

УДК 342.92

**ОТ МНОГОЛЕТНЕЙ ДИСКУССИИ К ПРИНЯТИЮ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ»**

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 декабря 2017 г.

Аннотация: *рассматривается основное содержание концепций двух законопроектов, предусматривающих правовое регулирование административных процедур в сфере публичного управления: «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» и «Об административном производстве в Российской Федерации».*

Ключевые слова: *публичное управление, административное право, административный акт, административные процедуры, административное судопроизводство.*

Abstract: *considered the main content of the concepts of two bills envisaging legal regulation of administrative procedures in the sphere of public administration: «About administrative procedures and administrative acts in the Russian Federation» and «About administrative proceedings in the Russian Federation».*

Key words: *public administration, administrative law, administrative act, administrative procedures, administrative proceedings.*

Административные процедуры – наиважнейшая часть современного административного права – сформировались в науке достаточно определенно и надлежащим образом как сложная проблема два десятилетия назад, таковыми остаются и в настоящее время. Весьма сложно понять неуверенность практиков-управленцев в отстаивании необходимости юридической регламентации административно-процедурных отношений, а также нерешительность и колебания законодателя по обсуждению и принятию федерального закона «Об административных процедурах». К сожалению, и ученые – специалисты в этой сфере административно-правового регулирования, не спешат придать дискуссии более острый характер с настоятельными рекомендациями принятия указанного закона¹.

¹ Отсутствие должной активности ученых-административистов страны в обосновании идеи скорейшего решения задачи по подготовке проекта федерального закона «Об административных процедурах» и его принятию, к сожалению, находится в русле объяснимых претензий к представителям науки административного права со стороны ученых-цивилистов, упрекающих нас в отсутствии полноценных дискуссий относительно главнейших современных административно-правовых проблем. Однако трудно разделить некоторые выводы коллег, пришедших в результате анализа отдельных проблем административного правоприменения,

Сейчас можно лишь удивляться количеству и повышенному вниманию к развитию и научному осмыслению многих юридических проблем. Конечно, все области правовой науки достойны глубокого изучения и надлежащих модернизаций. Сегодня в числе обсуждаемых проблем находятся: *эпистемология права, медиация* в различных ее видах, *блокчейн, криптовалюта, биткоины, уголовная ответственность юридических лиц, непубличные общества, третейская реформа, частное процессуальное право* и др. Перечень мог бы быть внушительным, но вместе с тем следовало бы решать и базовые проблемы правового развития, а именно вопрос об *административных процедурах*, представляющий собой важнейшую нерешенную проблему в современном российском административном праве.

Можно уверенно предположить, что административные процедуры могли бы появиться в виде законодательного акта еще в конце 90-х гг. прошлого столетия, когда фактически впервые после принятия Конституции Российской Федерации речь зашла о необходимости правовой регламентации административно-процедурных отношений, в содержание которой на первый план выходили принципы административных процедур безотносительно к каким-либо конкретным видам управленческих отношений и включенных в них специальных административных производств. Если учитывать более глобальные проблемы, рожденные политикой пренебрежения к разработке и принятию закона «Об административных процедурах», то можно уверенно прогнозировать нарастание недемократических подходов в практике издания органами публичной власти административных актов. Более того, отсутствие должного внимания к административно-процедурным отношениям в сфере государственного управления демонстрирует удручающее (характером своей устойчивости и распространенности) неуважение *конституционно-правовых ценностей*, указывающих на необходимость исполнения *государством обязанности по признанию, соблюдению и защите* прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Как следствие, на повестке дня возникает вопрос о важности придания заметного ускорения осуществления *политики просвещения* в системе исполнительной власти и публичной службы с целью адекватного восприятия должностными лицами, государственными и муниципальными служащими целей, задач и принципов административных процедур.

Административные процедуры всегда связывались с тематикой *административного процесса*; они развивались как проблема в связи с со-

к сожалению, к необоснованному, с нашей точки зрения, выводу об отсутствии в России «настоящего административного права» (см.: *Бевзенко Р. С.* Операция «Липовые бумажки». К проблеме сноса самовольных построек // Вестник экономического правосудия. 2016. № 5. С. 99–108). А вот с тезисом, что «администрация не связана вообще ничем» в контексте отсутствия в стране административно-процедурного законодательства отчасти можно и согласиться. См. также: *Гусева Т. А., Чураев А. В.* Заметки к дискуссии по поводу современного состояния теории административного права // Современное общество и право. 2017. № 1 (26). С. 93–99.

