

Старилов Ю. Н. / Starilov Ju. N.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ
ПРОЦЕДУРЫ В КОНТЕКСТЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ «ИЗБЫТОЧНОГО»
АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**ADMINISTRATIVE REFORM AND PROCEDURES IN THE CONTEXT OF
OVERCOMING "EXCESSIVE" ADMINISTRATIVE REGULATION**

Старилов Юрий

Николаевич,

*доктор юридических наук,
профессор, академик Евразийской академии административных наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета,
juristar@vmail.ru*

Дается анализ проведенных ранее административных реформ (с точки зрения поставленных перед реформой и фактически решенных задач) в контексте обеспечения законности в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц и соблюдения прав граждан и юридических лиц. Рассматривается административно-процедурная деятельность органов публичной власти, ее нормативное регулирование и определяются основные положения российского законодательства об административных процедурах.

Ключевые слова: административная реформа, административные процедуры, административное регулирование, публичное регулирование, законодательство об административных процедурах, виды административных процедур, принципы административных процедур.

*Starilov Jurij
Nikolaevich,
Doctor of law, Professor,
Academician of Eurasians
Academy of Administrative
Sciences, honored figure of
science of the Russian Federa-
tion, Head of the Department
of administrative and muni-
cipal law, Faculty of law of
Voronezh State University,
juristar@vmail.ru*

Here are provided an analysis of previously conducted administrative reforms (with respect to the set and actually solved tasks) in the context of ensuring the rule of law in the activities of public authorities and their officials and the respect for the rights of citizens and legal entities. Examines administrative and procedural activity of public authorities, its normative regulation and identifies the key provisions of Russian legislation on administrative procedures.

Key words: administrative reform, administrative procedures, administrative regulating, public regulating, administrative procedures' legislation, types of administrative procedures, principles of administrative procedures.

О целях, задачах, этапах проведения и основных видимых результатах административной реформы в России сказано и написано сверх требуемой меры. Можно заметить, что идеалы административного реформирования на протяжении ее проведения менялись. В начале 2008 года (и особенно в середине 2008 года) актуализировалась идея преодоления «избыточного» административного регулирования и «избыточного» административного контроля (надзора). Конечно, кому не понравится такая идея? Кто желает вообще видеть представителя органов государственного или муниципального административного контроля и надзора? И тем более получать от них распоряжения, указания, предписания?

Как известно, административная реформа проводится главным образом не ради самой администрации; хотя, конечно, нельзя исключать тот факт, что административное реформирование устанавливает новые правовые условия организации и функционирования административной системы страны. Вместе с этим административная реформа призвана улучшить систему государственного управления, которое, в свою очередь, будет способствовать улучшению благосостояния общества, развитию экономики и

экономических отношений, культуры, образования, науки и всех других сфер общественной и государственной жизни. Административная реформа призвана установить лучший административный правовой порядок. Таким образом, административная реформа задумывается для установления и обеспечения законности совершаемых административных действий, необходимого порядка осуществления административных функций при любых условиях и обстоятельствах. Административная реформа должна обеспечить также доверие населения исполнительной власти. В фильме Никиты Михалкова «12», как, впрочем, и в реальной жизни, один из героев делает вывод: «Не будет никогда русский человек жить по закону»! Предполагается, что административная реформа задумывается в каждом конкретном случае и для того, чтобы «приучить» жить человека и гражданина «по закону». «Жить по закону» – обязанность и государства, и общества, каждого должностного лица и каждого субъекта права; «жить по закону» – залог процветания общества и хорошего функционирования государственного аппарата.

Среди всех важнейших элементов и проявлении административной реформы особое внимание уделяется уменьшению «избыточного» административного регулирования и «избыточного» административного контроля. То есть, как бы отмечается, что в системе государственного управления недопустимо высокое значение приобрело административное регулирование и административный контроль. Поэтому «излишнее» административное регулирование, по мнению авторов административной реформы, необходимо устранить или многократно уменьшить. Вместе с тем, можно задать вопрос: возможно ли добиться решения данного вопроса без кардинального улучшения правового регулирования внутренних административно-правовых отношений, пронизывающих организацию и функционирование органов исполнительной государственной власти? Вряд ли лишь организационными перестройками, установлением административных регламентов, перечислением государственных функций и государственных услуг можно изменить к лучшему систему государственного управления.

Можно предположить, что одной из главнейших отраслей публичного права как по масштабу действия, юридическому значению, положительным результатам, так и по результатам отрицательным, является административное право. То внимание, которое уделяется политическим руководством страны административной реформе и ее проведению, позволяет еще более утвердиться во мнении, что административное право в России становится

важнейшим правовым средством улучшения практики государственного и муниципального управления. 27 марта 2008 года на заседании Государственного Совета, который проводился в Тобольске, представители исполнительной власти резко критиковали саму исполнительную власть за многочисленные ошибки, противоречивую деятельность и неподготовленность административного аппарата к эффективному государственному управлению. Если суммировать все то главное, что обсуждалось на данном заседании Государственного Совета, то становится очевидным, что на повестку дня встает новая административная реформа, которая призвана улучшить государственное управление (публичное управление вообще).

Именно в этой связи и возникла идея ликвидировать «избыточный» административный контроль и надзор. Однако как измерить «избыточность» административного регулирования и административного контроля? Ведь, как известно, если на практике осуществляется контроль, то это означает, что он должен проводиться на законных основаниях и в рамках законных административных процедур. Получается, что установленная модель и система государственного или муниципального контроля априори должна соответствовать принципу законности. Как же можно отыскать внутри этого контроля «избыточность»?

В европейских странах считают, что государственное управление должно быть «хорошим». Именно данный термин – «хорошее управление» используется законодателем. В России вообще из конституционно-правового лексикона с 1963 года исчез термин «государственное управление». Статья 41 Хартии основных прав Европейского Союза называется «Право на хорошее управление». То есть каждое лицо имеет право, чтобы его дело было рассмотрено уполномоченным органом или учреждением при обязательном соблюдении принципа внепартийности; дело должно рассматриваться справедливо и в установленные сроки. Каждое лицо имеет право быть выслушанным, прежде чем в отношении данного лица будет применена индивидуальная мера принуждения, или такая мера, которая ухудшит его положение. Все это означает также обязанность должностных лиц государственного управления обосновывать свои решения и действия. Таким образом, «хорошее управление» в этих странах создается и обеспечивается основными принципами административных процедур. Думается, что и в России проведение сложных государственных реформ, прежде всего, должно опираться на это принципиальное положение – на право граждан на хорошее управление.

Вот и на упомянутом заседании Государственного Совета в Тобольске говорилось, по сути, о необходимости обеспечения в стране хорошего управления. Преодоление «избыточного» администрирования обусловлено также и тем, что в стране актуализируется проблема ликвидации всего лишнего «административного». Если даже посмотреть на сложившиеся на практике термины и понятия, то становится ясным, что термины позволяют увидеть сущность проблемы. В России говорят о необходимости «борьбы с административными барьерами», улучшения «административного имиджа», преодоления «административного нигилизма», установлении «административной ясности», выходе из «административного тумана», формировании «административного правового поля», ликвидации «административных ошибок», создании «административных идеалов», «административных стандартов», качественного улучшения «административного нормотворчества», «административная ревизия».

Но особо значимой все же стала идея пересмотра практики осуществления государственного контроля и надзора, т. е. речь идет о существенной демократизации в данной сфере отношений. На таком фоне может сложиться мнение, что начинает рушиться вся созданная десятилетиями теория государственного и административного надзора.

