



004610109

На правах рукописи

Мороз

Морозова Ольга Владимировна

Административные процедуры в РФ, США, ФРГ

Специальность 12.00.14 - административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

- 7 ОКТ 2010

Москва - 2010

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД РФ

Научный руководитель: *доктор юридических наук,
профессор*

Веремеенко Иван Иванович

**Официальные
оппоненты:** *доктор юридических наук,
профессор*

Попов Лев Леонидович

*кандидат юридических наук,
доцент*

Кармолицкий Анатолий

Александрович

Ведущая организация: Российский университет дружбы
народов

Защита состоится 14 октября 2010 года в 16 час. 30 мин. на заседании Диссертационного совета Д 209.002.05 при Московском государственном институте международных отношений (Университете) МИД РФ по адресу: 119454, Москва, проспект Вернадского, дом 76.

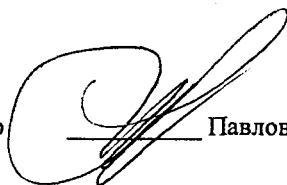
С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Московского государственного института международных отношений (Университете) МИД РФ по адресу: 119454, Москва, проспект Вернадского, дом 76.

Автореферат разослан 13 сентября 2010 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор



Павлов Е. Я.

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена очевидными пробелами в регулировании отношений органов исполнительной власти с частными лицами, отсутствием на федеральном и региональном уровне законодательного закрепления единых процедурных правил осуществления органами исполнительной власти своих функций и принципов их взаимодействия с гражданами. Подобная ситуация говорит о недостаточности правовых гарантий для обеспечения реализации конституционных прав граждан и организаций, а именно конституционного требования о приоритете прав и свобод человека и об обязанности государства соблюдать и защищать эти права (ст. 2 Конституции). Существующее регулирование данных ключевых вопросов актами разной юридической силы носит фрагментарный, нецелостный характер и является следствием того, что каждый исполнительный орган устанавливает собственные процессуальные правила, зачастую противоречащие друг другу, что ставит частное лицо в заведомо более незащищенное положение.

Неравенство сторон административных правоотношений обусловлено их природой, так как для этих отношений характерна властность одной из сторон (органа исполнительной власти), выражающаяся в праве принимать решения в отношении подвластного субъекта (частного лица). Возникающий в результате перекося в балансе прав и обязанностей является, таким образом, необходимой составляющей административных правоотношений и его устранение автоматически лишит орган инструментов по управлению и администрированию, то есть по исполнению своих основных задач и функций. Тем не менее, неравенство субъектов не должно выражаться в произволе со стороны органов власти. И первостепенной задачей государства является наделение частного лица соответствующими средствами правовой защиты от злоупотребления административными органами своими властными полномочиями. В

настоящее время уровень правовой защиты граждан в отношениях с органами исполнительной власти низок в силу частичной правовой обоснованности тех или иных управленческих действий, что обуславливает необходимость разработки действенных механизмов эффективного функционирования административных органов и обеспечения правовой защищенности частных лиц при реализации их прав.

Степень научной разработанности темы. Уровень развития российского законодательства в области административных процедур, достигнутый к настоящему времени, во многом обусловлен недостаточной степенью научной разработанности данной темы, отсутствием единообразной теоретической базы как основы для построения нормативно-правовой. Хотя нельзя не отметить все возрастающий интерес к проблемам административных процедур, находящий свое отражение в росте количества публикаций, научных дискуссий, обращения к данной тематике в различных юридических изданиях.

Не всегда, однако, такое обращение носит целостный характер. Некоторые виды административных процедур фрагментарно рассматривались в отдельных работах В.А. Юсупова, Б.М. Лазарева, Ю.М. Козлова, Д.Н. Бахраха, Ю.А. Тихомирова. Проблема административных процедур также затронута в исследованиях А.Б. Зеленцова, П.И. Кононова, И.В. Пановой, В.Д. Сорокина, Н.Г. Салицевой, Н.Ю. Хаманевой и ряде других работ.

