

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 9 августа 2011 г. № Пр-2299 и Министерства юстиции Российской Федерации, Учреждением Российской академии наук Институт государства и права РАН были подготовлены предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта концепции его развития:

Предложения по основным направлениям совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации, а также по разработке проекта концепции его развития.

В новых условиях развития российской государственности и состояния гражданского общества назрела необходимость совершенствования административного законодательства, регулирующего широкий круг общественных отношений во всех сферах государственного управления, организации и деятельности органов исполнительной власти, государственных служащих на федеральном и региональном уровнях. Концепция развития административного законодательства должна в современных условиях учитывать, с одной стороны, особенности этапы развития Российской Федерации, а с другой, общемировые и европейские тенденции совершенствования административного законодательства.

В качестве основных направлений совершенствования административного законодательства следовало бы определить:

- 1.Создание законодательной базы государственного (публичного) управления с учетом основных конституционных принципов развития государственного строительства и гражданского общества.
- 2.Обеспечение в правовом регулировании управленческих отношений оптимального сочетания публичных и частных интересов, приоритета прав и

свобод человека и гражданина во взаимодействии личности, государства и гражданского общества.

3.Создание правового механизма эффективной защиты прав граждан от административного произвола, бизнеса (особенно среднего и малого) – от излишнего административного давления путем развития судебного контроля и общественного контроля, а также путем создания единой системы государственного контроля, не зависящих от органов исполнительной власти.

4.Упорядочение функций органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях путем законодательного определения критериев образования органа исполнительной власти, определения его функций и на этой основе исключить практику механического сокращения численности государственных служащих без изменения ранее определенных для органа функций и изменения форм и методов работы.

5.Создание и законодательное регулирование информационной базы деятельности органов исполнительной власти с тем, чтобы аппарат управления был доступен гражданам, а его деятельность широко освещалась через средства массовой информации.

6.При сохранении приоритета государственного регулирования в сферах охраны окружающей среды, обеспечения промышленной, транспортной, продовольственной, информационной, экологической, пожарной и других видов безопасности обеспечить законодательную базу передачи ряда функций управления саморегулируемым организациям (например, в области жилищного, коммунального хозяйства, строительства).

7.Законодательное внедрение адекватных методов государственного регулирования за счет развития новых механизмов, позволяющих заменить запреты и ограничения экономическими стимулами, например, путем введения страхования особо опасных промышленных объектов, введения технических регламентов и т.п.

8.Определение основных принципов и порядка совершенствования оказания государственных услуг, имея в виду разграничение регулирования услуг, оказываемых гражданам при выполнении их обязанностей перед государством, и тех услуг, которые государство предоставляет гражданам по их инициативе (медицинские, образовательные – в вузах; в области культуры, информации, других социальных услуг).

9.Повышение уровня дисциплинарной, материальной и других видов юридической ответственности должностных лиц аппарата управления за нарушение законных интересов граждан и юридических лиц, причинение им материального ущерба и морального вреда.

Особенность административного законодательства в отличие от гражданского законодательства состоит в том, что предметами его регулирования являются многообразные общественные отношения во всех областях жизни общества. Поэтому кодифицировать все административно-правовые нормы в едином законодательном акте невозможно, что доказано многолетней практикой государственного управления во всех государствах.

В связи с этим наиболее рациональной представляется следующая схема систематизации административного законодательства.

1. Принятие кодифицированных актов, регулирующих группы однородных отношений. В настоящее время таким актом является Кодекс РФ об административных правонарушениях, объединяющий материальные и процессуальные нормы, регулирующие институт административной собственности.

Представители науки и правоприменительной практики предлагают процессуальный раздел КоАП РФ выделить, расширить его содержание и создать Административно-процессуальный кодекс по делам об административных правонарушениях. На наш взгляд, такой вариант возможен. Однако учитывая множество субъектов административной юрисдикции в виде федеральных и региональных органов исполнительной власти, должностные лица которых уполномочены рассматривать дела об

административных правонарушениях, не представляется возможным ввести процедуру рассмотрения этими лицами дел, аналогичную судебной. Поэтому в процессуальном кодексе или в разделе 4 действующего КоАП РФ следовало бы в отдельной главе более подробно урегулировать особенности рассмотрения таких дел в судах.

2. Включение административно-правовых норм (имея ввиду их управленческое содержание) в комплексные кодифицированные акты, что имеет место на практике (Земельный, Лесной, Водный, Градостроительный, Воздушный кодексы внутреннего водного транспорта).

По нашему мнению, в дальнейшем возможно создание кодексов железнодорожного и автомобильного транспорта, а также торгового кодекса РФ.

3. Создание блока законодательных актов, базой норм которых явился бы законодательный акт, определяющий исходные, принципиальные положения общего характера, на основе которых велась бы разработка законодательных актов, регулирующих отдельные виды однородных общественных отношений.

Для реализации перечисленных выше направлений предлагается в рассматриваемую Концепцию включить предложения о разработке проектов новых федеральных законодательных актов:

1. О нормативных правовых актах Российской Федерации.

