

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

УДК 342.92

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ЧАСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ, ПРАКТИКИ И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 8 сентября 2019 г.

Аннотация: рассматривается проблема создания в России теоретической концепции, обосновывающей необходимость принятия федерального закона «Об административных процедурах» и показывающей его юридическую значимость для повышения эффективности публичного управления, правильной реализации административными органами властных полномочий в соответствии с требованиями законодательства об административных процедурах. Для обсуждения предлагается также идея о разработке и принятии федерального закона «Об основных принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации».

Ключевые слова: государственное управление, административное право, административные процедуры, административный акт, проект российского закона «Об административных процедурах».

Abstract: the article considers the problem of creating a theoretical concept in Russia justifying the need for acceptance of the federal law «About Administrative Procedures» and showing the legal significance for increasing the effectiveness of public administration, the correct realisation by administrative authorities of authority in accordance with the requirements of the legislation about administrative procedures. The idea of developing and acceptance a federal law «About the basic principles and procedures of public administration in the Russian Federation» is also proposed for discussion.

Key words: public administration, administrative law, administrative procedures, administrative ac, the draft of russian law «About the administrative procedures».

2019. № 4

8

В 2019 г. в российском научном сообществе юристов-административистов значительно активизировалась деятельность, направленная на обсуждение общих вопросов административных процедур и порядка принятия административных актов¹. Главная цель предпринимаемых уси-

¹ На данную тему и в предшествующий период было опубликовано множество научных трудов. См., например: Старилов Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 4 (31). С. 8–21 ; Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова. Новосибирск, 2018 ; Еже-

лий – это привлечение внимания к данной проблеме российских законодателей, так как завершающим этапом работы по обсуждению предложений ученых и их суждений о предназначении административных процедур в публичном управлении – это принятие федерального закона «Об административных процедурах». Сами законопроекты (правда, по-разному объясняющие сущность и назначение административных процедур) тоже давно разработаны и уже стали предметом регулярного обсуждения на многочисленных научных форумах. Главным образом, речь идет о двух проектах законодательных актов, представляющих содержание административных процедур: 1) закон об административных процедурах² и 2) закон об административных производствах³. При этом в литературе продолжился анализ зарубежных законов об административных процедурах; рассматривается опыт других стран, успешно установивших в своих национальных правовых порядках законодательство об административных процедурах⁴.

В течение марта-ноября 2019 г. в России несколько раз проблематика административных процедур становилась предметом научных дебатов. Например, этой теме посвящались доклады на различных научных конференциях: 1) XX Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет МВД России, 22 марта 2019 г.); 2) «Правовое обеспечение государственного управления: проблемы и пути решения» (проводилась в рамках VI Московского юридического форума «Российская правовая система в условиях Четвертой промышленной революции») (г. Москва, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, 5 апреля 2019 г.); X Московская юридическая неделя и XVII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного права 2016 : административный акт. М., 2016 ; Ежегодник публичного права 2018 : принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018.

² 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. 49–69.

³ 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.

⁴ См., например: Закон Японии об административной процедуре от 12 ноября 1993 г. № 88 / пер. Р. О. Опалева. Ч. 1–2 // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9, № 4. С. 138–152 ; Ч. 3–7 // Там же. Т. 9, № 5. С. 129–153. В зарубежных странах такие законы давно приняты и дают основание для весьма положительной оценки их содержания и практики применения. Например, практически целый год (2019 г.) применяется в Узбекистане Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах». Этим примером также хотелось бы привлечь внимание российских законодателей к проблеме разработки и принятия российского закона об административных процедурах.

конференция «Кутафинские чтения», в рамках которой работала секция административного права на тему «Административные процедуры: проблемы правового регулирования» (г. Москва, Моск. гос. юрид. ун-т имени О. Е. Кутафина, 28 ноября 2019 г.); научно-практическая конференция, посвященная проблемам административного процесса и административных процедур (г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.)⁵. Автор настоящей статьи проанализировал основные причины и предпосылки для разработки проекта федерального закона «Об административных процедурах» на прошедшей 17 апреля 2019 г. в Воронежской областной Думе научно-практической конференции «Становление и развитие парламентаризма в России», на которой акцентировалось внимание и на использовании потенциала современного парламентаризма при модернизации государственного управления и публично-правового регулирования.

6 мая 2019 г. на юридическом факультете Воронежского государственного университета состоялось обсуждение теоретических проблем формирования в России законодательства об административных процедурах и проектов федеральных законов «Об административных процедурах в Российской Федерации». Организаторами данного научного форума являлись: Национальная ассоциация административистов (НАСА), юридический факультет Воронежского государственного университета, уполномоченный по правам человека в Воронежской области, Воронежское региональное отделение «Ассоциация юристов России»⁶.

На всех указанных научных форумах при обсуждении проблемы формирования российского законодательства об административных процедурах обращалось внимание на то, что проведенная в стране административная реформа вряд ли может считаться успешной и, главное, завершенной, если не принят федеральный закон «Об административных процедурах». Именно как «забытая» административная реформа рассматривается вопрос о «незавершенности» современного российского административного законодательства, в системе которого отсутствуют правовые акты в области административных актов и административных процедур. Административная реформа начала 2000-х гг. не привнесла в систему административного законодательства самого главного, а именно: правового регулирования административных процедур и при-

⁵ См.: Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.). Новосибирск, 2018.