Освещение института административных процедур в зарубежных странах (в частности рассматриваемых в настоящей работе США и ФРГ) российскими учеными и юристами практически отсутствует, как нет и официально опубликованных переводов большей части нормативно-правовых актов.

Таким образом, несмотря на достижение определенных научных результатов в разработке отдельных вопросов, административные

процедуры в РФ еще находятся в стадии становления и теоретического осмысления.

Объектом исследования является совокупность отношений между органами исполнительной власти в рамках выполнения ими своих задач и функций и частными лицами, возникающих для обеспечения реализации прав и законных интересов частных лиц в процессе их взаимодействия с органами исполнительной власти.

Предметом исследования являются вопросы теории соотношения административного процесса, административных производств и административных процедур, а также нормативно-правовые акты, регулирующие отношения органов исполнительной власти с частными лицами.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических основ и конкретных предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере взаимоотношений органов исполнительной власти и частных лиц.

Для достижения обозначенных целей исследования в диссертации были поставлены и решены следующие задачи:

– исследовать соотношение понятий «административный процесс», «административное производство» и «административная процедура», выработать определения данных категорий;

– классифицировать административные процедуры по видам;

– выработать на основе сравнительного анализа регулирования административно-процедурных отношений в США, ФРГ и РФ основные направления совершенствования правового регулирования в сфере отношений органов исполнительной власти с частными лицами в РФ и практики его реализации.

Методологическую основу диссертации составляют общенаучный диалектический метод познания, использование которого обеспечивает восприятие правовых явлений в их развитии и взаимодействии, а также

иные общенаучные и частнонаучные методы: формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный анализ и синтез, юридическое моделирование, формально-юридический метод, метод толкования.

В качестве теоретической основы исследования использованы фундаментальные положения науки административного права и теории государства и права. Содержание и результаты диссертационного исследования базируются на трудах отечественных ученых, внесших существенный вклад в разработку отдельных проблем административного процесса в целом и административных процедур в частности: Бахраха Д.Н., Веремеенко И.И., Галагана И.А., Зеленцова А.Б., Кармолицкого А.А., Козлова Ю.М., Козырина А.Н., Кононова П.И., Лазарева Б.М., Лазарева И.М., Масленниковой М.Я., Никерова Г.И., Попова Л.Л., Протасова В.Н., Тарасова В.А., Салищевой Н.Г., Сорокина В.Д., Старилова Ю.Н., Талапиной Э.В., Тихого Р.С., Тихомирова Ю.А., Хазанова С.Д., Хаманевой Н.Ю.

Эмпирическую базу исследования составляют нормативно-правовые акты Российской Федерации, СССР, зарубежное законодательство, судебная практика, практика деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, разработанные законопроекты об административных процедурах и заключения экспертов по данной проблематике.

Научная новизна работы состоит в теоретической разработке концептуальных положений об административно-правовых процедурах и их соотношении с административным процессом и административными производствами. Анализ не только научной и правовой базы РФ, но и обращение к законодательству ФРГ и США, представляющих разные правовые семьи со своими особенностями правового регулирования, позволил взглянуть на исследуемую проблему под другим ракурсом, увеличить угол охвата тех или иных вопросов и раскрыть ранее не

затронутые в научных работах аспекты. Помимо этого, регулирование административно-процедурных отношений в работе рассматривается во взаимосвязи с административной юстицией, как механизмом обеспечения исполнения законодательства об административных процедурах, таким образом, раскрывая и аспект возможных путей обеспечения исполнения возлагаемых на участников административных отношений обязательств и реализации их прав.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Разработанная автором концепция соотношения категорий административного процесса, административных производств и административных процедур и выработанное автором в ходе разграничения данных категорий понятие административного процесса, в соответствии с которым административный процесс понимается как урегулированная административно-правовыми нормами деятельность органов исполнительной власти, направленная на разрешение определенных дел путем издания и исполнения нормативных и индивидуальных административных актов. Административный процесс, таким образом, по мнению автора, включает в себя деятельность административных органов, состоящую из двух видов: нормотворческой и индивидуально-направленной.

