

УДК 342.92

**РОССИЙСКИЙ ЗАКОН ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ
ДОЛЖЕН СТАТЬ НЕОТЪЕМЛЕМОЙ ЧАСТЬЮ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 22 июня 2015 г.

Аннотация: анализируется идея о необходимости разработки Федерального закона «Об административных процедурах».

Ключевые слова: законотворчество, публичное управление, административное право, административное законодательство, административно-процессуальное законодательство, административные процедуры.

Abstract: the idea about need of development of the federal law «About administrative procedures» is analyzed.

Key words: lawmaking, public government, administrative law, administrative legislation, administrative procedural legislation, administrative procedures.

Административные процедуры как теоретико-правовая проблема и одна из важнейших стратегий развития российского законодательства с новой силой и определенной результативностью актуализировалась в начале 2000-х гг. В течение последних 3–5 лет административно-процедурная тематика не только не утратила актуальность и очевидную полезность для развития правовой науки и управленческой практики, но и получила новые импульсы для основательного изучения принципов *административных процедур* и содержания *административно-процедурной формы*¹. В это время были написаны диссертационные работы²,

¹ 7–8 апреля 2015 г. состоялась Международная научно-практическая конференция «Административные процедуры : мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета) (см.: Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 86–88).

² См., например: *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; *Дегтярева Е. А.* Административные процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007 ; *Ефремов М. О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; *Зюзин В. А.* Административные процедуры : теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; *Лазарев И. М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их органи-

опубликованы научные статьи по данной проблематике³; для обсуждения предлагались как минимум два проекта закона «Об административных процедурах»⁴; в рамках реализации программ административного реформирования создавались *административные регламенты* исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, неотъемлемой частью которых становился раздел об административных процедурах. Проблемы административно-процедурной деятельности рассматривались учеными и специалистами-практиками в различных сфе-

заций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002 ; *Морозова О. В.* Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007 ; *Новиков А. В.* Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006 ; *Помазуев А. Е.* Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007 ; *Тихий Р. С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

³ См., например: *Власенков В. В.* Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции» : 15 лет на защите прав и свобод граждан : материалы науч.-практ. конф. (21 апреля 2006 г.). М., 2006. С. 88–92 ; *Измайлов А.* Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации : опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 163–170 ; *Никифоров М. В.* Проблемы теории административных процедур. Н. Новгород, 2006 ; *Салищева Н., Абросимова Е.* О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. 2002. № 4 ; *Хазанов С. Д.* К проблеме формирования института административных процедур // Адм. право и процесс. 2005. № 4. С. 43–48 ; *Его же.* Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве : состояние и перспективы // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии : материалы Междунар. симпозиума (10–11 сентября 2005 г.) / ред. кол. М. Х. Рустамбаев [и др.]. Ташкент, 2005. С. 86–102 ; *Шафхаузер Р., Эжитайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000. С. 19–25.

⁴ См., например: *Шафхаузер Р., Эжитайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. С. 16–17 ; Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Эжитайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». М., 2001. (Проект федерального закона «Об административных процедурах» предназначен для установления правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами ; разработан депутатом Государственной Думы В. В. Похмелкиным.)

рах публичного администрирования⁵. Не остался без внимания и опыт законодательного регламентирования административных процедур в зарубежных странах⁶.

Нельзя не обратить внимания на то, что поиск главного предназначения административных процедур в системе публичного управления и формирование законодательства об административных процедурах стали вытесняться разговорами и идеями о необходимости интегрирования административно-процедурной деятельности в многочисленные административные регламенты. Абсолютно точно можно утверждать, что административные регламенты сыграли большую роль в процессе усиления демократических порядков и законности в самой исполнительно-распорядительной деятельности органов публичного управления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. На этот факт обращали внимание и высшие должностные лица в России. Например, председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев написал: «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.»⁷. Вместе с тем можно уверенно предположить и то, что создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит традиционных административно-правовых норм, которые должны содержаться в законе «Об административных процедурах». Несомненно, законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур и актуализации идеи о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел и принятии административных актов государственной и муниципальной администрацией.

2015. № 3

⁵ См.: *Барциц И. Н.* Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5–11 ; *Кучерявенко Н. П.* Налоговые процедуры : правовая природа и классификация. Киев, 2009 ; *Матвиенко Г. В.* Административные процедуры в таможенном праве / под ред. С. В. Запольского. М., 2008 ; *Филатова А. В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009.

⁶ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011 ; Сборник законодательных актов по административным процедурам / GIZ (Германское Общество по Международному сотрудничеству). Ташкент, 2013 ; *Погорелко М. Ю.* Законы об административных процедурах в зарубежных странах // Правовое регулирование конституционных и административных процедур : труды кафедры конституционного и муниципального права / отв. ред. Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов. М., 2007. С. 127–139.