⁶ Автор настоящей статьи выступил с докладом «Принятие федерального закона «Об административных актах и административных процедурах в Российской Федерации» – центральная юридическая платформа для повышения эффективности государственного управления и обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций». Таким образом, целенаправленно отстаивается идея о том, что законодательство об административных процедурах является главной платформой, на которой должна происходить настоящая административная реформа, направленная на модернизацию публичного управления и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

нятия индивидуальных административных актов как итоговых управленческих решений органов публичного управления и их должностных лиц. Система государственного управления не получила в те годы административно-процедурные механизмы, направленные на создание правового режима действия принципов административных процедур, которые, в сущности, до настоящего времени не получили в российском законодательстве своего юридического установления, что, разумеется, не способствует реализации принципов правовой государственности в полном объеме. Низкий уровень эффективности осуществляемой исполнительными органами государственной власти административной деятельности во многом обусловлен пробелами в правовом регулировании административных процедур и невозможностью использования их потенциала, принципов и порядков при принятии административных актов.

Именно на указанных научных форумах многочисленными участниками анализировались основные этапы становления и развития в российском административном праве теории административных актов и административных процедур, рассматривался вопрос о принятии законов об административных процедурах во многих странах Европы, Азии и Востока, обосновывалась необходимость и указывались главные предпосылки принятия в Российской Федерации федерального закона «Об административных процедурах».

Отсутствие российского законодательства об административных актах и административных процедурах является основной проблемой модернизации государственного управления. Нерешенность вопроса о подготовке проекта указанного федерального закона – причина ненадлежащего юридического качества государственного управления в стране.

Ученые-административисты, разделяющие идею о необходимости появления в России закона «Об административных процедурах», пытаются популяризировать институт административных процедур как неотъемлемый элемент системы государственного управления в стране, от которого зависит качество и эффективность управленческой деятельности. Как известно, население весьма критично относится к деятельности государственного аппарата и публичным (государственным и муниципальным) служащим. Например, согласно опросу, проведенному в прямом эфире российским телеканалом ОТР 19 марта 2019 г., 99 % из участвующих в опросе ответили отрицательно на вопрос-утверждение «В России – эффективное управление». И не удивительно, что те же 99 % опрошенных ответили положительно на вопрос «Нужно ли наказывать чиновников за неуважение к гражданам?». Ведущие политики и высшие должностные лица страны в публичных выступлениях также весьма невысоко оценивают качество и эффективность государственного управления в России. Именно по результатам (административным актам исполнительных органов государственной или муниципальной власти) граждане судят о качестве и эффективности публичного правления

в стране. Вместе с тем, кроме констатаций, что государственное управление в России неэффективно или недостаточно эффективно, практически не формулируются предложения и концепты по модернизации публичного управления как в далекой перспективе, так и при среднесрочном планировании.

Промежуточный вывод, основанный на 20-летнем опыте наблюдения отношения как ученых, так и (особенно) практиков-управленцев к теме «Административные процедуры», заключается в том, что управленческая (административная) культура политиков, государственных деятелей, депутатов, самих управляющих не позволяет пока подойти к пониманию данной проблемы с осознанием необходимости ее решения на законодательном уровне.

Причинами такого состояния могут являться следующие:

– недостаточный потенциал и невысокая степень развития управленческой культуры, позволяющая создавать основу для правильного восприятия самой проблемы и рационального понимания значимости административных процедур;

– отсутствие практики государственного управления (в каждодневной управленческой жизни) под воздействием принципов административных процедур, т. е. неизвестность и незнание преимуществ и достоинств правового режима применения административных процедур; недоверие государственных служащих (и это тоже – часть их управленческой культуры) к правовым нормам об административных процедурах;

– противодействие появлению данного законодательного акта, который будет укреплять режим законности и значительно повышать требовательность к государственной службе и публичным служащим;

– законодательная пассивность; неумение разглядеть настоящую проблему в общих планах по модернизации системы публичного управления;

– гигантские пробелы в правовой регламентации «настоящей» государственной управленческой деятельности, направленной на обеспечение субъективных публичных прав и свобод граждан.

К сожалению, критические суждения в адрес системы государственного управления, с одной стороны, не сопровождаются конкретными предложениями, которые способствовали бы значительному повышению ее качества, а с другой – если и озвучиваются какие-то рекомендации, то, как правило, носят глобальный и весьма отвлеченный от запросов ежедневной осуществляемой практики управленческой деятельности. Практически никогда в такой дискуссии не «всплывает» вопрос о необходимости административного правового регулирования порядка подготовки и принятия административных правовых актов исполнительными органами государственной или муниципальной власти на основе демократических принципов административных процедур и в соответствии с традиционными для такого вида управленческих процессов стадий. Не иначе как с известной долей иронии можно говорить о нынешних активностях

российского законодателя, который, не замечая очень важной проблемы в принятии закона «Об административных процедурах, тем не менее, активно обсуждает и принимает федеральный закон «О профилактике семейно-бытового насилия» (чаще говорят о федеральном законе «О домашнем насилии») или федеральный закон «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» (лучшие пропагандисты страны снимают объемные передачи и транслируют их на центральном телевидении в самое лучшее «смотровое время»; но в случае с административными процедурами проблема вообще не замечается управленцами-практиками и демонстративно игнорируется российским законодателем. Вряд ли нужно оспаривать полезность указанных законов; они тоже нужны, но только после решения главной проблемы административного законодательства, а именно она призвана не просто поддержать, а фактически воссоздать с нуля целую отрасль российского законодательства, способного надлежащим образом обеспечивать осуществление управленческих функций и принятие административных решений.