вершенствованием представлений об административном процессе. К счастью, в настоящее время можно уверенно констатировать существенное ослабевание внимания ученых к дискуссии о *широком* и *узком* понимании административного процесса, об *управленческой* или *юрисдикционной* концепции данного вида юридической деятельности. Бесперспективность научного диалога в направлении отстаивания неопределенной широты административного процесса становится очевидной, а желание потратить силы на полезные для теории административного права и практики публичного администрирования авторских предложений и рекомендаций заметно укрепилось. В настоящее время проявлением широкого подхода к пониманию административного процесса является предлагаемое учеными его *интегративное понимание*². *Новые и, разумеется, более современные подходы к рассмотрению теории административного процесса заставляют ученых, юристов-практиков и законодателей принципиально по-иному (в сравнении с периодом конца XX – начала XXI столетия) относиться к спорам о сущности, юридическом предназначении и административно-правовом оформлении отношений, возникающих в сфере публичного управления вообще и во взаимоотношениях органов исполнительной власти с гражданами в частности. Сформировавшаяся исследовательская атмосфера, думается, обусловлена и принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), прямым следствием чего стало создание специальной административно-процессуальной формы.* Таким образом, административное процессуальное законодательство находится в юридических границах КАС РФ, что фактически не позволяет поддерживать «глеющую» дискуссию о широте современного административного процесса, включающего в себя многочисленные административные производства, имеющие распространение в области организации и функционирования публичного управления, деятельности исполнительных органов государственной или муниципальной администрации.

История развития административного права как в дореволюционной России, так и в советское и постсоветское время в полной мере предоставляет весьма прочные основания, с одной стороны, для обоснования и полноценного развития в теории административной процессуальной деятельности тезиса об административной юстиции в форме специального *административного процессуального закона* (в России – КАС РФ), а с другой – систематизации (может быть, в будущем даже кодификации) законодательства об *административных процедурах*. К сожалению, создание законодательства об административных процедурах не рассматривалось даже в период проведения в России административной

² См.: Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России : концептуальные проблемы // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15 ; Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство : понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Там же. 2016. № 9. С. 21–25.

реформы в качестве какой-то определенной цели или задачи. Но ведь *административная реформа* не должна была ограничиться внешними (пусть, конечно, и важными) юридически оформленными управленческими модернизациями (создание законодательства о государственной и муниципальной службе, административных регламентов, организационно-правовых форм управленческой деятельности, видов федеральных органов исполнительной власти, механизма противодействия коррупции и т. д.). Но ведь без надлежащего административно-правового регулирования осталась самая важная область взаимодействия органов исполнительной власти и их должностных лиц с гражданами и организациями, желающими использовать свои правовые возможности по реализации их правового статуса, по осуществлению их прав, свобод, законных интересов. Иначе говоря, порядок принятия и правового действия административных актов фактически не привлек внимания авторов административной реформы, что дает возможность говорить об известной неполноте предпринятых в те годы административных преобразований. Следовательно, проведенная административная реформа не учитывала: содержание новых стандартов эффективного публичного управления; задачи по распространению действия демократических юридических принципов и процедур на область административных и иных публичных правоотношений; потребность в обеспечении режима верховенства законности в области организации и деятельности органов публичного управления, реализующих властные полномочия во внешней правовой среде применительно к индивидуальным субъектам административного права. К сожалению, осталась нерешенной (к тому же и без правильной постановки) задача формирования *административно-процедурной формы*, призванной включить в себя основные цели, задачи, институты, принципы, стадии административной процедуры.