«Избыточное» государственное администрирование рассматривается российскими политиками, законодателями и учеными как одна из весьма негативных черт современного государственного управления. Правда, сам термин «избыточное администрирование» не объясняется, всесторонне и глубоко не исследуется. Однако ясно одно: избыточность администрирования представляет собой возможность осуществления должностными лицами действий, которые детально нормативно не регламентированы. При этом на практике допускается неэффективный и, может быть, даже незаконный порядок реализации компетенции органов публичной власти и полномочий соответствующих должностных лиц. Избыточность администрирования может рассматриваться как отсутствие должного порядка принятия административных решений и осуществления управленческих действий. Сегодня много говорят об избыточности публичного администрирования в связи с проведением борьбы с коррупцией. Поэтому планируемые новеллы в законодательстве о преодолении в системе государственного управления коррупционных правонарушений объясняются необходимостью ликвидации избыточного администрирования и расширения правовой регламентации деятельности исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц.

Чтобы лучше увидеть потребность в совершенствовании административного права, институты которого призваны во многом ликвидировать «избыточное» публичное администрирование, целесообразно обратить внимание на «политическую основу» проведения правовых реформ, которые, несомненно, должны способствовать обеспечению государственных гарантий от «негативного» государственного управления как для граждан, так и для иных субъектов права. Поэтому в настоящей статье проводится также краткий теоретический анализ ситуации, сложившейся в Российской Федерации в конце 2007 - начале 2008 гг. При этом в ней содержится анализ мнений видных политических деятелей страны и ученых относительно эффективности и качества государственной власти, особенно исполнительной (административной) и судебной. И та, и другая ветви государственной власти, сформировавшиеся в течение последних двадцати лет в современные структуры и институты, являлись в эти годы объектом государственного вмешательства, реформирования, активного законодательного регламентирования. Общеизвестно, что процесс судебной и административной реформ продолжается и в настоящее время.

Тема о государственных гарантиях и преодолении «избыточного» публичного администрирования является весьма актуальной, однако не получила до настоящего времени надлежащего исследования в специальной политико-правовой литературе; вряд ли достаточно внимания уделяется этой проблематике со стороны ученых, политиков и государственных деятелей. Вместе с тем, вся государственная деятельность, прежде всего, направлена на практическое обеспечение провозглашенных государственных гарантий. И лишь поэтому проблема государственных гарантий в любой сфере правоотношений заслуживает серьезного научного осмысления, анализа и критики.

Сегодня важнейшей задачей является проблема практического обеспечения установленных государством гарантий, которые существуют для того, чтобы общество увидело реальный потенциал сильного государства, действующее государство, чтобы граждане получали государственную поддержку и государственное обеспечение. По мнению В. В. Путина, именно «демократическое государство должно стать эффективным инструментом самоорганизации гражданского общества» [10]. То есть государственные гарантии могут стать реальными и эффективными в условиях формирования демократического государства. Государственные гарантии – в государственной защите, в обеспечении прав и законных интересов, субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, благополучия человека

и гражданина, эффективности публичного управления, государственного строительства. Если в стране говорят и заботятся о государственных гарантиях, то такая страна развивается в соответствии с разумными целями и задачами. Если о государственных гарантиях забывают, то страна погружается в хаос «административизма» и практику нарушения принципа законности. Законность без государственных гарантий перестает выполнять свое предназначение. Очевидно не каждое государство способно всемерно, последовательно и всесторонне обеспечивать и гарантировать установленный стандарт государственного управления, благополучия, социально-экономического развития, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц.

Стало ли само российское государство гарантом благополучия общества? Способно ли государство эффективно исполнять свои функции? Что означает вообще эффективное управление? В современной социально-политической и юридической литературе отмечается, что эффективность управления заключается в самих результатах управленческого воздействия [6, 68-94].

Поиск ответов на данные вопросы непременно приведет к необходимости изучения государственной власти, правовой системы страны, государственно-правового строительства, проведенных и осуществляемых в настоящее время самых главных и очевидных реформ, например, судебной или административной. Именно судебная и исполнительная ветви государственной власти реально «отвечают» за практическую реализацию и обеспеченность установленных законодательной властью гарантий; судебная и исполнительная власть, подвергаясь каждодневной общественной критике, могут на деле способствовать укреплению государственных гарантий, либо наоборот, своими действиями и решениями разрушать правовой механизм государственного гарантирования, внося тем самым негативный вклад в активно обсуждаемый ныне феномен национального правового нигилизма. Ведь совсем недавно Д. А. Медведев говорил об истоках правового нигилизма, «который продолжает оставаться характерной чертой нашего общества», при этом вспоминая известный афоризм: «жесткость законов компенсируется необязательностью их исполнения» [22].

Несомненно, правовой нигилизм – негативная черта российского общества (об этом много говорилось и писалось в России в течение последних десятилетий). Однако правовой нигилизм является отрицательной характеристикой, прежде всего российского государства. Государственная власть, и конкретно власть исполнительная, показывает в последние двадцать лет

«чудеса» правового нигилизма и открытого неприятия этой властью требований российского закона. В стране, где правовой нигилизм государственной власти каждодневно демонстрируется бесчисленными примерами пренебрежения духом и буквой закона, правовой нигилизм общества становится неременным спутником неправового развития страны. Нужно, очевидно, понять, что истинные и первичные истоки правового нигилизма – в незаконных проявлениях государственной деятельности, в противоречивом и несправедливом функционировании государственного и муниципального аппарата, государственных и муниципальных служащих. Не потому ли государство вынуждено постоянно инициировать и проводить какие-либо реформы государственной власти, в частности, исполнительной и судебной?

Если посмотреть формально на цели и задачи административной реформы, установленные еще в самом начале изменения судебной и административной систем, то они, конечно, немного видоизменяясь, остаются до настоящего времени прежними, до конца не достигнутыми и не решенными. Ведь речь идет, как правило, о повышении эффективности и улучшении государственного управления; обеспечении прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; гарантировании государственных интересов, повышении ответственности государственных и муниципальных служащих; упрощении (или создании) административных процедур [32]; открытости судебной и исполнительной власти; установлении ответственности за принимаемые административные правовые акты или судебные решения; повышении материального благосостояния судей и государственных служащих. Особенно активно стали реформировать судебную и административную власть в начале XXI века. В результате изменений федерального и регионального законодательства административная и судебная системы претерпели существенные изменения.

Проведенная несколько лет назад административная реформа [6], задумывалась, очевидно, как новый дополнительный элемент совершенствования публичного управления. Предпринятые изменения в системе организационно-правовых форм государственного управления, системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, публичного управления на региональном уровне, очевидно, проводились с целью улучшения управления и установления новых гарантий.

Если посмотреть на административную реформу с точки зрения ее итогов, то получается, что желаемые результаты остались лишь в идеальных кон-

струкциях и на бумаге. Президент Российской Федерации В. В. Путин в середине февраля 2008 г. с сожалением констатировал: «Думаю, что не сработала так, как планировали некоторые наши коллеги, та структура, которая была создана в предыдущие четыре года: министерства занимаются только нормотворческой деятельностью, агентства и прочие выполняют свои функции» [18]; при этом он пояснил, что схема не работает из-за того, что министры «все равно сразу начинают натягивать на себя административное одеяло» [18]. Авторы административной реформы видели основное ее содержание в систематизации и оптимизации государственных функций. А в качестве основного инструмента еще в 2004 г. была выбрана разработка примерно 500 административных регламентов – нормативных актов, подробно описывающих взаимодействие чиновника и гражданина [8]. Новейшие достижения, институты, порядки и процедуры, внедренные в административную систему, должны изменить государственное управление, улучшить его, внести в эту сферу отношений «административную ясность». Государственные гарантии, создаваемые в процессе административных преобразований (административной реформы), должны способствовать совершенствованию не только административно-правовой системы, но и реальному улучшению выполнения государственных функций. Именно административная система, основанная на современных принципах правового государства, способна обеспечить реальность, например, такого политического заявления, как: «свобода и справедливость, гражданское достоинство человека, благополучие и социальная ответственность человека» [13].