2. Предложение о необходимости урегулирования в одном законе вопросов нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, определив при этом само понятие нормотворчества и его пределы. По мнению автора, под нормотворчеством органов исполнительной власти следует понимать деятельность органов исполнительной власти, направленную на установление и изменение порядка реализации норм права, закрепленных в законодательстве.

3. Положение о том, что индивидуально-направленная деятельность включает в себя юрисдикционную (негативную) и процедурную (позитивную) деятельность. Юрисдикционная деятельность

органов исполнительной власти заключается в рассмотрении административно-правового спора и применении мер административного принуждения и осуществляется в нормативно установленных рамках (административного производства). Процедурная деятельность заключается в обеспечении реализации прав и законных интересов частных лиц и осуществляется в нормативно установленных рамках (административной процедуры).

Под административной процедурой автором понимается установленный нормами административного права порядок деятельности органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел, результатом которой будет издание индивидуального административного акта, и которая направлена на обеспечение реализации прав и законных интересов частных лиц в процессе их взаимодействия с органами исполнительной власти в рамках выполнения последними своих задач и функций.

4. Предлагаемая автором классификация административных процедур, в соответствии с которой они подразделяются на:

- 1) Охранно-ограничительные
 - a. лицензионно-разрешительные;
 - b. контрольно-надзорные.
- 2) Наделятельные
 - a. правопредоставительные;
 - b. регистрационные;
 - c. по рассмотрению предложений граждан и организаций;
 - d. поощрительные.

Подобная классификация, на наш взгляд, отражает поиск государством оптимального баланса между частным и публичным интересом с учетом превалирования публичного в одном случае (1) и частного в другом (2).

5. Зарубежные институты и положения, выявленные в результате исследования законодательства ФРГ и США, которые могут быть воспроизведены и в законодательстве РФ:

- процедуры извещения о подготовке административного акта, получения комментариев от частных лиц и проведения публичных слушаний;

- обязательная регламентация порядка извещения граждан об издании административного акта и порядка его опубликования;

- построение системы корреспондирующих прав и обязанностей органов исполнительной власти и частных лиц;

- разграничение процедур в зависимости от рассматриваемой категории дел на формальную и неформальную (упрощенную);

6. Предложенная автором двухуровневая модель правовой регламентации предполагает:

Во-первых, принятие на федеральном уровне Основ законодательства об административных процедурах, подлежащих воспроизведению на региональном уровне. При этом внесение любых изменений и дополнений субъектами РФ в этот закон возможно лишь в случае, если они не ведут к ухудшению положения частного лица.

Во-вторых, разделение законодательства об административных процедурах по юридической силе, где главным по значению нормативно-правовым актом должны стать Основы законодательства об административных процедурах; второй уровень составят федеральные законы, регулирующие отдельные виды административных процедур; на третьем расположатся подзаконные акты, направленные на урегулирование технических и организационных вопросов.

7. По мнению автора, будущие российские Основы законодательства об административных процедурах должны носить универсальный, унифицирующий характер и включать в себя основополагающие предписания, такие как сфера применения закона,

понятийный аппарат, принципы административных процедур, круг участников административно-процедурных отношений и перечень их прав и обязанностей, сроки осуществления определенных действий, ответственность (материальная, административная, дисциплинарная и уголовная) должностных лиц.

8. Аргументация необходимости принятия Кодекса об административном судопроизводстве по так называемым позитивным делам, поскольку юрисдикционное производство по административным делам урегулировано в Кодексе об административных правонарушениях с учетом европейских стандартов. Данный тезис обусловлен особыми организационными формами рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, иным характером самого административного спора, неравенством сторон, участвующих в судебном процессе, что указывает на невозможность растворения данного разбирательства в гражданском и арбитражном процессе.

9. Аргументация в поддержку создания административных судов, которые будут являться гарантом обеспечения исполнения законодательства об административных процедурах, и деятельность которых будет регулироваться Законом об административных судах.