Отвлеченно и безадресно критиковать просто всю систему публично-го управления – занятие также малоэффективное и не способствующее появлению соответствующих полезных теорий и законодательства. Например, Г. Греф регулярно называет неэффективное государственное управление главной проблемой нашей страны; при этом утверждает, что все остальные проблемы отпадут сами собой в случае правильного и успешного разрешения данной проблемы⁷. Глава Счетной палаты Российской Федерации А. Кудрин разделяет эту точку зрения, указывая на низкий уровень государственного управления⁸. То есть в данных оценках просматриваются глобальные проблемы государственного управления, влияющие на развитие страны, на темпы экономического развития. Однако, может быть, в конкретно-практическом плане лучше взглянуть на проблемы государственного управления с позиции конкретных каждодневных активностей административной власти и всего публичного управления относительно граждан и организаций. И здесь в центр внимания автоматически становятся административные процедуры и принимаемые исполнительными органами административные акты.

Например, ученые при исследовании проблем защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий отмечают стремление государства, проводящего административную реформу, «изменить государственное управление таким образом, чтобы население, в том числе и бизнесмены, ощущало стабильность и надежность»⁹. К сожалению, анализ судебной

⁷ URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/03/14/12242413.shtml>

⁸ Там же.

⁹ Миннигулова Д. Б. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении проверочных мероприятий : пределы применения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ // Рос. правосудие. 2019. № 11. С. 22–23.

практики и самой практики проведения проверочных мероприятий не приводит автора к выводу о необходимости установления общих принципов административных процедур, которые позволяли бы изначально избегать как совершение административных ошибок, так и нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности.

При весьма продуктивном исследовании вопросов российской разрешительной системы, изучении форм разрешительной деятельности (регистрация, лицензирование, аттестация, аккредитация, квотирование, выдача специальных разрешений и иные формы разрешительной деятельности) анализировались и действующие в разрешительной системе *административные процедуры*, вводя в оборот разрешительное производство как вид административного процесса¹⁰. Вполне полноценный научный материал по исследуемой проблематике (несмотря на название «Административные процедуры разрешительной системы») не закончился анализом предназначения самих административных процедур как общего института для всех административных производств с характерными принципами. Наряду с заслуживающим критического взгляда выводом о том, что в структуру административного процесса входит и разрешительное производство, в этой части книги делается, с нашей точки зрения, весьма спорный вывод о целесообразности дальнейших разработок административных регламентов с целью «унификации процессов получения разрешений различного рода»¹¹ (вместо общего законодательства об административных процедурах!).

К сожалению, исполнительная и законодательная власть (применительно к данной проблематике административных процедур) практически не выполняют свою первостепенную роль по созданию надлежащей системы административного правоприменения, которое основывалось бы на принципах административных процедур и было бы направлено на гарантии прав и законных интересов граждан и организаций. К не меньшему сожалению, вопросы административных процедур пока также не поставлены принципиально в повестку дня кардинального улучшения публичного управления в стране. Иногда кажется, что для столь важнейшей проблемы совершенствования российского законодательства не находится места среди других правовых реформ. Например, весьма активно обсуждается проблема «процессуальной революции», хотя на самом деле вряд ли можно назвать произошедшие изменения в основных действующих в стране процессуальных кодексах (АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ) как революционные. Да, и такие констатации вряд ли востребованы. Просто, к сожалению, не видно политической и практико-ориентированной активности в тех сферах законотворчества, где, казалось бы, таковая должна быть начата и плодотворно реализована. Или, например, сформулированное в начале 2019 г. предложение о проведении

¹⁰ См.: Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015. С. 289–335.

¹¹ Там же. С. 335.

так называемой «Регуляторной гильотины», в соответствии с которой к 1 февраля 2020 г. необходимо систематизировать порядка 9000 нормативных правовых актов, действующих в области государственного контроля и надзора. Стало каким-то модным мнением или поведением отстаивать точку зрения о необходимости проведения правовой реформы *вообще*, модернизации государства вообще и реформирования правовой системы (тоже вообще, без конкретики направлений, юридических нюансов и характерных детализаций). Иными словами, модным считается проведение всяких «революций» в праве и одновременно «гильотинирования» как самой верхушки российского законодательства, так и его отдельных важнейших отраслей. При этом практически нет никаких аргументаций и ссылок на проведенные анализы и результаты исследований, которые приводили бы к необходимости проведения революционных мероприятий в правовой системе.