По словам В. В. Путина, к основным проблемам современного государственного управления относятся: большая бюрократизированность государственного аппарата; коррумпированная система, не мотивированная на позитивные изменения и на динамичное развитие; чрезмерное административное давление на экономику; необходимость оптимизации функций и изменения системы финансирования, которая может обеспечить мотивацию эффективной деятельности исполнительных органов государственной власти и самих государственных и муниципальных служащих; создание конкурентных условий для привлечения на государственную службу лучших кадров; повышение ответственности персонала управления перед обществом; чрезмерная централизация государственного управления: «Любые, даже элементарные решения принимаются в правительстве месяцами, а то и годами. Вроде бы все делается по инструкции, правильно. Но это как раз тот случай, когда порядок превращается в абсурд» [10]. В качестве важнейших характеристик новой

системы государственного управления В. В. Путин сформулировал следующие: «самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперед, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров, компетентность и кругозор» [10].

Вновь отмечается важность и исключительная значимость так называемых административных процедур в деле совершенствования государственного управления. Обосновывая тезис о том, что «чиновники должны в полной мере осознать, что именно общество является их работодателем, и ответственность они несут перед всем российским обществом, перед российскими гражданами» [38], Д. А. Медведев в качестве первейшего условия определил необходимость закрепления всех административных процедур в регламентах работы органов государственной власти. «И сделать это надо не для того, чтобы наплодить очередные бюрократические бумажки, а для того, чтобы граждане знали обязанности конкретного чиновника, имели реальную возможность обжаловать незаконные действия или бездействие. Наказание провинившихся чиновников должно в этом случае стать неотвратимым» [38]. Получается, что «знание гражданами обязанностей чиновника» и «неотвратимость ответственности» государственных служащих – важнейшие факторы улучшения публичного администрирования.

Однако сама по себе констатация таких тезисов проблемы управленческой практики не решит. Сколько существует государственное управление и государственная служба, столько и говорят о необходимости повышения или неотвратимости ответственности государственного аппарата. Вот только на деле правовая ответственность очень редко наступает для государственных служащих. Хотя сам законодатель уже давно в большом количестве законодательных актов установил порядок применения к государственным служащим правовой ответственности. Зачем же постоянно говорить о необходимости ответственности чиновников, если они не выполняют своих должностных обязанностей, нарушают права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц, организаций? Ответственность уже установлена. Следовательно, институт ответственности просто не действует. Получается, на практике не работает даже принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Данный принцип государственной службы сводится главным образом к установлению законодателем ответственности (дисциплинарной, административной,

материальной, уголовной) за неправомерные действия (деяния) или бездействие государственных служащих.

Обсуждение проблемы административных процедур в некоторых случаях (в отдельных сферах правового регулирования и деятельности) завершается констатацией замены «идеологии» административных процедур. Например, Д. А. Медведев предлагает «в корне изменить идеологию административных процедур, связанных с открытием и ведением бизнеса» [38]. При этом предлагается заменить большинство разрешительных порядков на уведомительные, что позволит, по мнению Д. А. Медведева, преодолеть «чиновничье безразличие» и «мздоимство» [38]. Таким образом, политические программные заявления относительно сущности административных процедур отражают главное юридическое назначение законодательства об административных процедурах: установление власти административно-правового регулирования (закона, административного регламента) над практикой государственного управления, осуществление функций и полномочий, создание режима законности управленческих действий, необходимого порядка в области публичного управления. Очевидно, такие заявления государственных деятелей должны работать и на развитие «идеологии» законопроекта «Об административных процедурах».

По мнению Д. А. Медведева, «административная реформа должна быть доведена до конца, на место разрешительных процедур должны прийти уведомительные, чиновников должно стать меньше, значительная часть госфункций должна быть передана негосударственному сектору, а коррупции должен быть дан «настоящий бой»; «административная ясность (т. е. четкое понимание того, на каких уровнях какие решения принимаются) – это первое условие обеспечения общественной поддержки»; «власть существует не для себя самой, а для эффективного управления страной в интересах граждан. И именно к такой модели нам нужно стремиться. К модели, которая, по сути, основана на общественном договоре между властью и обществом, на договоре, который создает взаимные обязанности сторон и порождает полноценную ответственность власти перед народом»; «если мы хотим стать цивилизованным государством – нам нужно прежде всего стать государством правовым» [19].

Законодательство об административных процедурах развивается в России противоречиво. Оно стало формироваться в результате проведения в стране административной реформы (2003-2008 гг.). Речь идет о том, что развитие законодательства об административных процедурах происходит не пу-

тем разработки закона «Об административных процедурах», а в установлении соответствующих разделов утверждаемых на федеральном и региональном уровнях административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Например, Административный регламент исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю (утвержден Приказом Министерства юстиции РФ от 27 декабря 2007 г. № 254) [29] включает в третьем разделе положения об административных процедурах, под которыми понимается последовательность действий при исполнении данной государственной функции. Примерно такой же правовой стандарт установления административно-процедурных отношений используется при составлении всех административных регламентов, принимаемых на уровне федеральной исполнительной власти [2; 3; 4].

Законодательство об административных процедурах – важнейшее условие преодоления «избыточного» административного регулирования и административного контроля (надзора). Формирование такого законодательства об административных процедурах (т. е. норм о последовательности осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг) в принципе не заменит традиционных административно-правовых норм, которые должны содержаться в Федеральном законе «Об административных процедурах». Вместе с тем, можно надеяться, что развитие законодательства об административных регламентах все же будет способствовать формированию современной теории административных процедур и разработке закона «Об административных процедурах», в котором бы содержались нормы об общих принципах и порядках разрешения административных дел и принятии административно-правовых актов в государственной и муниципальной администрации.

Для осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц нормативно устанавливаются общие и специальные процессуальные формы, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие правовые процедуры – законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные.

Законодательная власть осуществляется при помощи законотворческих правовых процедур [15], непосредственно устанавливающих порядок принятия законов. Вместе с тем, в этой сфере государственной деятельности исполь-

зуются и иные процедуры так называемого подготовительного характера, т. е. процедуры, непосредственно не относящиеся к деятельности парламента (в прямом смысле этого слова), но способствующие осуществлению самого законодательного процесса.

Судебная власть осуществляется посредством судопроизводства (право-судия), которое также можно представить в виде специальных правовых процедур, разработанных для данного вида государственной деятельности. Они законодательно включены в процессуальные кодексы Российской Федерации (например, Гражданский процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс).

Реализацию исполнительной власти, осуществление государственного управления, а также деятельности исполнительных органов местного самоуправления и всех уполномоченных должностных лиц невозможно представить вне нормативно установленных правовых процедурных порядков или, как иногда говорят, административно-управленческих процессов. Деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется не только множеством материальных, но и системой процедурных административно-правовых норм.

Исполнительная власть осуществляется посредством правоприменительной (правоисполнительной) и правотворческой (нормотворческой) деятельности. Однако административные процедуры создаются и используются только в правоприменительной деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, в том числе в процессе принятия индивидуальных административных актов. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти строится, как правило, на основе соответствующих нормативных правовых актов, которые не устанавливают в качестве предмета правового регулирования административно-процедурную деятельность.