⁷ *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

В Российской Федерации в условиях стремительного и достаточно успешного развития в течение последних 15 лет общего административного законодательства, а в 2013–2015 гг. – и законодательства об административном судопроизводстве (здесь уместно назвать *Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 г.*) базисные (наиважнейшие, основополагающие) вопросы функционирования системы публичного управления (в том числе *принятия административных актов и заключения административных (публичных) договоров*), к сожалению, остаются нерешенными. Таким образом, после принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в сфере административного и административного процессуального законодательства⁸ осталась (фактически единственной) не решенной на законодательном уровне глобальная проблема – административные процедуры⁹. Появление отдельного параграфа об административных процедурах в новейшей учебной литературе по административному праву является оправданным и обусловленным стремлением авторов правильно показать структуру современного административного права и отчасти административного процесса¹⁰. Традиционным подходом в поиске местонахождения института административных процедур является его рассмотрение в качестве административно-процессуальной формы деятельности публичной администрации¹¹.

Чрезмерная «бедность» российского законодательства об административных процедурах становится очевидной, а в будущем и нетерпимой на фоне «богатства» и «роскоши» современного общего административного законодательства, регулирующего материальные управленческие отношения в области организации и осуществления исполнительной власти, деятельности органов публичной власти, государственной службы, административного нормотворчества. Системная и чрезмерная (избыточная) правовая «заурегулированность» («переурегулированность») отношений в сфере публичного управления, возникшая в результате административной реформы (2004 г.), тем не менее не обеспечила создание нормативного правового регулирования самой глобальной и незаменимой ни-

⁸ См. также: Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студентов. М., 2015 ; Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Адм. право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14.

⁹ См.: Стариков Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10.

¹⁰ См., например: Актуальные проблемы административного права и процесса : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костеников [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 142–154.

¹¹ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для acad. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 265–274.

какими иными административно-правовыми институтами (например, административными регламентами) области административного права, а именно – *административные процедуры*.

Разработка законодательства об административных процедурах – это основное направление в современном российском законодательстве, от степени практической реализации которого по-настоящему зависят *эффективность* и *качество* государственной управленческой, административной (исполнительно-распорядительной) деятельности. «Нереализованный потенциал» Конституции Российской Федерации применительно к созданию *административно-процедурной формы* осуществления публичного управления в стране, очевидно, должен стать фактором активизации деятельности как ученых, так и политиков, государственных деятелей по созданию единого законопроекта, устанавливающего правовой режим административных процедур в системе публичного управления. К сожалению, до настоящего времени в полной мере не раскрыт потенциал и стандарт конституционно-правового регулирования применительно к административным процедурам, если судить о пробелах в системе *административно-правового регулирования*, о противоречиях процесса новеллирования законодательства и, наконец, об отставании в развитии российской административно-правовой теории от сложившихся в европейских странах подходов, стандартов и приоритетов исследовательской деятельности в области юридизации публичного управления и правовой регламентации порядка принятия административных актов.

Российское административное право можно будет назвать в полной мере современным и соответствующим стандартным параметрам конституционно-правового регулирования и принципам правового государства, если правовая политика и практические действия государственных деятелей, научного (экспертного) сообщества обеспечат в ближайшем будущем принятие федерального закона «Об административных процедурах». Указанный законодательный акт фактически завершит построение надлежащей модели российского административного правового регулирования и сформирует прочную созидающую основу для эффективного государственного управления в стране. Невозможно переоценить значение административных процедур как для обеспечения законности публичного управления, так и для эффективной правовой защиты участников административно-правовых отношений.

Актуальность полномасштабного исследования института административных процедур и потребность в разработке и принятии в России закона «Об административных процедурах» обусловлена необходимостью установления надлежащего порядка осуществления управленческих действий в рамках важнейших форм публичного управления; теоретического анализа понятия позитивной административной процедуры, а также сущности, признаков и места административных процедур в системе административного права; критического анализа существующего правового регулирования позитивных административных процедур,

прежде всего с точки зрения его полноты, эффективности и соответствия современным общественным отношениям, которые эти процедуры призваны упорядочивать; создания теоретической базы для новой нормативной основы административных процедур – федерального закона «Об административных процедурах»; учета широкой распространенности административных процедур в практике государственного управления, а также участия в них множества физических и юридических лиц, желающих (требующих) реализации их прав, свобод, обеспечения законных интересов.

Одной из центральных проблем законотворческой деятельности в области административных процедур является закрепление их основополагающих *принципов*. Традиционные принципы административных процедур уже получили весьма детальное рассмотрение как в научной, так и в учебной литературе¹². Ученые, проводившие теоретико-правовой анализ англосаксонских доктрин «естественной справедливости» («natural justice») и «должного процесса» («due process»), приходят к выводу об «их ограниченной применимости к российскому правопорядку (хотя бы и в силу преимущественной ориентации на судебную деятельность)»¹³. Вместе с тем европейская доктрина «хорошего управления» («good governance») была сформирована под воздействием основополагающих признаков этих концепций (здесь ученые называют, например, процессуальное право граждан на слушание при рассмотрении дела публичной администрацией, а также требование беспристрастности уполномоченного субъекта)¹⁴. Анализируя специальное российское административное законодательство (например, служебное право) и российскую судебную практику, К. В. Давыдов приходит к выводу о необходимости принятия «рационального закона об административных процедурах, подкрепленного надлежащей доктриной»¹⁵.