Научно-практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе формирования системы правового регулирования административно-процедурных отношений. Полученные выводы и результаты исследования, наряду с использованием в научно-исследовательской и практической деятельности, могут найти свое применение в процессе преподавания курса административного права, при разработке специальных курсов и дисциплин.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, сформулированные в диссертации, нашли отражение в опубликованных автором работах, выступлениях на конференциях, а

также докладывались на заседаниях кафедры Административного и финансового права МГИМО (У) МИД РФ. Материалы исследования использовались соискателем в учебном процессе.

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, приложения и библиографического списка использованной литературы.

II. Основное содержание работы.

Во **введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования; определяются объект и предмет, цели и задачи работы; описываются методологические основы диссертации; раскрываются новизна исследования и положения, выносимые на защиту; дается характеристика теоретического и практического значения работы; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава диссертационного исследования «**Понятие административной процедуры. Действующее регулирование административно-процедурных отношений в РФ**» состоит из двух параграфов, в которых раскрывается понятие административной процедуры, ее соотношение с административным процессом и административным производством, виды административных процедур в РФ, регулирование административно-процедурных отношений в РФ.

В первом параграфе «**Понятие административной процедуры. (Соотношение понятий административная процедура, административное производство, административный процесс)**» диссертант анализирует подходы к раскрытию понятий административного процесса, административных производств и административных процедур, соотношение данных категорий.

В настоящее время отсутствует общепризнанное понятие административного процесса, что обусловлено разной трактовкой обозначенного явления и его эволюцией, в рамках которой диссертант выделяет три подхода к пониманию данной правовой категории.

В соответствии с узким подходом административный процесс понимается как судебный процесс разрешения спора о публичном праве. В качестве ключевого аспекта сторонники данной теории выделяют рассмотрение спора именно в судебном органе. Таким образом, в рамках узкого подхода административный процесс фактически сводится к судопроизводству.

В рамках второго подхода административный процесс трактуется как деятельность судов и юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти, реализующаяся не только посредством рассмотрения административно-правовых споров, но и посредством применения мер принуждения. Таким образом, согласно данной концепции меняется субъектный состав в рамках административного процесса, то есть разрешение административно-правового спора осуществляется уже не только судом, но и органом исполнительной власти, и применяются меры административного принуждения.

В результате своего анализа автор приходит к выводу, что вышеназванные подходы к пониманию не соответствуют изменившейся политической, экономической и социальной действительности. Отношения органов исполнительной власти и частных лиц в настоящее время по большей части лежат в сфере позитивных, неконфликтных отношений, что привело к повышению значимости экономических методов деятельности органов исполнительной власти по отношению к методам принуждения. К таким экономическим методам можно отнести лицензирование, стандартизацию, квотирование и др., особенностью которых является их персонализация, выражающаяся в издании индивидуальных актов управления и оказании воздействия на конкретные

материальные интересы участников (объектов управления), не связанное с применением мер принуждения.

Поэтому, согласно третьей точке зрения административный процесс представляет собой деятельность органов исполнительной власти по разрешению различного рода административных дел. При этом спектр элементов, относимых сторонниками данной концепции к понятию административного процесса, может существенно различаться, включая в себя как внешнюю, так и внутреннюю деятельность органов исполнительной власти, издание только индивидуальных актов, или индивидуальных и нормативных.

В ходе проведенного анализа, диссертант приходит к определению административного процесса как урегулированной административно-правовыми нормами деятельности органов исполнительной власти, направленной на разрешение определенных дел путем издания и исполнения нормативных и индивидуальных административных актов.

Таким образом, административный процесс включает в себя деятельность административных органов, состоящую из двух видов: нормотворческой и индивидуально-направленной. Критерием классификации выступает круг охватываемых вопросов и лиц, в отношении которых действует решение органа власти.

- Нормотворческий процесс заключается в издании органами исполнительной власти нормативно-правовых актов, регулирующих широкий круг управленческих вопросов.
- Второй вид административного процесса - индивидуально-направленный, включает в себя юрисдикционную (негативную) и процедурную (позитивную) деятельность и заключается в издании индивидуальных административных актов, регулирующих узкий круг управленческих вопросов.