Административные процедуры имеют важнейшее юридическое значение в практике государственно-правового строительства и публичного управления. Институт административных процедур – неотъемлемая часть современного административного права. В странах, которые имеют продолжительную практику применения законодательства об административных процедурах, в системе государственного управления установился надлежащий правовой порядок, демократизм, открытость функционирования аппарата государственных органов, реальная ответственность государственных служащих и должностных лиц.

Административные процедуры, как бы они не понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий, либо принятии соответствующих административных решений. Следовательно, административные процедуры необходимо рассматривать как важнейший административно-правовой институт, логически вписывающийся в структуру административно-правового регулирования.

Появляющиеся в законодательстве правовые процедуры, в том числе и административно-правовые процедуры, целесообразно оценивать с позиций юридической значимости, практической полезности, принципиальной отраслевой правовой принадлежности.

Административные процедуры (в литературе они часто называются «позитивными» административными процедурами), их правовая регламентация и, главное, правовое качество и доступность оказывают непосредственное влияние на осуществление гражданами и организациями своих прав и свобод. Поскольку все субъекты права так или иначе вступают в различные отношения с исполнительными органами государственной и муниципальной власти и их должностными лицами, то административные процедуры весьма многообразны и широко распространены в управленческой практике.

Административные процедуры – реально существующие процедурные правовые нормы, которые могут быть структурированы и систематизированы. И если в процессе этой структуризации обнаружатся пробелы и противоречия, это еще не повод отрицать правовой характер данной группы процедур. Место дня них подготовлено всей системой отрасли административного права, без них данная отрасль права не будет целостной и завершенной.

Административные процедуры традиционно включаются авторами в структуру административного процесса [37]. Вместе с тем, в литературе отстаивается мнение, что управленческий процесс не относится к процессу административному ни по одному из традиционных признаков, разделяющих одну отрасль процессуального права от другой. При этом предлагается связывать управленческий процесс с многочисленными административными процедурами, которые юридически «оформляют» практическую деятельность по управлению [21; 35, 570-576]. Под управленческим процессом понимается порядок достижения нормативно установленных целей управления с помощью правовых, организационных и иных средств управленческого воздействия [35, 572].

Административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, а в систему осуществления исполнительной власти, в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. Например, в европейских странах действуют специальные законы об управлении (законы об административном производстве или о процессуальной деятельности в сфере управления) [5; 28]. Россия только приближается к этому правовому стандарту в области управленческого процесса. Можно даже предположить, что отсутствие законов об административных процедурах демонстрирует «неразвитость» российского административного законодательства и российской теории административного права. Ибо исторически становление современного административного права проводилось в направлении усиления влияния и власти права (законов, порядков) на публичное управление, т. е. административная практика во всем ее многообразии и масштабности должна испытывать на себе нормативную «нагрузку» и осуществляться по нормативно установленным правилам. Управленческий процесс должен основываться на установленных в законах правовых нормах. Следовательно, важнейшим направлением в законодательной деятельности в сфере управленческого процесса является принятие законов, регулирующих административные (управленческие) процедуры (название данного закона в российской научной литературе сейчас вырабатывается, например: Управленческий процедурный кодекс; закон «Об административном производстве»; закон «Об административных процедурах») [21].

Теоретический анализ существующих в современной литературе мнений ученых о сущности, назначении, перспективах законодательного регулирования и отраслевой принадлежности административных процедур позволяет констатировать, что административные процедуры рассматриваются в теории административного права в следующих аспектах: формы осуществления исполнительной власти [12]; правовые акты управления (или административно-правовые акты); как административный процесс [17]; урегулирование правовых споров [31]; административная юстиция, защита прав и свобод человека и гражданина [9; 33; 41; 42]. В России изданы научные труды, непосредственно посвященные изучению всех сторон данного сложного административно-правового института [6; 11; 23; 26; 30; 36; 40].

По этой проблематике было защищено в последние годы несколько диссертаций [7; 14; 16; 20; 24; 25; 27; 34].

Об административных процедурах говорится как о системе административно-процедурных правоотношений, складывающихся в различных административно-правовых институтах. Административно-процедурные правоотношения, обладающие признаком однородности, находятся в системе более широких административно-процессуальных отношений.

В структуру административно-процедурных правоотношений включаются: «позитивные», т. е. неконфликтные правоотношения, которые формируются между исполнительными органами государственной или муниципальной власти, с одной стороны, гражданами и организациями – с другой. Содержанием таких правоотношений в области публичного управления (государственного или муниципального управления) является потребность в осуществлении или реализации гражданами и организациями принадлежащих им прав, свобод или законных интересов (эти отношения называются иногда «внешними публичными правоотношениями»).

Основная цель формирования административных процедурных правоотношений – установление административного правового порядка осуществления управленческих действий; реализация прав и исполнение обязанностей граждан и организаций; обеспечение законности публичного управления; установление гарантий справедливости и обоснованности принятия административных актов или совершения управленческих действий; совершение юридически значимых действий в отношении заявителей.

Содержание административных процедур заключается в следующих элементах: цель административных процедур; их правовая регламентация; принципы административных процедур; порядок осуществления управленческих действий; рассмотрение и разрешение административных дел; исполнение решений, принятых по административным делам.

Современный законодатель под административными процедурами понимает установленный порядок деятельности административных органов по рассмотрению и разрешению административных дел. При этом в действующих в других странах законах об административных процедурах устанавливается порядок «рассмотрения и разрешения административных дел» посредством использования административных производств (т. е. «урегулированный административной процедурой процесс рассмотрения и разрешения административного дела»).

Признаками административных процедур являются:

- 1) реализация компетенции соответствующего исполнительного органа публичной власти; властные административные полномочия обеспечивают исполнение соответствующих функций управления;
- 2) создание процедурных форм, способствующих реализации прав, свобод человека или гражданина, а также законных интересов организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 3) правовая форма осуществления публичного управления и исполнительной власти;
- 4) нормативность административных процедур, т. е. нормативно установленный порядок их использования и применения;
- 5) административно-правовая регламентация целей и задач соответствующей административной процедуры;
- 6) определение административно-правового статуса участников (субъектов) административных процедур, т. е. субъектов процедурных правоотношений;
- 7) рассмотрение и разрешение индивидуального административного дела;
- 8) реализация административной процедуры связывается с применением норм различных отраслей материального права;
- 9) принимаются различные правовые акты управления (как промежуточные, так и окончательные).

По содержанию административно-процедурная деятельность не связана ни с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве (административно-правовых споров), ни с применением мер административного принуждения.

Административная процедура, с точки зрения своей внутренней структуры, рассматривается как система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами организационных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу. Основными стадиями административных процедур являются: возбуждение административного производства, рассмотрение административного дела; принятие решения по административному делу (принятие административного акта), пересмотр решения по административному делу; исполнение решения по административному делу.

Принятие решения по административному делу, как правило, отождествляется с принятием административного акта. Таким образом, на

практике административные процедуры рассматриваются как форма принятия административного акта. Поэтому центральная часть законов различных стран «Об административных процедурах» содержит главу, которая называется «Административный акт». В нее входят следующие статьи: форма и содержание административного акта; принятие и вступление в законную силу административного акта; разъяснение административного акта; отмена административного акта; возврат и компенсация в связи с отменой административного акта; пересмотр административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам. Завершающей главой административно-процедурных законов является «Исполнительная процедура», в которой устанавливаются правила исполнения административного акта, срок его добровольного исполнения, принудительное исполнение административного акта и последствия его неисполнения.