Следовательно, часто говорится об избыточности права и законодательства в каких-то конкретных областях, о неясности и сложности данного законодательства, противоречивости и иных спорных моментах в его применении. Однако речь не идет о необходимости создания и принятия закона в той части государственного управления, где вообще полнейший законодательный пробел (нет вообще никакого закона), а именно в сфере установления административных процедур; при этом не установлены даже *принципы административных процедур*. Так, может быть, вначале обратить внимание на «отсутствующее» административное законодательство, бросить законотворческий взгляд на ту сферу административной жизни и деятельности исполнительных органов публичной власти, в которой и должны быть установлены правовые порядки? Речь идет о совершенствовании деятельности целой ветви государственной (исполнительной) власти; таким образом, замалчивается необходимость настоящих революционных изменений в административном праве. Возникает вопрос: можно ли надеяться, что в этой сфере публичной деятельности (исполнительно-распорядительной) важнейшие принципы административных процедур с соответствующими правовыми институтами, образующих в своей системе законодательство по принятию административных актов и совершению иных управленческих действий индивидуального правового характера и назначения, станут неотъемлемым элементом системы надлежащего юридического воздействия на порядок публичного администрирования? Именно здесь, в области публичного управления, применительно к административным процедурам нужен *«регуляторный аврал»* (в отличие от *«регуляторной гильотины»*), то есть *стремительное* (так как такие законодательные новеллирования очень давно назрели) совместное результативное правовое творчество, дискуссии, создание концептов и проектов законов.

Если говорить о стойком внимании к проблеме административных процедур со стороны экспертного сообщества и ученых-административистов, то и здесь можно констатировать нерешенность вопроса. То есть наблюдаются затянувшиеся и, к сожалению, нерезультативные дискуссии о

необходимости разработки и принятия российского законодательства об административных процедурах. Причинами такой «результативности» являются:

1) различный опыт научного исследования данной проблемы как по времени, по глубине анализа, по учету зарубежного опыта, так и по развитию «правовой идеологии» законодательства об административных процедурах и необходимости его существования в каждой стране;

2) отсутствие надлежащего (правильного) диалога ученых-административистов, управленцев-практиков и законодателей по вопросу разработки и принятия закона «Об административных процедурах» (кстати, данный закон может иметь различное наименование, например: «Об административных процедурах и административных производствах», «Об административной деятельности»; «Об административных актах», в более глобальном плане – «Об административном нормотворчестве и административных актах».

Таким образом, дискуссии по данной проблеме должны привести к известной *терминологической договоренности* в административно-процедурной тематике. Именно данный шаг может стать решающим в развитии научного осмысления проблемы административных процедур. Часто можно услышать, что дескать сама проблема является важной и подлежит законодательному разрешению; однако очень сложно привыкнуть к термину «административные процедуры», т. е. «непонятная» терминология («административные процедуры», «административные акты») мешает решению задачи по принятию данного закона. Однако (если по какой-то причине данные рассуждения и впрямь достойны внимания) можно вспомнить, что в российском экономическом законодательстве в начале 90-х гг. прошлого столетия многие термины были непонятными и привнесенными из иностранных правопорядков и юридических процедур, т. е. появилось значительное число новых и, по большей части, неизвестных нашему законодательству терминов. Однако со временем они стали понятны и российским правоприменителям. Что касается административных процедур, то данный термин уже с давних времен используется в каждом российском административном регламенте (их сотни) по исполнению государственной функции или по предоставлению государственной услуги. Конечно, весьма странные суждения по такому важному вопросу; почему-то в Германии, Японии, Кыргызстане, Узбекистане и во многих других странах приняли «административные процедуры» как термин и установили его в национальном законодательстве. И только у нас данная терминология ставится под какое-то сомнение! Причем в развитии теоретических основ административных процедур российское научное сообщество достигло, может быть, даже больших (и признаваемых коллегами из других стран) успехов в доктринальном и законодательном обосновании необходимости принятия закона «Об административных процедурах». Однако в законотворческой практике в России – очевидное отставание в решении этой задачи. Кстати, при обсуждении данной

идеи среди депутатов представительных органов государственной власти в субъектах РФ, как правило, наблюдается весьма позитивное отношение законодателей к вопросу о разработке закона «Об административных процедурах». Использование в полной мере потенциала и реальных возможностей российского парламентаризма – полноценный способ и надлежащая форма решения проблемы законодательной регламентации административных процедур. Вместе с тем по понятным причинам данный закон должен стать федеральным законодательным актом. Главным достижением в развитии идеи о принятии закона «Об административных процедурах» должна стать убежденность исследователей и законодателей в необходимости развития законодательства, устанавливающего порядок в сфере индивидуального применения исполнительными органами государственной власти нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию прав, свобод, законных интересов граждан и организаций.

