и административного судопроизводства сложилась ситуация, когда она уже «вредит» процессу выработки реально значимого решения. Поэтому законодатель может и обязан прекратить затянувшуюся и, с нашей точки зрения, уже ставшей бессмысленной полемику, которая «топчется на одном и том же месте» без ясных перспектив выхода из творческого «тупика». Иначе говоря, законодатель, определив в новых законах («Об административных процедурах» и «Кодексе административного судопроизводства») административно-процедурную и административно-процессуальную терминологию, должен осуществить «*принуждение к правильным терминам*» как ученых, так и юристов-практиков. Хотелось бы повториться, что иногда такой «недемократичный» прием все же допустим и реалистичен. Конечно, при-

¹ URL: <http://ria.ru/economy/20140919/1024757374.html>

нуждать к правильной терминологии следует демократично, используя соответствующий потенциал законотворческой деятельности. При этом целесообразно учитывать как главные результаты состоявшейся дискуссии по данным вопросам в России, так и особенности правовой модели административной юстиции и стандарты административного процессуального законодательства, сложившиеся в зарубежных странах.

6. Административный процесс – это административное судопроизводство; административные процедуры – порядок принятия административных правовых актов; административные регламенты – порядок осуществления действий по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг. Административное правосудие – область судебной власти; административные процедуры – сфера публичного управления, административной власти.

7. Весьма интересен тезис о том, что к эффективному государству и надлежащему государственному управлению возможно прийти через закон «Об основах исполнительно-распорядительной деятельности»². Однако и здесь целесообразно определиться с терминами; особенно важно понять концепцию указанного закона. Административный регламент никогда не станет основой для института административных процедур, ибо административный регламент – это правовая оболочка порядка исполнения какой-либо государственной функции или предоставления соответствующей государственной услуги. *Предметы* административных регламентов и административных процедур различны. В этом и заключается принципиальная разница. Корни такого различия – в «незаслуженном» и необоснованном возвышении устаревших подходов к пониманию административного процесса и административных процедур (то есть понимание административного процесса в *широком* и *узком* смысле).

8. К сожалению, в отдельных случаях ученые «запутывают» и так уже сложную ситуацию и противоречивую терминологию; следовательно, их выводы и современные суждения не способствуют развитию правильных научных представлений о сущности административного судопроизводства. Для примера можно привести следующее определение: **«Административное судопроизводство – «кентавр-система», придуманная модель, не имеющая своей онтологии, превращенная форма, существующая в номинальных правилах, но подменяемая в ходе их реализации иными юридическими процедурами»**³. Здесь со всей очевидностью можно констатировать абсолютную неприемлемость такого подхода к опреде-

² «В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки, закреплены общие подходы к их структуре и содержанию. Отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-е гг.» (Медведев Д. А. 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.).

³ Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация). М., 2014. С. 220.

лению административного правосудия для практики законотворчества, что, конечно, не мешает поддержанию в будущем «творческой атмосферы» разрешения споров относительно указанной терминологии.

Воронежский государственный университет

Старилов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права, заслуженный деятель науки Российской Федерации

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8 (473) 255-07-19

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation

E-mail: juristar@vmail.ru

Tel.: 8 (473) 255-07-19