Основными принципами административных процедур являются:

- законность, т. е. точное соблюдение участниками административного производства Конституции РФ, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов РФ; любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий;

- презумпция достоверности, т. е. поданные заявителями сведения о фактических обстоятельствах рассматриваемого административным органом административного дела считаются достоверными и подлинными во всех случаях до того момента, пока обратное не будет доказано должностными лицами административного органа;

- запрет злоупотребления правом, применение административным органом всякого правового акта осуществляется только в строгом соответствии с его смыслом и главной целью; недопустимо злоупотреблять пробелами или неясностями действующего законодательства в процессе деятельности административных органов;

- запрет произвола, т. е. безусловное исключение из административной практики проявлений неравного подхода в оценке одних и тех же фактических обстоятельств дела в одинаковых правовых ситуациях;

- запрет бюрократического формализма, т. е. запрет для административных органов обременять заинтересованных лиц обязанностями или отказывать им в предоставлении права лишь с целью соблюдения их внутриорганизационных правил и требований; если рассматриваемое административное

дело может быть разрешено без соблюдения указанных правил, то административным органам запрещено использовать во вред заинтересованным лицам факт несоблюдения ими внутриорганизационных правил и требований;

- открытое рассмотрение административных дел в исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления;

- ведение производства по административным делам на русском языке; административное производство может также вестись на государственном языке республики, являющейся субъектом Российской Федерации. Заинтересованным лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство по административному делу, разъясняется и обеспечивается право знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, выступать и заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке либо на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика в установленном законом порядке;

- соразмерность осуществления любых действий административных органов той цели и задачам, ради которых они осуществляются на практике;

- право быть выслушанным, т. е. административный орган вправе принять административный акт только при условии, что лицу, права или законные интересы которого ограничиваются данным актом, была предоставлена возможность выразить свое мнение по всем обстоятельствам, имеющим значение для законного и правильного разрешения дела;

- беспристрастность, т. е. должностные лица административного органа обязаны обеспечить беспристрастное рассмотрение и разрешение административного дела;

- обоснованность каждого административного решения или действия; на административном органе лежит обязанность всестороннего и глубокого исследования всех обстоятельств, имеющих значение для законного, правильного и справедливого разрешения дела;

- запрет для административного органа требовать от заинтересованных лиц документы, сведения о которых уже содержатся в имеющихся в деле более общих документах, дающих ясное и достаточное представление об их содержании для правильного разрешения данного административного дела (принцип «большее включает в себя меньшее»),

- оперативность и экономичность, т. е. рассмотрение дела в достаточно короткие сроки и с разумной экономией сил и средств административного органа при осуществлении своих полномочий.

Виды административных процедур определяются, главным образом,

сферами отношений, регулируемых законодательством об административных процедурах, например: регистрационные административные процедуры; лицензионные административные процедуры; сертификационные административные процедуры; процедуры, направленные на осуществление компетенции управленческого органа; процедуры, реализующие правовой статус гражданина или юридического лица; разрешительные административные процедуры.

Основной вид административных процедур – позитивные, т. е. это процедуры построения, организации и деятельности исполнительных органов публичной власти с целью обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов организаций; процедуры, способствующие осуществлению компетенции властвующих субъектов публичного управления (например, принятие актов управления; рассмотрение обращения граждан); процедуры совершения исполнительными органами публичного управления специальных правовых действий по регистрации, лицензированию, разрешению, контролю или надзору.

Позитивная административная процедура – это нормативно урегулированная, направленная на достижение конкретного результата формализованная деятельность уполномоченных исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию административных решений, способствующих реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов граждан и организаций.

Если исходить из мнения, что в процессе применения мер административного принуждения также используются административные процедуры, то тогда можно говорить о так называемых юрисдикционных процедурах [41, 95]. Юрисдикционные или административно-деликтные процедуры – правоохранительные процедуры, используемые уполномоченными административными органами и должностными лицами для реализации охранительной функции публичного управления. Как правило, из системы юрисдикционных административных процедур исключаются те, которые установлены в КоАП РФ [41, 94].

Закон «Об административных процедурах» создает возможность для формирования относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих позитивные административные правовые процедуры. С научно-теоретической точки зрения, важное значение имеют различные аспекты понятия административных процедур, их сущность, признаки, необходимость,

предпосылки и причины существования, значение, функции, виды, источники административных процедур. С практической точки зрения, актуальными можно считать вопросы правового качества, эффективности законов об административных процедурах, проблемы их правового регулирования и вопросы совершенствования законодательства об административных процедурах.

Проблема упорядочения административных процедур неразрывно связана с обеспечением режима законности в сфере государственного управления, совершенствования организационной структуры исполнительных органов государственной власти, системы ее внутренних и внешних связей, а также реализации прав и свобод граждан и организаций. Существующее состояние российского законодательства, регулирующего административные процедуры, не отвечает современным потребностям и стандартам административно-правового регулирования правил публичного управления и порядка разрешений административных дел. Отсутствие единого нормативного акта об административных процедурах представляет собой огромный пробел в административном праве, в то время как зарубежные законодатели давно уже заполнили его (в США, Германии, Франции и других государствах), приняв соответствующие законы. Во многих странах уже несколько десятилетий действует законодательство, содержащее нормы об административных процедурах. Соответствующие законы регламентируют не только спорные (или негативные) процедуры (когда имеет место спор между гражданином и администрацией или совершено административное правонарушение), но и неспорные (позитивные) процедуры (когда такого спора не существует).

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т. е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов.

Потребность в надлежащем правовом регулировании административных процедур в специальном российском федеральном законе «Об административных процедурах» обусловлена необходимостью:

- создания возможности для формирования относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих позитивные административные правовые процедуры;

- урегулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной или муниципальной власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами – гражданами или организациями с другой стороны;

- установления полного, эффективно действующего и соответствующего современным стандартам в области публичного управления порядка осуществления управленческих действий, принятия административных актов, а также рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел;

- обеспечения законности публичного управления, так как нормативное установление процессуальных правил в публичном управлении послужит целям обеспечения законности, прежде всего тем, что урегулирует фактические отношения, закон придаст им формальную определенность и тем самым не допустит злоупотребления правом либо существенно его ограничит;

- определения административного правового статуса участников административных процедур (физические и юридические лица, реализующие предоставленные им права и свободы и защищающие их законные интересы);

- учета широкой распространенности административных процедур в практике публичного управления и их классификации.

В течение последнего десятилетия было разработано два проекта закона «Об административных процедурах». Первым из них является проект, разработанный «Фондом Конституция» [42, 16-17; 39]. Этот законопроект включает в себя восемь разделов: 1) сфера действия закона; 2) общие принципы правового государства и принципы административной процедуры; 3) процедурные принципы и порядок реализации административных действий и принятия решений (участники (стороны) процедуры, их процессуальный статус и т. д.); 4) процедура в первой инстанции; 5) порядок обжалования и принятия решения; 6) особые виды административных процедур; 7) исполнение распоряжений; 8) ответственность (государственных органов и их служащих). Таким образом, по мнению авторов законопроекта, он должен устанавливать процесс издания, изменения, отмены и исполнения распоряжений (правовых актов управления). Под распоряжениями они понимают основанные на публичном праве индивидуальные акты административных органов, касающихся конкретного дела, предметом которых являются: а) обоснование, изменение и прекращение прав и обязанностей; б) установление наличия или отсутствия, а также объема прав и обязанностей; в) отклонение ходатайств об обосновании, изменении, прекращении или

установлении наличия прав или обязанностей, отказ в рассмотрении таких ходатайств.