Под нормотворчеством (нормотворческим процессом) органов исполнительной власти, по мнению автора, следует понимать

деятельность органов исполнительной власти, направленную на установление и изменение порядка реализации норм права, закрепленных в законодательстве. При этом представляется, что орган исполнительной власти не должен создавать нормы, которые уточняют, конкретизируют, развивают положения закона. Нормативные акты должны определять наиболее благоприятный порядок реализации прав и исполнения обязанностей, установленных в законе.

Юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти, как вид индивидуально-направленного процесса, возникает:

1) в случае наличия административно-правового спора и применения мер административного принуждения.

2) по инициативе:

- объекта управления при обжаловании актов и действий управления.
- субъекта управления при возбуждении дела об административной ответственности, при применении мер административного принуждения.
- правоохранительных органов.

Целью юрисдикционной деятельности является защита не только административно-правовых норм, но и материальных норм других отраслей права (например, трудового, земельного, финансового).

В рамках юрисдикционной деятельности разрешаются индивидуальные административные дела и в зависимости от характера этих дел юрисдикционную деятельность можно разделить на виды производств.

- производство по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное производство;
- производство по жалобам;

Юрисдикционная деятельность, таким образом, осуществляется в нормативно установленных рамках (административного производства) и заключается в рассмотрении административно-правового спора и применении мер административного принуждения.

Процедурная деятельность, как вид индивидуально-направленной, заключается в рассмотрении и разрешении индивидуальных дел, результатом которого будет издание индивидуального административного акта, и направлена на обеспечение реализации прав и законных интересов частных лиц в процессе их взаимодействия с органами исполнительной власти в рамках выполнения последними своих задач и функций.

Процедурная деятельность осуществляется в нормативно установленных рамках (административной процедуры).

Во втором параграфе «Виды административных процедур. Действующее регулирование административно-процедурных отношений в РФ» раскрываются критерии и цели разделения административных процедур на виды, обосновывается многообразие их природы и функций.

В основе классификации административных процедур автор использует критерий их назначения, то есть проводит разделение в зависимости от первостепенности задачи, стоящей перед государством при реализации его функций в рамках соответствующих административных процедур, и выделяет охранно-ограничительные и наделительные процедуры.

Охранно-ограничительные административные процедуры направлены на обеспечение, в первую очередь, публичного интереса государства, что выражается в установлении специальных требований и ограничений для частных лиц, а также контроле над их соблюдением.

В свою очередь, смысл наделительных административных процедур заключается в содействии реализации прав частных лиц, т.е. удовлетворении частного интереса путем принятия государственно-властных актов или совершении юридически значимых действий.

В рамках данных основополагающих двух категорий виды административных процедур приводятся в соответствии с содержательным подходом, то есть классифицируются в зависимости от

категории рассматриваемого дела. Обращение к подобной классификации позволяет в наибольшей степени раскрыть многообразие аспектов административно-процедурной деятельности, детализируя ее проявления.

Так, автор выделяет:

- 1) Охранно-ограничительные
 - a) лицензионно-разрешительные;
 - b) контрольно-надзорные.
- 2) Наделительные
 - a) правопредоставительные;
 - b) регистрационные;
 - c) по рассмотрению предложений граждан и организаций;
 - d) поощрительные.

Таким образом, в основе проводимого автором деления лежит поиск государством оптимального баланса между частным и публичным интересом с учетом превалирования публичного в одном случае (1) и частного в другом (2).

Автор приходит к выводу, что административные процедуры представляют собой многоплановое явление, поэтому административно-процедурные отношения невозможно детально урегулировать одним законодательным актом, в силу различия основных элементов, обусловленных спецификой рассматриваемых отношений. В то же время оставить существующее фрагментарное несистемное регулирование на различных уровнях означает по сути оставить толкование и интерпретацию административно-процедурных норм на усмотрение административных органов. В этой связи представляется обоснованным выделить и закрепить в едином законе на федеральном уровне основные принципы, базовые начала, которые позволят свести административно-процедурные отношения к единому знаменателю, четко ограничив пределы полномочий органов исполнительной власти путем продуманных

формулировок и закрепления механизмов обеспечения исполнения соответствующих норм.

