

Чернов С. Н.

доктор юридических наук, профессор,

chernov@petsu.ru

Петрозаводский государственный университет

г. Петрозаводск

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В РОССИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Аннотация: В настоящей статье рассматриваются различные подходы к определению понятия «административная процедура», а также вопросы законодательного регулирования административных процедур в зарубежных странах и Российской Федерации. Включение в российское законодательство некоторых положений, зарубежных нормативно-правовых актов по административным процедурам, могло бы стать положительным фактором в деле улучшения состояния административного процесса и обеспечения квалифицированной защиты прав и свобод граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с исполнительными органами.

Ключевые слова: административные процедуры, административное право, административный процесс, органы исполнительной власти, административные суды, тенденции, перспективы.

В последние годы России растет осознание необходимости совершенствования правоотношений с одной стороны между органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований, с другой - гражданами и организациями. В административном законодательстве, регулирующем административно-правовые связи, имеется много несоответствий, которые связаны с несовершенством административных процедур.

Доцент МГЮА Ольга Николаевна Ордина отмечает: «Чем более детально и полно закон регламентирует функционирование власти, чем дальше идет процессуализация, тем лучше для общества, государства, граждан. Процессуализация создает условия для повышения эффективности всей государственной и муниципальной властной деятельности».[8, с.34] С таким тезисом можно частично согласиться, так как это было бы очень просто. Дело в том, что в праве огромную роль играют принципы и правовые традиции, заложенные в самом законодательстве. Невозможно регламентировать и предусмотреть все стороны административного процесса, все административные процедуры. Роль государственного служащего нельзя сводить к чисто автоматической. Можно привести пример Финляндии, которая не меняла своего лесного законодательства около восьмидесяти лет, отлично справлялась с этим, и попытка принять новый Лесной кодекс, который внес

некоторые изменения в лесные отношения, не увенчалась успехом. Проще внести незначительные изменения, руководствуясь общими принципами, десятилетиями заложенными в управлении отраслью.

Доктор юридических наук О. В. Шмалый отмечает : «В административно-правовой доктрине в настоящее время отсутствует общепризнанный подход к вопросу о понятии административно-процессуальной формы, соотношении в ее рамках категорий административных процедур и административного процесса». [15, с.47]

В последние годы в Российской Федерации возрастает необходимость принятия федерального закона, регламентирующего основные положения института административных процедур. Административная реформа, на наш взгляд, не решила до конца тех задач, которые на нее возлагались государством. Не случайно сейчас официальные сайты интернета публикуют, разрабатываемые в недрах Администрации Президента проекты совершенно нового подхода реализации поручений Президента на местах, уповая на инициативу, научную обоснованность, учет местных условий, усиление инициативы. В российском административном законодательстве долгое время не решаются принципиальные вопросы организации и функционирования системы и структуры исполнительной власти, так и процедурные отношения в области публичного управления.

Необходимо выяснить какую цель преследует этот федеральный закон и почему органы исполнительной власти должны следовать положениям этого при принятии административных решений». [5, с.60-61]

Большим успехом для всей юридической практики не только США, но других стран было принятие в 1946 г. в Соединенных Штатах «Закона об административной процедуре». [7.с.97] Он регламентировал как нормотворческую, правоприменительную, так и исполнительную и правоохранительную деятельность, то есть административной юстиции. Исполнительные органы и должностные лица действуют в соответствии с административно - процессуальными нормами. Закон урегулировал все стадии административного процесса – начиная с выяснений причин и сбора фактического материала до подготовки проекта административного акта и обязательного рассмотрение его в открытом заседании. Далее зафиксированы процедуры принятия решения по акту, опубликование, обжалование его в вышестоящие органы и суд». [6, с.6]

В Германии в 1976 г. был принят «Закон об административных процедурах» [1], который существенным образом повлиял на становление административно-процессуального законодательства Германии. Закон Германии от 25 мая 1976 г. «Об административных процедурах» (Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl I 1976, 1253) четко показывает сферы применения Закона, что очень важно (и можно сделать сравнительную характеристику с нашими законами) территориальную компетенцию ведомств. Есть в нем регламентированный порядок межведомственного взаимодействия и процедура электронного оборота документов. В Законе присутствуют общие положения об административной процедуре, статусе

участников по делу, требованиям к доказательствам и административным срокам.