Вторым проектом федерального закона «Об административных процедурах» является законопроект, внесенный в 2001 г. в Государственную Думу для рассмотрения депутатом Государственной Думы В. В. Похмелкиным. Этот законопроект был направлен на установление правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Указанный законопроект определял принципы и порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. Административное дело в нем определяется как совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованного лица. Административными процедурами предлагается считать установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок разрешения административных дел.

Рассматриваемый законопроект состоит из следующих глав: основные положения законодательства об административных процедурах (ст. 1-8); общие условия рассмотрения административных дел (ст. 9-14); представительство в отношениях, регулируемых законодательством об административных процедурах (ст. 15-18); доказательства (ст. 19-30); административные расходы (ст. 31-35); процедурные сроки (ст. 36-38); подача заявления о рассмотрении административного дела (ст. 39-44); подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании (ст. 45-48); рассмотрение административного дела (ст. 49-56); решение по административному делу (ст. 57-62); упрощенная процедура рассмотрения административных дел отдельных категорий (ст. 63-66); условия и порядок обжалования решений по административным делам (ст. 67-70); подача административной жалобы (ст. 71-74); рассмотрение административной жалобы (ст. 75-80); исполнение решений по административным делам (ст. 81-88).

Статья 2 анализируемого законопроекта устанавливает отношения, регулируемые законодательством об административных процедурах. Законодательство об административных процедурах регулирует отношения

по рассмотрению и разрешению исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления, их должностными лицами административных дел по предоставлению, удостоверению, регистрации и приостановлению (прекращению) правомочия организации, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

По мнению авторов данного законопроекта, действие законодательства об административных процедурах распространяются на отношения в сферах:

а) регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

б) лицензирования отдельных видов деятельности;

в) регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

г) предоставления земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятия этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;

д) предоставления организациям, индивидуальным предпринимателям или физическим лицам кредитов, ссуд, субвенций, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также средств государственных внебюджетных фондов;

е) размещения государственных (муниципальных) заказов;

ж) управления государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами;

з) выдачи разрешений на выполнение строительно-монтажных работ (строительных разрешений), на эксплуатацию строительных и других объектов или оборудования, а также принятия иных управленческих решений по вопросам инвестиционной деятельности;

и) обязательной сертификации продукции, работ и услуг;

к) регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания;

л) регистрации транспортных средств;

м) предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и пользования этими помещениями;

н) приватизации жилых помещений;

о) назначения и выплаты пенсий, пособий;

- п) признания за физическим лицом статуса, дающего основание для получения льгот и преимуществ;
- р) выдачи документов, имеющих юридическое значение;
- с) предоставления, удостоверения, регистрации или приостановления (прекращения) иных полномочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Действие указанного проекта Федерального закона не распространяется на отношения в сферах:

- а) подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления;
- б) приватизации государственного и муниципального имущества, кроме жилых помещений;
- в) производства по делам об административных правонарушениях, уголовного и гражданского судопроизводства;
- г) установления, введения и взимания налогов и сборов, в том числе таможенных платежей;
- д) государственной и муниципальной службы или трудовых отношений;
- е) проведения публичных конкурсов и других отношений с участием государственных органов и органов местного самоуправления, регулируемых гражданским законодательством Российской Федерации;
- ж) эмиссии и обращения ценных бумаг;
- з) подготовки и принятия управленческих решений, не связанных с предоставлением, удостоверением, регистрацией и приостановлением (прекращением) полномочий организаций, индивидуальных предпринимателей или физических лиц;
- и) подготовки и принятия управленческих решений субъектами, не являющимися исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления или их должностными лицами.

Существуют и другие предложения по созданию законодательства об административных процедурах. Например, С. Д. Хазанов, рассуждая о возможном предмете правового регулирования федерального закона об административных процедурах, отмечает, что он должен распространяться на следующие виды административно-процедурных отношений: а) лицензионно-разрешительные процедуры; б) регистрационные процедуры; в) правообеспечительные (правонаделительные) процедуры; г) информационно-

документационные процедуры; д) экзаменационно-удостоверительные процедуры; е) контрольно-надзорные процедуры; ж) юрисдикционные процедуры; з) административно-деликтные процедуры (за исключением тех, которые предусмотрены КоАП РФ); и) административно-исполнительные процедуры (за исключением предусмотренных ФЗ «Об исполнительном производстве» и КоАП РФ); к) государственно-служебные процедуры, связанные с обеспечением правового статуса государственных служащих; л) дисциплинарно-организационные процедуры; м) процедуры применения мер административно-правового принуждения [41, 94-95].

Некоторые авторы предлагают принять федеральный закон «Об административных процедурах», который, комплексно регулируя данный вид управленческих отношений, распространял бы свое действие только на так называемые внешнеаппаратные административные процедуры [27, 14]. Если говорить об уровнях правового регулирования административных процедур, то предлагается создание, например, трехуровневой системы правовой регламентации этих отношений: первый уровень – федеральный закон об административных процедурах; второй уровень – федеральные законы, регламентирующие отдельные процедурные производства; третий уровень – нормативные правовые акты, принимаемые во исполнение федеральных законов, и административные регламенты органов исполнительной власти [16, 9].

Из приведенного анализа мнений российских ученых относительно сущности, содержания и значения административных процедур в системе исполнительной власти и публичного управления, становятся относительно ясными представления о главных чертах, принципах и модельных характеристиках будущего закона «Об административных процедурах».

Стремление законодателей создать качественный, с точки зрения, содержания и системы процедурных норм закон «Об административных процедурах» является своевременным и правильным шагом в направлении построения правового государства и, следовательно, в ограничении произвольного и неправомерного должностного поведения государственных служащих. К сожалению, принятый Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» охватывает только часть правоотношений, предусмотренных к регулированию в законе «Об административных процедурах», а проект закона, внесенный В. В. Похмелькиным отклонен Государственной Думой Федерального Собрания РФ в 2009 г. [1].

Список литературы:

1. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД «О проекте федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // СЗ РФ от 22 июня 2009 г. № 25 ст. 3027.
2. Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 14 сентября 2006 г. № 293 // Рос. газ. 2006. 22 сент.
3. Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников: Утв. Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 513 // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 39. С. 3-149.
4. Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов: Утв. Приказом Федеральной таможенной службы от 24 мая 2006 г. № 169 // Рос. газ. 2006. 11 окт.
5. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; закон о административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / В. Бергман, введ., сост. М.: Волтерс Клувер, 2007.
6. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008.
7. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис.... канд. юрид. наук, М., 2005.
8. Бутрин Д. Владимир Путин распределяет одеяла // Коммерсантъ. 2008. 15 февр.
9. Власенков В. В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. М.: Московский Университет МВД России, 2006. С. 88-92.