Говоря об инициативном проекте закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», возможно утверждать, что, во-первых, его общая концепция носит заверченный и достаточный для обсуждения характер; во-вторых, законопроект основан на главных достижениях теории административных процедур и административных актов различных зарубежных государств; именно таким путем (обобщения различных законов) шли и другие страны, внедрявшие в свою правовую систему административно-процедурное законодательство; здесь же нужно сказать и об обоснованности структуры законопроекта; в-третьих, коллектив ученых, предлагающий к принятию законопроект, разумеется, самостоятельно может оценить качество и завершенность модели обсуждаемого законопроекта; однако требуется и «внешний контроль» и сторонние полноценные отзывы на данный законопроект (главным образом, управленцев-практиков и представителей широкого круга правоприменителей, в том числе судей, рассматривающих административные дела по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации); в-четвертых, обоснованность структуры законопроекта; в этой части также соблюдены сформировавшиеся традиции законодательной работы по созданию административных процедур; в-пятых, весьма полезны и необходимы как общие, так и терминологические экспертизы предлагаемого законопроекта; в-шестых, подлежат обсуждению, учету и исправлению уже выявленные рецензентами недочеты юридической техники, противоречия и неясности отдельных правовых предписаний, а также терминологические сложности; в-седьмых, целесообразно сопоставление законопроекта с российскими традициями правового развития, важнейшими правовыми институтами, устанавливающими управленческий процесс, нормами общего административного права, административного законодательства и административного процессуального законодательства (административного судопроизводства); в-восьмых, сегодня необходима *широкая пропаганда* законопроекта, его основных положений и юридического значения, предназначенности для

правовой системы страны, повышения эффективности и укрепления законности государственного управления, защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

Если рассуждать о рассматриваемой проблеме в принципиальном плане, то, к сожалению, следует указать на отсутствующие в нашей стране традиции в конкретизации законодательства об административных процедурах; как правило, отмечается неясность целей действия и применения этого законодательства. Можно только сожалеть, что и само значение и роль административных процедур в публичном управлении и в среде управленцев нередко находится на стадии «примитивизации», что указывает на то, что и «без них каким-то образом публичное администрирование осуществлялось». Соответственно обосновывается ненужность проведения «новой» административной реформы, которая включала бы в себя и принятие закона «Об административных процедурах» (ибо именно административные процедуры – центр настоящей административной реформы).

При этом, как уже отмечалось, в разработке законопроекта важно учитывать так называемые модельные характеристики законодательства об административных процедурах, успешно применяемого в других странах. Уместно напомнить, что если соответствующая сфера общественных отношений по каким-то причинам лишена достаточной правовой регламентации, а исследовательские усилия ученых не привели к нужной актуализации проблемы принятия законодательного акта, и при этом в систему публичного управления не сложились ни значимые традиции надлежащего взаимодействия властвующих субъектов с гражданами, ни соответствующей административной культуры, то тогда возможно использовать *правовую рецепцию*, которая способна привести в национальное законодательство требуемый нормативный правовой акт. Целесообразно поддержать мнение, что «нормативные процедуры правового заимствования предполагают официально регламентированный порядок разработки определенной правовой модели и санкционирования ее в правовой системе субъектами правотворчества... Нормативные процедуры охватывают не только сам процесс принятия решения (закона, иного нормативного правового акта), но и ход подготовительных работ, которые можно определить как стадию проектирования будущего правового решения, в основе которого лежит правовой опыт зарубежных стран»¹². Законодательство об административных процедурах возможно интегрировать в структуру системы федерального законодательства о публичном управлении¹³.

Если обратиться к тексту Конституции РФ, то и она никоим образом не устанавливает общих принципов государственного управления и административных процедур. Безусловно, конституционно-правовое регу-

¹² Егоров А. В. Теория сравнительного правоведения. М., 2019. С. 228.

¹³ См.: Щукина Т. В. Правовое регулирование новых стратегий публичного управления в Российской Федерации : учебник. Воронеж, 2018. С. 12–48.

лирование в своих общих установлениях содержит достаточное количество узаконений, направленных на создание базиса для организации и функционирования исполнительных органов государственной власти. Однако детализации в других законах не обнаруживается. Вместе с тем согласно ст. 18 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Из этого текста становится ясно, что исполнительная власть (органы исполнительной власти и их должностные лица) должна основывать свою деятельность, применяя законы страны, с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Именно данная конституционная норма обязывает законодателя придумать юридический механизм гарантирования прав и законных интересов при осуществлении индивидуального административного правоприменения. Ведь принимать управленческие решения, административные акты, как и осуществлять обычные административные действия, необходимо на основании традиционных принципов административных процедур. А они, к сожалению, в российском законодательстве отражения не нашли.

Конституция РФ устанавливает, что Россия – демократическое федеративное правовое государство (ст. 1). Именно правовая государственность обязывает законодателя определить правовые процедуры осуществления административной власти при применении правовых норм с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина, ибо, опять же в соответствии с конституционными требованиями, «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ). Отсюда, как можно уверенно предположить, следует и *недопустимость злоупотребления административными органами* властью. Именно в противовес злоупотреблению властными полномочиями и создается всегда законодательство об административных процедурах. В случае если незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц гражданину причинен вред, то каждый имеет право на возмещение этого вреда государством (ст. 53 Конституции РФ). Именно на ограничение причинения вреда со стороны должностных лиц и административных органов и на легальное противодействие причинения такого вреда должно быть направлено действие процедурных норм, содержащихся в законе «Об административных процедурах».