Если административный акт нарушает права, свободы и законные интересы гражданина и если злоупотребление административной власти причиняет ему ущерб, то права «потерпевших» из-за неправовых административных решений государственных и муниципальных органов, а также должностных лиц должны *охраняться законом* (по аналогии с конституционно-правовым установлением, согласно которому «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом» (ст. 52 Конституции Российской Федерации)). Следовательно, вначале нужно юридически закрепить административные процедуры (порядки) подготовки, принятия и действия административных актов. Именно административные процедуры и становятся фундаментом для построения юридической системы охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Всевозможные ссылки оппонентов на сформированные правовые порядки с целью обеспечения прав и свобод граждан в области публичного управления посредством утверждения сотен *административных регламентов* (по исполнению государственных функций и предоставлению госу-

дарственных услуг) вообще не могут приниматься во внимание, ибо их предназначение и роль в системе управления несравнима с административными процедурами как по предмету правового регулирования, так и по юридической значимости в деле обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Здесь важно кратко напомнить о сложившихся представлениях о роли и значении современных административных процедур среди высших должностных лиц страны. Ведь их выступления часто содержат термин «административные процедуры». Однако используется он, как правило, в аспекте ликвидации или уменьшения количества административных процедур, установленных законодательством в различных сферах государственного управления. Например, президент Российской Федерации В. В. Путин в 2017 г. часто говорил о необходимости отмены многих *избыточных* административных процедур, являвшихся для бизнеса весьма обременительными и не игравших содержательной роли: «Чтобы формально пройти эти процедуры компаниям требовалось тратить в общей сложности больше года вместо того, чтобы заниматься реальным делом»³. Как видно, именно с политико-экономической точки зрения в административные процедуры вкладывается другой смысл; то есть они рассматриваются как важнейшие административно-правовые формы осуществления государственной власти, содействующие распространению успешных практик по улучшению делового климата в стране, по повышению инвестиционной привлекательности, прозрачности государственного управления, ответственности власти перед обществом и гражданами. Однако, если учитывать традиционные модели действующего во многих странах законодательства об административных процедурах, то первейшей задачей административных процедур в чистом (административно-правовом) смысле является подготовка и принятие административных актов с целью надлежащего осуществления прав и свобод человека и гражданина.

Отсутствие внимания к развитию правовой доктрины института административных процедур на протяжении многих десятилетий, несомненно, негативно сказывается на нем и в настоящее время. Административные процедуры, начиная с самого понятия, кажутся многим неопределенными, неясными, искусственными, надуманными, роль и значение которых, некоторые ученые будто бы преувеличивают. Современные управленцы и вовсе не видят в них практической значимости, ибо подготовка и издание административных актов всегда являлось делом простым, «аппаратным» и лишенным вовлечения в этот процесс «сторонних лиц», требующих соблюдения *принципов* административных процедур и наделенных законом *процедурными правами* и иными юридическими возможностями. Вот и получается, что сейчас весьма трудно обосновывать в среде государственных служащих и должностных лиц демократизм, исключительную важность и притягательность высоких

³ Путин В. В. Путин назвал десятку лучших регионов РФ по привлечению инвестиций. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4846852>

принципов административных процедур, являющихся, по сути, принадлежностью всякой современной административной системы в частности и правовой системы вообще.

Вряд ли можно согласиться с мнением относительно «парадоксальности» сложившейся сегодня ситуации, когда, как пишет К. В. Давыдов⁴, и юридическое сообщество, и публичная администрация признают важность и значимость на практике административных процедур. Как раз, наоборот, в массе своей никто не торопится «вступиться» за административные процедуры и реально (не на словах) распространять информацию о значимости данного законодательного акта. К сожалению, многие из ученых-юристов и большинство управленцев-практиков весьма скептически относятся к решению задачи законодательного установления административных процедур. Как позитивный факт можно оценивать лишь некоторые общие суждения по поводу значимости административных процедур и их принципов. Если внимание указанных лиц к административным процедурам было бы серьезным, а понимание их юридической значимости связывалось бы с установлением надлежащих порядков в области принятия административных актов и гарантирования в области публичного управления прав, свобод, законных интересов граждан, то, как можно легко представить, вмиг появилась бы законодательная инициатива по разработке и принятию закона об административных процедурах. В действительности получается – лишь слабая поддержка самой идеи административно-процедурной формы осуществления управленческих действий, но без влиятельного и результативного обсуждения проблемы. Автору этих строк здесь уместно вспомнить совместную с профессором Карлом Экштайном работу в начале 2000-х гг. по представлению его проекта закона об административных процедурах⁵. Уже тогда и представители государственного аппарата, и государственные служащие, и ученые-юристы формально поддерживали идею принятия данного закона, открыто разделяя его основные идеи. При этом становилось очевидным демонстративное «административное» одобрение предлагаемых законодательных новелл в области административных процедур и принятия административных актов. Однако на деле внутреннего понимания и солидарного отношения к развитию законодательства в данной сфере не сложилось до настоящего времени. Поэтому в подобных условиях проблема регламентации административных процедур еще долго будет оставаться как теоретико-познавательной и просветительской. Вместе с тем такой подход – тоже достижение, ибо