10. Выступление Владимира Путина на расширенном заседании Государственного Совета 8 февраля 2008 года // Рос. газ. 2008. 9 февр.
11. Глушко Е. К. Процедурные административные реформы // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов. М.: ТЕИС, 2007. С. 106-126.
12. Дегтярева Е. Л. Административные процедуры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007.
13. Дмитрию Медведев: Главное для нашей страны – это продолжение спокойного и стабильного развития // Известия. 2008. 15 февр.
14. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
15. Замотаева Е. К. Виды процедур в конституционном праве // Правовое регулирование конституционных и административных процедур: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 2 / Отв. ред. Е. К. Глушко, С. Ю. Данилов. М.: ТЕИС, 2007. С. 4-22.
16. Зюзин В. Л. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
17. Измайлов А. Административные процедуры и административный процесс в Российской Федерации: опыт реформенного процесса в отдельных сферах регулирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4. С. 163-170.
18. Коммерсантъ. 2008. 15 февр.
19. Коммерсантъ. 2008. 16 февр.
20. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
21. Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.
22. Медведев Д. А. Из выступления на V Красноярском экономическом форуме // Рос. газ. 2008. 22 февр.
23. Никифоров М. Проблемы теории административных процедур: монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006.
24. Никольская А. А. Административные процедуры в системе

- публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.
25. Новиков А. В. Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2000.
26. 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.: ТЕИС, 2007. С. 127-139.
27. Помазуев А. В. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007.
28. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие / Пер. с нем. М.: Юристь, 2000.
29. Российская газета. 2008. 12 янв.
30. Салищева Н., Абросимова Е. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 4.
31. Соловцов С. Н. Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теории и практика правоприменения. Сборник статей к 75-летию Государственного арбитража - Арбитражного суда Свердловской области / Отв. ред., сост. И. В. Решетникова, М. Л. Скуратовский. Екатеринбург: Институт частного права, 2006. С. 435-448.
32. Стариков Ю. Н. Административные процедуры в системе реформирования государственного управления: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. / Ред. кол. М. Х. Рустамбаев и др. Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008.
33. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998.
34. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (Регионально-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

35. Тихомиров Ю. Л. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001.
36. Тихомиров Ю. Л. Об административных процедурах // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В. Я. Кикотя. М.: Моск. У-нт МВД России, 2003.
37. Тихомиров Ю. Л., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал рос. права. 2002. № 4. С. 3-13.
38. Точки над «и» // Рос. газ. 2008. 16 февр.
39. Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд Конституция. М.: Комплекс-Прогресс, 2001.
40. Хазанов С. Д. К проблеме формирования института административных процедур // Адм. право и процесс. 2005. № 4. С. 43-48.
41. Хазанов С. Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии: Материалы международного симпозиума, 10-11 сентября 2005 г. // Ред. кол. Рустамбаев М. Х. и др. Ташкентский государственный юридический институт, Нагойский университет. Ташкент: Изд-во ТТЮИ, 2005. С. 86-102.
42. Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М.: Изд-во ЭКОМ, 2000.

References:

1. Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the RF No. 2287-5 GD from June 11, 2009 "On the project of federal law No. 64090-3 "On Administrative Procedures" [Postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija RF ot 11 ijunja 2009 g. № 2287-5 GD «O proekte federal'nogo zakona № 64090-3 «Ob administrativnyh procedurah»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation* from June 22, 2009, no. 25, art. 3027.

2. Administrative regulation of the implementing the state function on the state registration of real estate rights and transactions with it: approved by the order of the Ministry of Justice of the RF No. 293 from September 14, 2006 [Administrativnyj reglament ispolnenija gosudarstvennoj funkcii po gosudarstvennoj registracii prav na nedvizhimoe imuwestvo i sdelok s nim]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, September 22, 2006.

3. Administrative regulation of the Federal service on labor and employment on providing by the state assistance services to citizens in finding suitable employment, and to employers in recruiting the needed employees: approved by the order of the Ministry of Health Care and Social Development of the Russian Federation No. 513 from July 03, 2006 [Administrativnyj reglament Federal'noj sluzhby po trudu i zanjatosti po predostavleniju gosudarstvennom usluzhi sodejstvija grazhdanam v poiske podhodjavej raboty, a rabotodateljam v podbore neobhodimyh rabotnikov]. *BNA federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti – BNA of federal bodies of executive power*, 2006, no. 39, pp. 3-149.

4. Administrative regulation of Federal Customs service on providing state services of informing on legal acts in the field of Customs Affairs and consulting on the issues of Customs Affairs and other issues falling within the competence of customs bodies: approved by the order of Federal Customs service No. 169 from May 24, 2006 [Administrativnyj reglament Federal'noj tamozhennoj sluzhby po predostavleniju gosudarstvennoj usluzhi po informirovaniju o pravovyh aktah v oblasti tamozhennogo dela i konsul'tirovaniju po voprosam tamozhennogo dela i inym voprosam, vhodjavim v kompetentsiju tamozhennyh organov]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, October 11, 2006.

5. Bergman V. *German Administrative and procedural law: the law on administrative proceedings; the law on administrative litigation; the legislation on executing administrative decisions: translation from German* [Administrativno-processual'noe pravo Germanii: Zakon ob administrativnom proizvodstve; zakon o administrativno-sudebnom processe; Zakonodatel'stvo ob ispolnenii administrativnyh reshenij: per. s nem]. Moscow: Volters Kluver, 2007.

6. Barcic I. N. *Reform of public administration in Russia: legal aspect* [Reforma gosudarstvennogo upravlenija v Rossii: pravovoj aspect]. Moscow: Formula prava, 2008.
7. Berkutova O. S. *Administrative and procedural proceedings in the field of executive power: abstract of thesis of candidate of legal science* [Administrativno-procedurnye proizvodstva v sfere ispolnitel'noj vlasti]. Moscow: 2005.
8. Butrin D. Vladimir Putin allocates blankets [Vladimir Putin raspredeljaet odejala]. *Kommersant* – *Businessman*, February 15, 2008.
9. Vlasenkov V. V. Role of administrative procedures in activity of executive authorities bodies on ensuring rights and legitimate interest of citizens [Rol' administrativnyh protsedur v dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti po obespečeniju prav i zakonnyh interesov grazhdan]. *Zakon Rossijskoj Federacii «O milicii»: 15 let na zavite prav i svobod grazhdan: Materialy nauchno-praktičeskoj konferencii 21 aprelja 2006 g – Law of the Russian Federation “On Militia” – 15 years of protection the rights and freedoms of citizens: materials of scientifically practical conference on April 21, 2006*, Moscow: Moscow University of MIA RF, 2006, pp. 88-92.
10. Speech by Vladimir Putin at an extended meeting of the State Council on February 08, 2008 [Vystuplenie Vladimira Putina na rasshirennom zasedanii Gosudarstvennogo Soveta 8 fevralja 2008 goda]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, February 09, 2008.
11. Glushko E. K. Procedural and administrative reforms [Procedurnye administrativnye reformy]. *Pravovoe regulirovanie konstitucionnyh i administrativnyh procedur – Legal regulation of constitutional and administrative procedures: works of the department of constitutional and municipal law, editor in chief Glushko E. K., Danilov S. Ju., Moscow: TEIS, 2007, no. 2, pp. 106-126.*
12. Degtjareva E. L. *Administrative procedures* [Administrativnye procedury]. Abstract of thesis of candidate of legal sciences, Rostov on Don: 2007.
13. Dmitrij Medvedev: the main for our country is continuation of calm and stable development [Dmitrij Medvedev: Glavnoe dlja nashej strany – jeto prodolzhenie spokojnogo i stabil'nogo razvitija]. *Izvestija – News*, February 15, 2008.
14. Efremov M. O. *Administrative procedures as a form of realization of public authorities bodies competence in interrelations with private persons: abstract of thesis of candidate of legal sciences*, [Administrativnye procedury kak forma realizacii kompetencii organov publichnoj vlasti vo vzaimootnoshenijah s chastnymi licami]. Moscow: 2005.
15. Zamotaeva E. K. Types of procedures in constitutional law [Vidy procedur v konstitucionnom prave]. *Pravovoe regulirovanie konstitucionnyh i*

administrativnyh procedur – Legal regulation of constitutional and administrative procedures: works of the department of constitutional and municipal law, editor in chief Glushko E. K., Danilov S. Ju., Moscow: TEIS, 2007, no. 2, pp. 4-22.