Полноценная административно-процедурная форма может появиться лишь при условии принятия федерального закона «Об административных процедурах». Вместе с тем конституционно-правовые основы способствовали бы более детальной аргументации необходимости принятия данного законодательного акта. При этом целесообразно к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) вслед за «*процессуальным законодательством*» отнести и «*административно-процедурное*

законодательство» (или «законодательство об административных процедурах»). При этом целесообразно пересмотреть и содержание п. «к» ст. 72 Конституции РФ, относящей *административное и административно-процессуальное законодательство* к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, ибо административное процессуальное законодательство в виде *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации* представляет собой федеральный закон, и в ближайшей перспективе не предвидится принятие законов об административном судопроизводстве субъектами РФ (!). Такой же подход, очевидно, нужно распространить и на административные процедуры, которые должны быть закреплены в федеральном законе, на основе норм которого должны действовать все административные органы на территории Российской Федерации. Такому пониманию и толкованию способствует и находящаяся в п. «г» ст. 71 Конституции РФ правовая норма о том, что установление системы федеральных органов исполнительной власти и их формирование, а также порядка их организации и деятельности относится к ведению Российской Федерации. Что касается «организации и формирования исполнительных органов государственной власти», то здесь все понятно, ибо действует система законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих соответствующие правовые порядки в данной сфере правоотношений. А вот юридических порядков, принципов и процедур «функционирования» указанных органов не установлено. И вновь следует повторить, что надлежащий уровень функционирования административных органов и их должностных лиц при применении законов по отношению к гражданам и организациям в условиях реализации ими властных (в том числе и контрольно-надзорных) полномочий достигается посредством законодательства об административных процедурах.

Безусловно, развитие российского административного процедурного законодательства, устанавливающего правовые порядки в области публичного управления и принятия административных актов, с одной стороны, будет разумно усложнять порядок осуществления исполнительно-распорядительной деятельности; однако, с другой стороны, оно же станет фактором унификации и заметного упрощения управленческих правопорядков за счет появления понятных, ясных, адекватных стандартам современного правового государства норм-принципов административных процедур, организации и функционирования исполнительных органов государственной власти, публичной службы.

Все уже проведенные в стране административные преобразования, а также административно-правовая политика и будущая (новая) административная реформа, направленная на принятие закона «Об административных процедурах», должны гарантировать уже во многом решенные проблемы государственного управления: 1) открытость и доступность государственного управления; 2) приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему формы, соответствующей но-

вым требованиям и установленным стандартам публичного управления; 3) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; 4) информированность общества об управленческой деятельности; 5) обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; 6) законность публичного управления и ликвидация чрезмерного административного управления («давления»); 7) повышение доверия общества к административной власти и к деятельности ее должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; 8) создание «надежного» («надлежащего», «дoброго») государственного управления.

При обсуждении проблемы законодательного установления административных процедур посредством принятия закона «Об административных процедурах» появляются и иные, альтернативные, способы ее разрешения. Здесь, с нашей точки зрения, может также идти речь о более глобальном решении задачи по нормативному правовому закреплению принципов государственного управления и административных процедур. Модернизация государственного управления: новые задачи, необходимость принятия новых законодательных актов, обеспечивающих осуществление прав и свобод человека и гражданина. Такой подход обусловлен осмыслением самой потребности, необходимости и общественной значимости идеи по созданию проектов новых законов, устанавливающих надлежащие порядки в сфере публичного управления.

Отсутствие в России законодательства об общих принципах организации и осуществления государственного управления и административных процедурах – нереализованный потенциал конституционно-правового регулирования. В рамках реализации данной идеи можно предложить разработку и принятие федерального закона «Об основных принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации» (и это несмотря на отсутствие в Конституции РФ термина «государственное управление»; кстати, при внесении очередных поправок в текст Конституции РФ данный пробел целесообразно ликвидировать, т. е. привнести в конституционное правовое поле термин «государственное управление»). Данный правовой пробел (как, впрочем, и отсутствие в тексте Конституции РФ терминов «законодательство об административных правонарушениях» и «судебная власть осуществляется посредством судопроизводства по делам об административных правонарушениях») можно объяснить не иначе, как недоглядом и невнимательностью разработчиков текста проекта Конституции РФ 1993 г.

Целесообразно дополнить ст. 32 Конституции РФ п. 3.1 следующего содержания: *«3.1. Граждане Российской Федерации имеют право на участие в государственном и муниципальном управлении, основанном на общих принципах осуществления государственной власти и местного самоуправления. Взаимодействие граждан, организаций с государственными органами и органами местного самоуправления при реализации ими властных полномочий основывается на установленных*

в федеральном законе принципах административных процедур» (разумеется, согласование нумерации всех пунктов в ст. 32 Конституции РФ могут привести к новой структуре данной нормы).

Что касается структуры предлагаемого законодательного акта, то она в самом общем виде может включать следующие разделы:

1. Предмет правового регулирования.
2. Государственное управление как вид государственной деятельности.
3. Правовые основы, юридическое значение и содержание государственного управления.
4. Принципы государственного управления.
5. Административное нормотворчество в системе государственного управления.
6. Административные процедуры. Принципы административных процедур.
7. Административный акт: понятие, виды, вступление в силу, действие.
8. Административное и судебное обжалование: правовые основы.
9. Исполнение административных актов.
10. Возмещение вреда и ущерба, причиненного противоправными (неблагоприятными, незаконными) административными актами.
11. Заключительные положения.