⁴ См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 49.

⁵ См.: Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абрисовой. М., 2001.

сложные и практически никогда не регулируемые отношения в сфере публичного управления должны быть серьезно объяснены и при этом предложены пути их разрешения.

Настороженность в решении проблемы административных процедур очевидна с самых первых моментов данной тематики, когда речь заходит о правовых актах, которые являются результатом деятельности органов государственной власти – и законодательных, и судебных, и административных. Вряд ли можно поставить под сомнение требование об установлении надлежащих правовых процедур для принятия любого правового акта всеми государственными органами и должностными лицами. Например, во-первых, законодательная деятельность заканчивается принятием законов посредством использования установленных правовых процедур. Во-вторых, результаты функционирования судебной власти невозможно представить без индивидуальных правовых актов, т. е. решений по гражданским и административным делам; приговоров, постановлений по делам об административных правонарушениях. И только когда речь заходит о функционировании исполнительной власти, деятельности административных органов и должностных лиц, то по непонятным причинам аргументируется ненужность правовых стандартов административных процедур, создаваемых для подготовки и издания правовых актов под названием «административные акты». Более того, современное законодательство именно из-за отсутствия специального законодательства об административных процедурах и административных актах вообще лишено легального термина «административный акт». Сложившиеся в этой сфере нормативные правовые регулирования ограничиваются термином «*решение*», которое, конечно, является общим и должно использоваться как категория первого порядка. На деле получается, что по весьма непонятным причинам наша страна лишена чрезвычайно важной для публичного управления и для граждан системы административно-правовых норм, устанавливающих принципы и порядок административных процедур и принятия административных актов.

Вряд ли сегодня нужно вновь анализировать опубликованные в начале нынешнего столетия проекты законов об административных процедурах⁶, появившиеся впоследствии диссертационные работы по этой проблематике, результаты проведенных научных форумов, посвященных развитию концепции административных процедур. Следует обратить внимание на новейшие усилия ученых по актуализации проблемы административных процедур и административных актов⁷, опублико-

⁶ См. об этом: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 472–492.

⁷ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова.* 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. С. 184–236.

ванные в последнее время научные труды по данной тематике, а также итоги состоявшихся научных дискуссий в рамках проведенных конференций⁸.

Чрезвычайно важную роль в обосновании необходимости формирования российского законодательства об административных процедурах играет разработка двух проектов законодательных актов по данному вопросу. Во-первых, речь идет о проекте федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»⁹; а во-вторых, о проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации»¹⁰. В указанных законопроектах по-разному предлагается понимать административные процедуры и административные производства; по сути, они направлены на решение различных задач публичного управления, используя при этом разнообразные правовые средства. Строго говоря, различается сама «идеология» административных процедур в предлагаемом стандарте правового регулирования. Если законопроект К. В. Давыдова строго ориентирует на установление административных процедур как средства формирования надлежащего порядка в сфере управления при принятии административных актов, то в законопроекте П. И. Кононова и А. И. Стахова предпринимается попытка определения исходных начал «административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также иных органов, организаций и лиц, наделяемых в установленном порядке административно-процессуальными полномочиями». Именно такой подход, по мнению А. И. Стахова, позволит уже с учетом принятого КАС РФ, основываясь на разработанном им «интегративном (комплексном) подходе» к пониманию административного процесса, сформировать основу для гармонизации «отечественного административно-процессуального законодательства», что стало бы «следующим поступательным шагом» в развитии этой части процессуального законодательства¹¹. Здесь следует отметить, что стратегически важно (в идеальной модели), если иметь в виду «настоящие» административные процедуры, сначала приоритетное развитие законодательства об административных про-

⁸ См.: Ежегодник публичного права 2016 : административный акт. М., 2016 ; Ежегодник публичного права 2017 : усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017.