16. Zjuzin V. L. *Administrative procedures: theory, practice and problems of legislative regulation in the RF: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Administrativnyye procedury: teorija, praktika i problemy zakonodatel'nogo regulirovanija v RF]. Moscow: 2007.*

17. Izmajlov A. *Administrative procedures and process in the Russian Federation: the experience of reform process in separate fields of regulation [Administrativnyye procedury i administrativnyj process v Rossijskoj Federacii: opyt reformennogo processa v otdel'nyh sferah regulirovanija]. Sraznitel'noe konstitucionnoe obozrenie – Comparative constitutional review, 2005, no. 4, pp. 163-170.*

18. *Kommersant* – *Businessmen*, February 15, 2008.

19. *Kommersant* – *Businessmen*, February 16, 2008.

20. Lazarev I. M. *Administrative procedures in the area of interrelation of citizens and their organizations with executive authorities bodies in the Russian Federation: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Administrativnyye procedury v sfere vzaimootnoshenij grazhdan i ih organizacij s organami ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii]. Moscow: 2002.*

21. Mahina S. N. *Administrative process: theory problems, perspectives of legal regulation [Administrativnyj process: Problemy teorii, perspektivy pravovogo regulirovanija]. Voronezh: publ. house of VGU (Voronezh State University), 1999.*

22. Medvedev D. A. From the speech at V Krasnoyarsk economic forum [Iz vystuplenija na V Krasnojarskom jekonomicheskom forume]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, February 22, 2008.

23. Nikiforov M. *The problems of theory of administrative procedures: monograph [Problemy teorii administrativnyh procedur]. N. Novgorod: Nizhny Novgorod Legal Academy, 2006.*

24. Nikol'skaja A. A. *Administrative procedures in the system of public administration (the problems of administratively-legal regulation): abstract of thesis of candidate of legal sciences [Administrativnyye procedury v sisteme publichnogo upravlenija (problemy administrativno-pravovogo regulirovanija)]. Voronezh: 2000.*

25. Novikov A. V. *Appeals of citizens (administratively-procedural legal aspects): abstract of thesis of candidate of legal sciences [Obrawenija grazhdan (administrativno-procedurnye pravovye aspekty)]. Voronezh, 2000.*

26. Pogorelko M. Ju. *Law on administrative procedures in foreign*

countries [Zakony ob administrativnyh procedurah v zarubezhnyh stranah]. *Pravovoe regulirovanie konstitucionnyh i administrativnyh procedur – Legal regulation of constitutional and administrative procedures: works of the department of constitutional and municipal law*, editor in chief Glushko E. K., Danilov S. Ju., Moscow: TEIS, 2007, no. 2, pp. 127-139.

27. Pomazuev A. V. *Administrative procedures of access citizens to public information: abstract of thesis of candidate of legal sciences* [Administrativnye procedury dostupa grazhdan k publichnoj informacii]. Ekaterinburg: 2007.

28. Rihter I., Shuppert G. F. *Judicial practice on administrative law: workbook*, transl. from German [Sudebnaja praktika po administrativnomu pravu]. Moscow: Jurist", 2000.

29. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*, January 12, 2008.

30. Saliweva N., Abrosimova E. O On problems of forming institute of administrative procedure in the Russian Federation [O problemah formirovanija v Rossijskoj Federacii instituta administrativnoj procedury]. *Konstitucionnoe pravo: Vostochnoevropijskoe obozrenie – Constitutional law: East European review*, 2002, no. 4.

31. Solovcov S. N. Problematic issues related to legislative improvement of administrative procedures of settlement disputes [Problemnye voprosy, svjazannye s zakonodatel'nyim sovershenstvovaniem administrativnyh procedur uregulirovanija sporov]. *Arbitrazhnye sudy: teorii i praktika pravoprimenenija – Arbitration courts: theories and practice of law-enforcement: collection of articles to 75th anniversary of State Arbitrage – Arbitration court of Sverdlovsk region*. Editor-in-chief Reshetnikova I. V., Skuratovskij M. L., Ekaterinburg: Institute for Private Law, 2006, pp. 435-448.

32. Starilov Ju. N. Administrative procedures in the system of public administration reforming: content, legal meaning, formation of legislation [Administrativnye procedury v sisteme reformirovanija gosudarstvennogo upravlenija: sodержanie, juridicheskoe znachenie, formirovanie zakonodatel'stva]. *Administrativnaja reforma v Respublike Uzbekistan: opyt i problemy pravovogo regulirovanija – Administrative reform in the Republic of Uzbekistan: experience and problems of legal regulation: materials of an international symposium on September 29-30, 2007*. Editorial board Rustambaev M. H. and others, Tashkent: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008.

33. Starilov Ju. N. *Administrative justice: problems of theory* [Administrativnaja justicija: Problemy teorii]. Voronezh: publ. house of Voronezh State University, 1998.

34. Tihij R. S. *Issues of legal regulation of administrative procedures in the Russian Federation (regionally-legal aspect)*: abstract of thesis of candidate of legal sciences [Problemy pravovogo regulirovaniya administrativnyh procedur v Rossijskoj Federacii (Regional'no-pravovoj aspekt)]. Tjumen': 2005.
35. Tihomirov Ju. L. *Administrative law and procedure: complete course* [Administrativnoe pravo i process: polnyj kurs]. Moscow: 2001.
36. Tihomirov Ju. L. About administrative procedures [Ob administrativnyh procedurah]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava – Actual issues of administrative and administrative procedural law*: materials of international scientifically practical conference. Under edition Kikotja V. Ja., Moscow: Moscow University of the MIA RF, 2003.
37. Tihomirov Ju. L., Talapina Je. V. Administrative procedures and law [Administrativnye procedury i pravo]. *Zhurnal rossijskogo prava – The Russian law journal*, 2002, no. 4, pp. 3-13.
38. Dot the "i's" [Tochki nad «i»]. *Rossijskaja gazeta – Russian newspaper*. February 16, 2008.
39. Federal law "On administrative procedures": initiative project with the developers' comments [Federal'nyj zakon «Ob administrativnyh procedurah»: Inicijativnyj proekt s kommentarijami razrabotchikov]. Exordial article of Jekshtajn K., Abrosimova E., Fund "Konstitutsija", Moscow: Kompleks-Progress, 2001.
40. Hazanov S. D. The problem of forming institute of administrative procedures [probleme formirovaniya instituta administrativnyh procedur]. *Administrationoe pravo i process – Administrative law and procedure*, 2005, no. 4, pp. 43-48.
41. Hazanov S. D. Legal regulation of administrative procedures in the Russian legislation: state and perspectives [Pravovoe regulirovanie administrativnyh procedur v rossijskom zakonodatel'stve: sostojanie i perspektivy]. *Verhovenstvo zakona v sfere publicjno-pravovyh otnoshenij. Smezhnye juridicheskie profesii – Legislation superiority in the field of public-legal relations. Interconnecting legal professions*: materials of international symposium on September 10-11, 2005. Editorial board Rustambaev M. H. and others, Tashkent State Institute of Law, Nagojskij Universitet. Tashkent: publ. house TGJuI, 2005, pp. 86-102.
42. Shafhauzer R., Jekshtajn K., Vershinin S. *How to arrange the relationship of a citizen and an official? Administrative procedures through the example of Swiss legislation* [Kak uporjadochit' otnoshenija grazhdanina i chinovnika? Administrativnye procedury na primere zakonodatel'stva Shvejcarii]. Moscow: publ. house JeKOM, 2000.