Принятие закона «Об административных процедурах» стало бы логичным и правильным завершением в России реализации программы *административной реформы*. По сути, административное реформирование, предпринимаемое в странах в настоящих политико-правовых условиях, вряд ли может считаться успешным, если не будет принят законодательный акт, определяющий порядок принятия органами исполнительной власти и их должностными лицами *административных актов* (речь идет об индивидуальных правовых актах, принимаемых исполнительными органами государственной власти и местного само-

¹² См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 681–683.

¹³ Материалы Международной научно-практической конференции «Административные процедуры : мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета, 7–8 апреля 2015 г.) // Адм. право и процесс. 2013. № 8. С. 86 (выступление К. В. Давыдова).

¹⁴ См.: Там же.

¹⁵ Там же.

управления). В них – административных правовых актах – и содержится вся административная сила, полномочия, компетенция, авторитет исполнительной власти в обществе. Необходимо преодолеть традиционную точку зрения по вопросу осуществления функций органами публичного управления, согласно которой решение задач публичного управления и обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций полноценно достигается лишь при правильном осуществлении государственными и муниципальными служащими надлежащих им обязанностей; дескать, соблюдение всех параметров административно-правового статуса государственных служащих и может стать обеспечительным фактором законности, справедливости и ясности принимаемых аппаратом исполнительных органов государственной власти решений. Здесь вряд ли уместно ставить на один уровень институты служебного права и административные процедуры, касающиеся значительно большей сферы административно-правовых отношений. Административные процедуры – часть административно-правового механизма, устанавливающего законный порядок деятельности всех звеньев государственного аппарата (в том числе и государственных, и муниципальных служащих). В институте административных процедур сфокусированы все остальные институты общего административного права; эффективность этих институтов напрямую зависит от степени правового установления и юридической модели избранной административно-процедурной формы.

Разработку проекта российского закона «Об административных процедурах» вряд ли возможно представить без учета зарубежных стандартов административно-процедурной деятельности и соответствующих законодательных актов, долгое время действующих во многих странах мира. Однако российский закон может стать более современным, адекватным уже состоявшимся в стране административным реформам и прогнозируемым программам и эталонам модернизации государственной власти, внутреннего взаимодействия между различными государственными органами, внешними воздействиями. Административные системы, несмотря на их существование и функционирование в соответствующих национально-правовых координатах, все же характеризуются общими подходами к регламентации главнейших элементов, порядков управления, административных процедур и их принципов.

Иногда в научной среде поддерживается мнение, что функционирование российского государственного аппарата *без института административных процедур* в течение очень продолжительного периода времени (советский и постсоветский периоды) вообще не сказалось на качестве публичного управления в стране. Думается, что данное мнение не основано на реальных фактах и аргументах. Во-первых, практически невозможно провести сравнение качественных показателей функционирования исполнительной власти и ее органов в стране, где отсутствовал (и до настоящего времени отсутствует) закон об административных про-

цедурах. Во-вторых, законодательство об административных процедурах – обязательный элемент системы административно-правового регулирования в современном правовом государстве. В-третьих, законность, справедливость, обоснованность управленческих решений, адресованных индивидуальным субъектам административного права (физическим и юридическим лицам), невозможно гарантировать без соблюдения уполномоченными должностными лицами, принимающими административные акты, *принципов* исполнительно-распорядительной деятельности (*принципов административных процедур*). Здесь можно приводить и иные аргументы, направленные на обоснование законодательства об административных процедурах. Исполнительная власть, осуществляя государственное управление, должна иметь *процедурное* правовое обеспечение. Невозможно в современных условиях представить реализацию исполнительной власти, государственного управления, местного самоуправления вне правовых процедурных порядков и принципов. Иначе говоря, деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется множеством как материальных, так и *процедурных* административно-правовых норм.

Одним из главных аргументов в целесообразности принятия в России закона «Об административных процедурах» является необходимость формирования нормативно-правовой основы, позволяющей полноценно функционировать административному судопроизводству. Ведь суды, рассматривая административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, всегда должны иметь возможность аргументировать свои решения, ссылаясь на соблюдение соответствующими должностными лицами (или, наоборот, нарушение) административных процедур и их принципов. Аргументировать судебные решения обстоятельствами по соблюдению должностными лицами установленных для них прав и полномочий, пределов ведения, отсутствием нарушений запретов и правоограничений, очевидно, возможно и даже необходимо. Однако порядок принятия административного акта и его правовое качество можно оценить лишь в случае, если имеется законодательно установленный стандарт его разработки, принятия и действия.

Новая российская судебная практика, начиная с 15 сентября 2015 г. (с момента вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ), с необходимостью поставит в повестку дня вопрос о достаточно быстрой разработке проекта российского закона «Об административных процедурах». Таким образом, административное судопроизводство (как специальная форма осуществления судебной власти) будет воздейство-

вать на процесс появления в России административных процедур в качестве обязательной и подлежащей административно-правовому регулированию формы осуществления исполнительной власти.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8 (473) 255-07-19

Voronezh State University

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

E-mail: juristar@vmail.ru

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