Разумеется, здесь представлены лишь самые общие подходы к структурированию данного законодательного акта, который в обобщенном виде включал бы в себя нормативное установление как административного нормотворчества, так и индивидуального правоприменения (подготовка и издание индивидуальных административных актов, принципы административных процедур, системы административных производств).

Если данную тематику обсуждать и далее, то весьма ценной является высказанная несколько лет назад идея о разработке Концепции федерального закона «О государственном управлении в Российской Федерации» (авторами законопроекта были В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, О. В. Александров, Ю. А. Тихомиров, Е. И. Добролюбова). Концепция указанного закона была подготовлена в результате обширного анализа российского и зарубежного законодательства и правовой доктрины по данным правоотношениям. Следует согласиться с мнением авторов данного законопроекта, что он способен повысить «системность правового регулирования российского государственного управления» и создать «правовые условия результативного и эффективного государственного управления»¹⁴. Важно заметить, что данный законопроект, по мнению его авторов, должен потребовать разработки и принятия несколь-

¹⁴ Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации / В. Н. Южаков [и др.]. М., 2015. С. 21. URL.: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25334102&>

ких федеральных законов, в том числе и закона «Об административных процедурах»¹⁵.

Организация системы государственного управления, органов исполнительной власти, безусловно, может влиять и на их функционирование, воздействовать на процессы принятия управленческих решений и административных актов. Поэтому единые административные процедуры, базирующиеся на правильно сформулированных принципах, способны корректировать административную практику, привносить в нее надлежащую результативность и высокую значимость для населения. Административная система, сложившаяся в каждой стране на протяжении значительного периода времени, оказывает влияние и на процедуры принятия управленческих решений; следовательно, правила административных процедур в определенной мере находятся в зависимости от организационной структуры системы публичного управления. Негативные результаты такой зависимости могут быть заметно редуцированы посредством внедрения в практику демократических административных процедур.

Уместное сравнение: с принятием КАС РФ была развита и укрепилась в юридических деталях новая *судебная административно-процессуальная форма*, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров). Принятие в будущем федерального закона «Об административных процедурах», конечно же, ознаменует появление *административно-процедурной формы*. Создание такой правовой формы – обязательное условие формирования надлежащего законодательства об административных процедурах и о государственном управлении в общем плане. Сложности современного этапа в проведении модернизации исполнительной власти, попытка полнейшей блокировки в реализации концепции «Исполнительной власти и публичному управлению – самостоятельную, отдельную, специальную и не связанную иным законодательством полноценную административно-процедурную форму», как видно, усложнили законотворческий процесс, внесли в него с самого начала (начало 2000-х гг.) элементы забвения законопроекта. Проект закона «Об административных процедурах» фактически завершит построение эффективной модели российского административного правового регулирования и сформирует прочную созидающую основу для надлежащего государственного управления в стране.

Законодательство об административных процедурах, которое может показаться сложным на первый взгляд, при правильном его применении будет создавать иные представления о нем и вызывать суждения, характеризующиеся высокой оценкой данного закона. Первичное непонимание и очевидное «непринятие» законодательного акта по истечении времени может меняться в сторону признания и даже похвалы. Так

¹⁵ См.: Там же. С. 21.

уже было с законодательством об административном судопроизводстве, когда принятый в 2015 г. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации изначально отвергался как практически ненужный и непонятно зачем подготовленный. Однако прошло время, наступило «признание», и выставляются уже другие оценки. Теперь ученые полагают, что у КАС РФ «наряду с некоторыми недостаткам есть и определенные достоинства», а «в том обстоятельстве, что КАС во многом повторяет ГПК, при желании можно найти и некоторые положительные моменты»¹⁶. Таким образом, и в будущем законе «Об административных процедурах» (правда, «при желании») управленцы (должностные лица, государственные и муниципальные служащие) обязательно отыщут для публичного управления (как, впрочем, и для себя – управленцев) множество преимуществ и полезных правовых процедур.

Анализируя зарубежный опыт создания законодательства об административных процедурах, появляются предложения по включению в проект российского закона «Об административных процедурах» института административных договоров. По нашему мнению, вряд ли это целесообразно, ибо сама теория административного договора в нашей стране, к сожалению, имеет лишь определенные очертания, несмотря на достаточно развитый характер законодательства о публичных договорах и соглашениях. Административные договоры, как и административные акты, представляют собой *важнейшую правовую форму* осуществления управленческих действий (публичного управления). Однако из-за сложностей правовой регламентации, неясности теоретических представлений о них в настоящее время вряд ли нужно включать институт административного договора в структуры и систему законодательства об административных процедурах. В противном случае и сам закон «Об административных процедурах» может быть «отложен» на «лучшие времена», т. е. до того момента, когда исследователи будут в состоянии предложить для обсуждения надлежащим образом сформированный общий законодательный акт, в котором регламентировались бы и административные процедуры, и административные договоры. Полагаем, однако, что одна идея может легко реализовываться в одной стране, но с трудом находить возможности к осуществлению – в другой.

Принятие российского закона «Об административных процедурах» с очевидностью продемонстрирует решительность государства по включению в содержание административной реформы необходимого и полезного для всех законодательного акта, направленного на решение задачи повышения эффективности публичного управления.