⁹ См.: Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.

¹⁰ См.: Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

¹¹ Цит. по: Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство... С. 25.

цедурах, а уже затем и кодексов административного судопроизводства. Хотя на практике каждая страна по-своему решает эти сложные законотворческие задачи.

Предлагаемый К. В. Давыдовым проект закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» призван решить, как пишет автор в обоснование целесообразности принятия закона, несколько задач: нормативно установить принципы административных процедур; регламентировать отношения по принятию, обжалованию и исполнению административных актов, что приведет вообще к определению административных актов как важнейшей правовой формы публичного управления. Определяющим моментом является включение в сферу действия указанного проекта закона положение о том, что принятие и исполнение административных актов происходит на основе осуществляемой административными органами и должностными лицами *административных процедур*. Данный законопроект устанавливает уже достаточно известные в науке административного права и обоснованные в теории административного права принципы административных процедур: *соразмерность; запрет злоупотребления формальными требованиями; презумпция достоверности; единообразное применение права; охрана доверия; «охват большим меньшего»* (или «*большее включает в себя меньшее*»). Определяются также границы осуществления административным органом или должностным лицом принадлежащих им *дискреционных полномочий*¹². Реализация дискреционных полномочий не должна приводить к принятию административных актов, ограничивающих права, свободы и законные интересы физических лиц или организаций.

Главные правила административной процедуры К. В. Давыдов предлагает установить в главе 3 законопроекта, которая начинается определением подведомственности *административных дел*; здесь же предлагается регламентация основных административно-процедурных элементов: взаимное содействие административных органов при осуществлении административных процедур; участники административной процедуры; представительство в административной процедуре; ведение и учет административных дел; протоколирование административной процедуры. По мнению автора, важной частью предлагаемого законопроекта должен стать порядок осуществления административной процедуры: от оснований возбуждения административной процедуры, исследования обстоятельств административного дела до установления системы доказательств по административному делу. Наконец, в законопроекте

¹² О дискреции см., например: *Давыдов К. В.* Дискреция как правовой феномен : некоторые ошибки законодателя и правоприменителя (сравнительно-правовой аспект) // Ежегодник публичного права 2017 : усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017. С. 109–126 ; *Шерстобоев О.* Разумность дискреционных административных актов : сравнительно-правовое исследование // Там же. С. 144–160.

предлагается детально регламентировать требования к принимаемому административному акту, режим его правового действия, виды административных актов, порядок их обжалования и исполнения.

Таким образом, с принятием закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» исполнительная власть получает надлежащие правовые порядки, в соответствии с которыми детализируется управленческая деятельность исполнительных органов государственной или муниципальной власти; она становится реально открытой для детального ознакомления с ней и полностью подконтрольной; уменьшается сфера произвольных и необоснованных управленческих решений; формируется деловая и надлежащая атмосфера взаимодействия должностных лиц публичного управления с гражданами и организациями. Административное право приобретет с принятием закона «Об административных процедурах...» важнейший административно-правовой институт *административного акта*, составляющий ядро системы административно-правового регулирования, а следовательно, будет создана основа для преодоления злоупотребления должностных лиц административных органов по обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан.

В проекте закона «Об административном производстве в Российской Федерации», подготовленном профессорами П. И. Кононовым и А. И. Стаховым, авторы целенаправленно пытаются избегать терминологии «административные процедуры». В обоснование предназначения своего законопроекта они объясняют причины, по которым предлагаемый ими законопроект не может быть назван законом об административных процедурах: административная процедура не может содержательно объединить основные характерные черты осуществляемого административного процесса; данная терминология неприемлема для нормативного установления «общих, рамочных правил осуществления досудебного административного процесса»; «административное производство» позволит «обеспечить корреляцию административно-процессуального регулирования досудебного административного процесса и административного судопроизводства»¹³.