Вторая глава диссертационного исследования «Административные процедуры в зарубежных странах (на примере США и ФРГ). Проблемы совершенствования правового регулирования административно-процедурных отношений в РФ» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Сравнительно-правовой анализ административных процедур в США и РФ» посвящен анализу законодательства США об административных процедурах, исследованию основных понятий и институтов, а также сравнению правовых норм США и РФ.

Автор в рамках проведенной работы приходит к выводу, что Закон об административной процедуре США 1946 г (Administrative procedure act), принимая во внимание сферу его применения, с точки зрения российской правовой науки должен рассматриваться скорее как закон об административном процессе, поскольку включает в себя широкий спектр административных правоотношений, как то издание нормативных и индивидуальных актов (rule making), обжалование актов в рамках исполнительной власти (разрешение конкретного административного дела юрисдикционного характера) (adjudication), судебное обжалование (judicial review), а также сопряженные с ними вопросы.

Правовое регулирование административных процедур в США представляет собой сложившуюся, отработанную систему. Проведенный анализ, однако, позволяет сделать вывод о несоответствии Закона об административных процедурах США и развивающей его положения судебной практики и практики функционирования учреждений. О чем свидетельствует и проводимая в настоящее время работа по принятию нового Модельного закона об административной процедуре. Диссертант

раскрывает очевидное отсутствие единообразия в законодательном регулировании в сфере понятийного аппарата этих двух законов.

ЗАП США объединяет издание индивидуальных и нормативных актов в единое понятие правотворчество (*rule making*). Другой составной частью деятельности органов исполнительной власти является рассмотрение органами исполнительной власти индивидуальных дел по жалобам частных лиц на действия должностных лиц публичной администрации (*adjudication*). Таким образом, ЗАП США разделяет деятельность органов исполнительной власти США на положительную, в ходе которой издаются нормативные и индивидуальные акты, и негативную (юрисдикционную), в ходе которой рассматриваются дела по обжалованию.

В контексте нового Модельного закона под *rule making* понимается только нормотворческая деятельность, которая носит общеобязательный характер, *adjudication* представляет собой индивидуально-направленную деятельность, включающую в себя рассмотрение индивидуальных дел юрисдикционного (дела об обжаловании) и позитивного характера (издание индивидуального акта).

Таким образом, авторы Модельного закона и ЗАП США положили разные критерии в основу классификации видов деятельности административных органов, в первом случае разделив деятельность на нормативную и индивидуально-направленную, а во втором – на позитивную и юрисдикционную. При этом Федеральный закон, в отличие от Модельного, не разграничивает понятия издания нормативного и индивидуального акта, объединяя их под общим термином правотворчества.

Принятие Модельного закона является первым этапом пересмотра законодательных положений об административной процедуре, в ЗАП также будут в дальнейшем внесены изменения. Таким образом, можно говорить о перспективах сближения правового понимания и регулирования терминологических основ в США и России, для которой,

по мнению автора, свойственен подход, отраженный в новом Модельном законе.

Отличительной чертой США является наличие и законодательное регулирование таких институтов как:

- извещение о подготовке административного акта и получение по вопросам, затрагиваемым в акте, комментариев частного заинтересованного лица;

- проведение публичных слушаний, организация и проведение консультаций и конференций, в ходе которых выявляется мнение заинтересованных лиц (в том числе перед изданием нормативного акта);

- рассмотрение органом исполнительной власти петиций частных лиц, наделяющих последних правотворческой инициативой (в том числе по изданию нормативного акта);

- организация работы совещательных комитетов.

Сильной стороной ЗАП США, по мнению автора, является установление в самом законе условий, при которых необходимо применить тот или иной способ взаимодействия администрации с частным лицом, а также закрепление четкого перечня исключений для их применения.

Второй параграф «Сравнительно-правовой анализ административных процедур в ФРГ и РФ» посвящен анализу законодательства ФРГ об административных процедурах, исследованию основных понятий и институтов, а также сравнению правовых норм ФРГ, США и РФ.