Отдельные части Закона посвящены административному акту; публично-правовому договору; проведению особых видов процедур (официальной административной процедуры, процедуры ускорения выдачи разрешений, процедуры утверждения планов); обжалованию административного акта и возмещению расходов в предварительном производстве ; деятельности в административной процедуре на общественных началах и деятельности комиссий». [1]

Закон действует на уровне федерации» [4, с.34]. Во всех землях ФРГ приняты соответствующие нормативные акты, регулирующие административно-процедурные отношения на соответствующем уровне, основанные на федеральном законе и не противоречащие ему. Закон не регулирует вопросы, связанные с административной юстицией. В нем четко очерчены круг регулируемых им вопросов и указана сфера его действия». [2, с.45]

В Законе Германии «Об административных процедурах» понятие административного акта, его признаки, критерии действительности и недействительности, основания для отмены и отзыва даны более подробно и четко, так как по мнению разработчиков это основы административной процедуры. Административная процедура по вышеуказанному закону представляет собой деятельность органов власти, носящую внешний характер и направленную на проверку предпосылок дела, подготовку и издание административного акта или заключение публично-правового договора». [3, с.143]

Ввиду разрозненности административно-процессуальных норм Российской Федерации необходима их систематизация, кодификации с учетом теории административного права. В России нет единых, закрепленных федеральным законом правил издания, нормативных правовых и индивидуальных актов, а правовые основы регулирования административной деятельности, способствующие реализации прав физических и юридических лиц, должны быть законодательно закреплены.

«Современное состояние нормативно-правовой базы административных процедур в России не отвечает международным стандартам защиты прав личности». [15, с.253]

Н.В. Сухарева проводя сравнительно-правовой анализ административно-процессуального законодательства в России и Германии, отмечает, что в отличие от германского законодательства, в России административные регламенты не содержат единых принципов и правил осуществления различными органами исполнительной власти административных процедур. Это незамедлительным образом «сказывается на качестве реализации исполнительной власти». В настоящий момент актуально создание «кодифицированного акта в целях совершенствования и укрепления правовой базы государственно-управленческой деятельности». [13, с.87]

Отсутствие четких административных процедур приводит к нарушениям в государственном управлении. На административные барьеры жалуется малый и средний бизнес, простые граждане. Государственная власть в России понимает, что нужны изменения в подходах по реализации норм административного права и процесса, а это предполагает существование подлинной административной процедуры, поэтому внимательно присматривается и использует опыт других европейских стран». [3 с.127-139]

По мнению Т.Я. Хабриевой, «законодательство России находится в стадии модернизации» поэтому иногда не всегда успевает за потребностями организации управления». [14, с.5] Как отмечает профессор Ю. Н. Старилов : «Хотелось бы предположить, что новая судебная практика начиная с 15 сентября 2015 г. (с момента вступления в силу КАС РФ) с необходимостью поставит в повестку дня законодателей вопрос о достаточно быстрой разработке проекта российского Закона "Об административных процедурах"». [11, с.9-14] Шесть лет назад находился на стадии принятия Федеральный закон "Об административных процедурах", но Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 11 июня 2009 г. его законопроект был отклонен». [8, с.34] В последнее время для обсуждения предложены как минимум два проекта Закона "Об административных процедурах"». [10]

Надо отметить, что административные регламенты, которые очень серьезно готовились государственными органами, не содержат единых принципов и правил административных процедур, что негативно влияет на осуществление управления.

Можно согласиться с нашим замечательным ученым профессором Ю. Н. Стариловым, который пишет: «Административные процедуры - часть административно-правового механизма, устанавливающего законный порядок деятельности всех звеньев государственного аппарата (в т.ч. и государственных, и муниципальных служащих)». [12, с.22]

Институт административных процедур связан со всеми институтами общего административного права, от его разработанности зависит качество управления и эффективность исполнительной власти.

Необходима коренная реформа административного законодательства, она уже осуществляется - создается и упорядочивается система нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов. Нужно принять Административно-процедурный кодекс Российской Федерации, который должен решить проблему укрепления нормативно-правовой основы управленческой деятельности.

Литература

1. Administrative Procedure Act (1976, 25th May) [Электронный ресурс]. URL : <http://www.bmi.bund.de/englisch.pdf>. 14.02.2016.
2. Административно-процессуальное право Германии – Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.] – М., 2007. С. 288.
3. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 143.
4. Волков А. М., Марифхонов Р. Н. Институт административных процедур и их законодательное регулирование // Правовая инициатива. URL : <http://49e.ru/ru/2013/2/13>.
5. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 60 – 61.
6. Малявина Н. Б. Административные процедуры в зарубежных странах. URL : <http://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-protsedury-v-zarubezhnyh-stranah>. 12.02.2016.
7. Никеров Г. И. Административно - процессуальное право США // Государство и право. 1997. № 12. С. 97
8. Ордина О. Н. К вопросу о принятии Административно-процедурного Кодекса Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. N 4. С. 34.
законодательства и сравнительного правоведения. 2012. N 2 (33). С. 87.
9. Погорелко М. Ю. Законы об административных процедурах в зарубежных странах // Правовое регулирование конституционных и административных процедур : труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов. М., 2007. С. 127 - 139.
10. Проект Федерального закона "Об административных процедурах", который предназначен для установления правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами (проект разработан депутатом Государственной Думы В.В. Похмелкиным).
11. Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. N 7. С. 9 - 14.
12. Стариков Ю. Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об

административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22.

13. Сухарева Н. В. Сравнительно-правовой анализ административно-процессуального законодательства в России и Германии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. N 2 (33). С. 87.

14. Хабриева Т. Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. N 2 (27). С. 5.

15. Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : Дис. ... докт. юрид. наук. Ростов н / Д., 2011. С. 253.