С точки зрения авторов, предлагаемый проект закона «Об административном производстве в Российской Федерации» основывается на предлагаемой ими концепции интегративного понимания содержания и структуры административного процесса; в связи с таким подходом административный процесс включает в себя, во-первых, *досудебное административное производство*, которое осуществляется органами исполнительной власти и иными органами публичной администрации; во-вторых, *судебное административное производство*, которое они называют также *административным судопроизводством*¹⁴. *Здесь сразу же возникает*

¹³ Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации». С. 42–44.

¹⁴ См.: Там же. С. 40.

вопрос обоснования «выравнивания» административного судопроизводства и судебного административного производства, поскольку, как известно, бывают либо судебные производства, либо административные. Крайне сложно и беспредметно объединять указанные категории, посредством которых затем объясняются другие особенности сущности и структуры административного процесса. Более того, административные процедуры (или административное производство) вряд ли нужно увязывать с так называемой «досудебностью» («досудебное административное производство») конкретных действий или процедур. По нашему мнению, законодательство об административных процедурах (или административных производствах) должно появиться вне зависимости от какой-либо связи с судебной властью и ее осуществлением судами и судьями. Ведь административные процедуры (административные производства) – принадлежность административной власти (исполнительной власти, публичного управления, исполнительно-распорядительной деятельности). Тем самым так называемое «досудебное административное производство» вряд ли должно интегрироваться в «общий» административный процесс. Именно поэтому предлагаемая «интегративность» административного процесса (как объединяющий момент) теряет всякий смысл при обосновании широты административного процесса. Авторы говорят о «едином административном процессе», который состоит, по их мнению, «из двух тесно взаимосвязанных и взаимодействующих между собой видов административно-процессуальной деятельности: досудебной и судебной»¹⁵. Как видится, именно таким образом всегда можно легко объяснить *единство* вообще всех видов юридического, в том числе и судебного, процессов; а далее пытаться доказывать взаимосвязанность и взаимодействие всех видов процессуальной деятельности. Только зачем это делать, если сам законодатель проводил кодификацию по отдельным видам судопроизводства, тем самым разделяя из-за особенностей процессуальной формы конкретные виды судебного процесса?

Кстати, сегодня ученые спорят о единстве *цивилистического процесса*, о необходимости включения в единый кодекс гражданского судопроизводства арбитражного процесса и даже административного судопроизводства. Авторы законопроекта пишут, что КАС РФ регламентирует «вторичную административно-процессуальную деятельность, а именно деятельность судов общей юрисдикции по разрешению дел, возникающих в ходе первичной административно-процессуальной деятельности административно-публичных органов, т. е. административного производства»¹⁶. Какими аргументами можно доказать принадлежность административного судопроизводства к «вторичной» административно-процессуальной деятельности? Где эти критерии разграничения процессуальной деятельности? А самое главное: что привносит в теорию административ-

¹⁵ Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации». С. 41.

¹⁶ Там же.

ного процесса именно такое разделение административно-процессуальной деятельности на первичную и вторичную? Если же это результат новой классификации, то и в данном случае должны появиться аргументы в пользу выделения «первичной» и «вторичной» административно-процессуальной деятельности. На наш взгляд, такой подход запутывает теорию административного процесса, необъяснимо усложняет простые вопросы, предоставляет законодателю на рассмотрение туманные шаблоны разрешения вопроса о видах процессуальной деятельности. Предмет регулирования предлагаемого закона «Об административном производстве в Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что авторы последовательно проводят в жизнь идею о целесообразности терминологического и содержательного согласования положений данного законопроекта с нормами действующего КАС РФ.

Эти и многие другие положения рассматриваемого законопроекта П. И. Кононова и А. И. Стахова заслуживают объемного тематического обсуждения. Законопроект содержит множество интересных и заслуживающих внимания правил, относящихся к теории административного производства. Под административным производством авторы понимают «систему (цикл) взаимосвязанных действий и решений административно-публичного органа и его должностных лиц, последовательно совершаемых (принимаемых) при возбуждении, в ходе и в целях юридического разрешения административного дела с соблюдением специальной юридической (административной) процедуры»¹⁷. Авторы были вынуждены также дать определение *административной процедуры*, объяснение сущности которой весьма похоже на указание содержания административного производства. В обоих случаях речь идет о системе действий и решений административных органов и их должностных лиц по юридическому разрешению административных дел, изданию административных актов «в связи с возбуждением и разрешением административных дел». Следует указать и на то, что в числе принципов административного производства (ст. 7 законопроекта) авторы не указывают принципы, традиционно разработанные для установления прочных основ для юридической сферы административных процедур, а ограничиваются общезначимыми для государственной деятельности принципами: законность, гласность, равенство всех лиц, всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств административного дела, язык административного производства, активность и оперативность административного органа и должностного лица при разрешении административного дела. То есть нет специальной нормы, регламентирующей принципиальные характеристики административных процедур, что, с нашей точки зрения, ухудшает качество законопроекта.