Положения Закона об административных процедурах Германии (Verwaltungsverfahrensgesetz), вступившего в силу в 1977 г., в большей степени соответствуют представлениям российского административного права как с точки зрения понятийного аппарата (а соответственно и сферы применения законодательства об административных процедурах), так и с точки зрения применяемой законодательной техники.

Анализ законодательного понятия административной процедуры ФРГ позволяет диссертанту сделать вывод, что данная категория в соответствии с законодательными предписаниями характеризуется, во-первых, внешним характером деятельности органов исполнительной власти, и, во-вторых, представляет собой порядок неюрисдикционной деятельности органов публичной администрации по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел. То есть исключаются не только внутриведомственные отношения (как и в США), но и включаемое законодателем США нормативное регулирование, что, по мнению автора, должно быть отражено и в российском законодательстве об административных процедурах.

Внимание российского законодателя следует обратить на такие аспекты административно-процедурных отношений, отраженных в немецком законодательстве, как:

- хорошо проработанная система взаимных прав и обязанностей органов исполнительной власти, направленная как на защиту прав и интересов частных лиц, так и на разумное, продуманное с точки зрения финансовых и временных затрат, функционирование административного аппарата;

- разграничение процедур в зависимости от рассматриваемой категории дел на формальную и неформальную (упрощенную);

- эффективный механизм возмещения издержек частного лица органом исполнительной власти в случае, если административный спор разрешился в пользу частного лица.

В третьем параграфе «Проблемы совершенствования правового регулирования административно-процедурных отношений в РФ» обосновывается необходимость принятия Закона об административных процедурах (а именно Основ законодательства об административных процедурах), определяется его место в действующем законодательстве РФ и в системе правовых норм, регулирующих административно-

процедурные отношения, а также рассматривается перечень обязательных, по мнению автора, составных элементов данного закона.

На примере анализа различных актов, регулирующих разные виды административно-процедурных отношений, диссертант приходит к выводу, что в российском законодательстве можно выделить общие правила осуществления органами исполнительной власти регистрационных, лицензионных, разрешительных полномочий, процедуры разработки административных актов, правила получения разрешений, дозволений, предписаний, но они формируются применительно к конкретным управленческим действиям определенных органов исполнительной власти и далеко не во всех случаях. Более того, такие правила содержатся в нескоординированных правовых актах различной юридической силы, в том числе подзаконных ведомственных актах, что оставляет возможность для злоупотребления соответствующими органами своими полномочиями, в частности путем принятия новых актов, зачастую противоречащих законодательным и другим актам, и создает условия для вольной трактовки положений данных документов.

Меж тем подзаконные нормативные акты по своей природе должны быть, в первую очередь, направлены на исполнение законодательных положений, а не создание их альтернативы. Поэтому, по мнению диссертанта, необходимо принятие федерального закона об административных процедурах, который бы на законодательном уровне закрепил порядок совершения управленческих действий при разрешении органами исполнительной власти и должностными лицами конкретных индивидуальных дел позитивного, неконфликтного характера.

С точки зрения автора, законодательство об административных процедурах должно отразить двухуровневую правовую регламентацию:

- Во-первых, свойственное РФ разделение нормативных актов в соответствии с государственным устройством на федеральные и региональные.

На федеральном уровне необходимо принять Основы законодательства об административных процедурах, в рамках которых следует урегулировать основные базовые принципы и понятия. Данные Основы законодательства об административных процедурах должны быть полностью воспроизведены на региональном уровне. При этом детализация и дополнение существующих положений субъектами РФ возможны лишь в тех случаях, когда они не ухудшают положение частного лица.

- Во-вторых, разделение законодательства об административных процедурах по юридической силе:

1. Как указывалось выше, главным по значению нормативно-правовым актом должны стать Основы законодательства об административных процедурах (Закон об административных процедурах).

2. Второй уровень должны составить федеральные законы, регулирующие отдельные виды административно-процедурных отношений.