К сожалению, по известным причинам в советское время административные процедуры не могли получить завершеного правового исследования, а также привести к принятию советского закона об адми-

¹⁶ Боннер А. Т. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или краткая история российской административной юстиции // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. С. 31–51.

нистративных процедурах¹⁷. Сложившаяся модель государственного управления в то время являлась централизованной и не позволяла установить правильные демократические порядки разработки и принятия административных актов.

Возможно ли считать идеологом современной «процедурной революции» в административном праве профессора В. Д. Сорокина? Думаем, отчасти возможно, если при этом учитывать многочисленные условия и традиции в советском государственном управлении и отсутствующую теорию административных процедур. В. Д. Сорокин писал, что «разработать административно-процессуальный кодекс, который охватил бы только небольшую группу норм административно-процессуального права, значительно проще, нежели кодекс, который регулировал бы все основные стороны советского административного процесса»¹⁸. На самом ли деле данные слова можно положить в основу предложений о необходимости создания административного процедурного законодательства? Ведь в его словах очевидны другие термины, а именно «административно-процессуальные», под которыми можно понимать и различные виды процессуальной деятельности. Под административным процессом В. Д. Сорокин понимал «порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти»¹⁹. Ученый предлагал принять «Основы административно-процессуального законодательства Союза ССР и союзных республик», состоящих из Общей и Особенной части. В Общей части предлагаемых Основ предусматривались следующие разделы: 1) вводные положения; 2) принципы административного процесса; 3) субъекты административного процесса; 4) правила производства по административным делам; 5) надзор за законностью рассмотрения административных дел²⁰. «Казалось бы, что решение более сложного вопроса, каким является кодификация материального и процессуального административного права, к тому же не имеющая в прошлом необходимого прецедента, должна была бы сопровождаться развертыванием всесторонней теоретической работы в этой области»²¹. И это сказано в 1968 году! К сожалению, законодатель не прислушивается к этому мнению и сегодня: развернувшиеся теоретические баталии по поводу административных процедур пока не приносят желаемого результата.

В течение последних 10 лет были опубликованы фундаментальные научные труды (в том числе и научные статьи) профессором Ю. Е. Ав-

¹⁷ Правда, это вовсе не означает, что не проводились соответствующие исследования по данной проблематике (см., например: *Управленческие процедуры* / под ред. Б. М. Лазарева. М., 1988 ; *Васильев Р. В.* Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). М., 1987).

¹⁸ *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 70.

¹⁹ Там же. С. 71–72.

²⁰ См.: *Сорокин В. Д.* Советское административно-процессуальное право. Л., 1976. С. 54.

²¹ *Сорокин В. Д.* Проблемы административного процесса. С. 70.

рутинным; многие из них содержатся в его юбилейной книге²². С нашей точки зрения, Юрий Ефремович невероятно высоко, глубоко, чрезвычайно проблематично, с тонкой детализацией и интересной аргументацией посмотрел на многие проблемы современного российского государственного управления, публичного права, административного и административного процессуального законодательства. Он писал: «Мы снимем много вопросов, если в позитивных производствах перестанем искать административный процесс, а акцентируем внимание на их управленческой природе, заключенной в административной процедуре (процедурах) как «технологических» нормах, определяющих условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов. Этот порядок применительно к позитивным административным производствам и выступает в качестве правовой (организационно-правовой) формы управленческого процесса. «Управленческая» концепция В. Д. Сорокина, за исключением некоторых нюансов, прекрасно вписывается в эту идею»²³.

В завершение целесообразно сказать о следующем:

об организации научных форумов, проводимых в различных университетах с приглашением должностных лиц и юристов-практиков из исполнительных органов государственной власти, с целью обсуждения идеи об административных процедурах; при этом немаловажное значение может быть отведено рецензированию законопроекта со стороны зарубежных известных ученых – специалистов в данной сфере правоотношений;

о формировании убежденности у российских политиков и руководителей государственных органов в необходимости данного законодательного акта;

включении в учебные планы университетов учебной дисциплины «Административные процедуры»; для этого необходима подготовка учебного пособия по данной учебной дисциплине, которое будет основываться как на действующем, к сожалению, весьма фрагментарном законодательстве

²² См.: *Аврутин Ю. Е.* Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб., 2017. См. опубликованные в этой книге его статьи: *Аврутин Ю. Е.* О материальных и процессуальных правовых средствах обеспечения эффективности государственного управления ; *Его же.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве ; *Его же.* Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления или размышления на тему: «Меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?».

²³ *Аврутин Ю. Е.* Нужна ли сегодня «управленческая концепция» административного процесса В. Д. Сорокина // Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. С. 618–628.

об административных процедурах, так и на общих принципах законов об административных процедурах, принятых в других странах; с принятием закона «Об административных процедурах» появится возможность доказать обучающимся в российских университетах тезис о том, что «центральным звеном общего административного права является административный акт и административные процедуры», а не законодательство об административных правонарушениях (как это, к сожалению, доминирует в настоящее время), которое совершенно случайно оказалось в системе российского административного права;

об издании книги, посвященной этапам развития законодательства об административных процедурах в Российской Федерации и развивающей теорию административных процедур до своего надлежащего завершения.

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

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