Законопроект включает в себя традиционные для любого вида процессуальной деятельности главы: участники административного производства; представительство в административном производстве; доказывание

¹⁷ Там же. С. 46.

и доказательства в административном производстве; общие правила административного производства; стадии административного производства (рассмотрение административного дела, вынесение решения по административному делу; приостановление и прекращение административного производства; пересмотр решения по административному делу).

Таким образом, как и планировали авторы обсуждаемого законопроекта, его структура и содержание дают основания для констатации достижения цели правового регулирования с позиций установления «досудебного административного процесса» и объединения с правовыми нормами действующего КАС РФ.

В обоих инициативных законопроектах определяется термин «административное дело». Закономерно возникает вопрос: но ведь этот термин уже установлен в КАС РФ, который дает исчерпывающую информацию о видах административных дел. По сути, весь КАС РФ основывается на правовых процессуальных нормах, устанавливающих и развивающих правила и порядки рассмотрения и разрешения административных дел в рамках установленной в КАС РФ подведомственности и подсудности. И вот в этих уже сложившихся законодательных границах предлагается термин «административное дело» в другом виде законодательства, предназначенном для решения несудебных вопросов в сфере организации и функционирования публичного управления. Допустим ли такой законодательный повтор в терминологии? Ведь если процессы и процедуры разные по своим правовым основам, источникам возникновения, сферам распространения и применения, то, очевидно, и основные категории должны отличаться, в том числе и по наименованию. Может быть, в законодательстве об административных процедурах назвать этот вид правового дела *административно-процедурным делом* (или, например, *делом об административном производстве*, или *делом об административной процедуре*). Терминологическая новизна, как правило, быстро не приживается и в юридическом лексиконе, и на практике. Но и обновление терминологии, особенно при создании нового законодательного акта, является правильным и обоснованным шагом.

Опубликованные и уже обсуждаемые законопроекты представляют собой еще одну попытку привлечь внимание законодателей, ученых, юристов-практиков, государственных и муниципальных служащих к проблеме нормативного установления для системы публичного управления порядков в сфере принятия административных актов и используемых для этого административных процедур. Одна из важнейших областей функционирования исполнительных органов государственной власти (принятие административных актов органами публичного управления) до настоящего времени остается вне административно-правового регулирования. Вряд ли отсутствие административных процедур в области организации и функционирования одной из ветвей государственной власти можно расценивать в качестве «надлежащего признака» государственного управления. Нормативно установленные административные процедуры станут важнейшим звеном в цепи последовательного распро-

странения принципов правового государства на исполнительную власть и деятельность административных органов. Государственные и муниципальные служащие получают правильные стандарты осуществления публичного управления. Для должностных лиц и граждан будет создана надлежащая модель их взаимодействия при принятии административных актов. *Внешненаправленная* (т. е. ориентированная на создание управленческого решения для граждан и организаций) деятельность административных органов при подготовке и издании административных актов получит прочное юридическое основание ее осуществления. Публично-правовая управленческая деятельность, связанная с изданием индивидуальных административных решений, вместе с принятием закона «Об административных процедурах» получит необходимую определенность и конкретность. И, наконец, главное: порядки рассмотрения заявлений граждан в органы публичного управления станут базироваться на весьма демократических принципах административных процедур, обеспечивающих как *полноту, объективность, всесторонность* в рассмотрении дела, так и *эффективную правовую защиту* прав, свобод и законных интересов граждан в административно-процедурном деле в сфере публичного управления.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административно-го и административного процессуально-го права

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University

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

E-mail: juristar@vmail.ru

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