3. На третьем расположатся подзаконные акты, направленные на урегулирование технических и организационных моментов.

Целью Основ законодательства об административных процедурах, по мнению диссертанта, является установление основополагающих начал, соответствующих разнообразным видам административных действий, что при возникновении новых видов административных дел решит проблему с необходимостью выработки новых процедур. Закрепление принципов должно стать закреплением минимальных стандартов, которые не могут быть нарушены ни при каких обстоятельствах, даже связанных с оперативностью и экономичностью процедур. Наряду с принципами общего характера, свойственными правовому государству и

используемыми иными отраслями права, необходимо выделить и специальные административно-процедурные принципы и положения, как то: свобода усмотрения, принцип добропорядочности заявителя, принцип активности и добросовестности органа исполнительной власти при рассмотрении административного дела, обязанность должностных лиц оказывать правовую помощь заявителям, принцип соразмерности, принцип мотивированности отказа, принцип «права утверждения» и др. В Основах законодательства следует не только указать и перечислить принципы, но и раскрыть их и закрепить порядок их претворения в жизнь.

Сферу действия Основ законодательства представляется необходимым ограничить процедурами позитивного, внешнего характера, что следует как из выдвинутого диссертантом определения административной процедуры, так и из опыта США и ФРГ. Помимо этого, Основы должны содержать следующие элементы: четкое закрепление понятийного аппарата, круг участников административно-процедурных отношений и перечень их прав и обязанностей, четкие временные рамки (сроки) для совершения определенных действий участниками административно-процедурных отношений и принятия решений, положения о возможностях и путях обжалования административного акта, ответственность (материальную, административную, дисциплинарную и уголовную) должностных лиц.

В рамках третьей главы «Административный суд как гарант обеспечения прав граждан в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти» рассматривается порядок обжалования действий и решений органов исполнительной власти, анализируется необходимость создания административных судов, отражаются позиции, как сторонников, так и противников данного нововведения.

Автор считает, что Основы законодательства об административных процедурах будут неэффективны, пока будет отсутствовать действительно

независимый, внешний по отношению к органам исполнительной власти контроль ее деятельности.

В диссертационном исследовании обосновывается вывод о необходимости создания в России именно специализированных административных судов. Специфический характер административных правоотношений, важной особенностью которых является фактическое неравноправное положение его субъектов, требует занятия судом в административно-правовом разбирательстве максимально активной позиции. Специализация судей на рассмотрении именно административных споров, обособление административных судов не только от органов исполнительной власти, но и в рамках самой судебной системы, позволит, по мнению автора, в должной степени уравновесить неравенство сторон, существующее в материальном административном правоотношении, за счет их равенства в судебном процессуальном.

Особый характер административно-процедурных отношений требует пересмотра и процессуальных норм рассмотрения административных дел об обжаловании. Данный тезис обусловлен особыми организационными формами разбирательства в административном суде, иным характером самого административного спора и положением сторон, что указывает на невозможность растворения его в гражданском и арбитражном процессе, где тяжущиеся стороны заведомо равны, и требует принятия Кодекса об административном судопроизводстве.

Тем самым такой порядок обжалования должен стать неким противовесом возможностям административной власти превышать свои полномочия, выходя за их рамки при осуществлении своих функций.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, делаются теоретические выводы и обобщения, вносятся соответствующие предложения.

III. Список публикаций по теме диссертации.

1) Морозова О. В. Административная юстиция как один из инструментов защиты прав граждан в отношениях с органами исполнительной власти: Статья // Московский журнал международного права. - 2010. - № 2 - 0,5 п.л. Издание из списка, рекомендованного ВАК.

2) Морозова О. В. Некоторые аспекты судебного контроля над деятельностью администрации в США: Статья // Право и государство. 2009 - № 9 - 0,3 п.л. Издание из списка, рекомендованного ВАК.

3) Морозова О. В. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти в зарубежных странах. Статья. // Научная перспектива. – 2010. - № 8 – 0,5 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ № 439.

Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО(У) МИД России
117218, Москва, ул. Новочеремушkinsкая, 26