В концептуальном плане содержание закона о нормативных правовых актах должно урегулировать проблемы совершенствования качества подготовки законов и иных нормативных актов, содействия повышения их эффективности, упорядочения их системы. В текст закона следовало бы включить нормы, определяющие, в частности, природу и видовые характеристики нормативных правовых актов; планирование подготовки нормативных правовых актов и их принятия; правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов; экспертную оценку нормативных правовых актов; порядок официального опубликования и

вступления в силу; вопросы реализации нормативных правовых актов; толкование; условия изменения нормативных правовых актов; мониторинг реализации, а также правила о способах устранения коллизий нормативных правовых актов; учет нормативных правовых актов; ответственность органов и лиц в сфере правотворчества и реализации правовых актов.

Полагаем важным установление на уровне федерального закона ответственности за издание всеми органами государственной власти и должностными лицами нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам. Отметим, что во многих зарубежных странах законодательно устанавливаются механизмы ответственности субъектов, осуществляющих публично-властные полномочия, в случае принятия ими нормативных актов, не соответствующих положениям основного закона страны. Причем часто этот механизм может действовать даже в том случае, если спорный закон или иной нормативный акт не являлись предметом рассмотрения в рамках конституционного судопроизводства.

2.0 федеральных органах исполнительной власти.

Данный закон призван обеспечить стабильность в организации и функционировании системы указанных органов и будет способствовать ликвидации правовых пробелов в статусе федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время законодательно не определены критерии образования этих органов с точки зрения функционального их содержания и взаимодействия с не подчиненными им хозяйствующими субъектами, гражданами и их организациями, а также порядок, создания и реорганизации этих органов.

Не имеет правовой регламентации такая важная функция федеральных министерств, как выработка государственной политики. Требуется более детальное правовое регулирование организации взаимоотношений федерального министерства и подведомственного ему федеральных служб и агентств.

Принятие такого закона приведет к упорядочению системы органов исполнительной власти в стране и укреплению ее единства, созданию устойчивой и обоснованной правовой базы организации и деятельности органов исполнительной власти, созданию механизма современного и гибкого приспособления их деятельности к целям административной реформы и одновременно устранению многочисленных реорганизаций государственного аппарата и т.д.

3.О порядке координации деятельности органов исполнительной власти и процедурах рассмотрения разногласий между ними.

Законодательно не раскрыт механизм осуществления согласительных процедур в случае разногласия между органами исполнительной власти различного уровня. Детальная регламентация названных механизмов могла бы закрепляться в специальном законе о процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

4. Об управлении государственной собственностью.

Данный системообразующий законодательный акт должен определить на базе Конституции РФ принципы управления государственной собственностью применительно к видам ее объектов и субъектам управления.

На основе этого закона, возможны, принятие федерального закона о государственной собственности за рубежом, уточнение действующих федеральных законов о правом статусе государственных предприятий, государственных учреждениях, о разграничении государственной и муниципальной собственности.

5. О государственном и общественном контроле.

Обращает на себя внимание тот факт, что до сих пор отсутствует законодательное регулирование на федеральном уровне единых принципов и видов государственного контроля и государственного надзора, порядка их осуществления. Отдельные федеральные законы, в том числе Федеральный

закон от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ « О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не могут восполнить этот пробел.

В условиях развития в России структур гражданского общества приоритетной становится задача обеспечения их контроля за органами исполнительной власти. В предлагаемом законопроекте могли бы найти отражение такие вопросы, как открытость и гласность деятельности органов исполнительной власти, были бы четко определены процедуры привлечения представителей общественности к участию в коллегиях органов исполнительной власти, а также процедуры привлечения специалистов из числа общественности в качестве независимых экспертов, привлекаемых для разработки нормативных правовых актов. Было бы также целесообразно предусмотреть в рамках законодательного акта возможность участия граждан в качестве членов общественных организации в законотворческой и иной правотворческой деятельности. Это, на наш взгляд, повысит качество законов и иных нормативных правовых актов, а также ответственность лиц, принимающих их, что в конечном итоге позитивно отразится на процессе обеспечения единого правового пространства Российской Федерации.

6. Кодекс РФ о государственной гражданской службе.

Важной составляющей административного законодательства является законодательство о государственной службе. В результате реформирования государственной службы государственная гражданская служба выделилась в качестве самостоятельного юридически и организационно обособленного вида государственной службы. Однако Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не стал нормативным актом прямого действия. Он предусматривает принятие значительного числа подзаконных актов, главным образом актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Некоторые из них не приняты до сих пор, что

заметно осложняет применение указанного федерального закона. Думается, назрела потребность систематизации законодательства о государственной гражданской службе путем его кодификации, тем более, что идея принятия такого кодекса уже высказывалась в Послании Президента Российской Федерации 1999 года Федеральному Собранию «Россия на рубеже эпох». Это заметно упростит правоприменение, сделает законодательство о государственной гражданской службе более цельным и стройным.

7.Об административных процедурах.

Назрела необходимость законодательного регулирования основных принципов осуществления административных процедур, как органического элемента организаций управленческой деятельности аппарата исполнительной власти. Требуют законодательного определения виды этих процедур, имея в виду взаимоотношения органов исполнительной власти всех уровней между собой, и, что особенно важно- с гражданами и хозяйствующими субъектами. В законе должны быть установлен порядок принятия административных регламентов органами исполнительной власти, определяющих сроки и последовательность административных процедур, а также ответственность должностных лиц за нарушение установленного порядка и качества предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг.

8. Кодекс РФ об административном судопроизводстве.

Назрела необходимость возвратиться к проблеме реализации института административной юстиции, как общепризнанного мировым сообществом механизма, обеспечивающего защиту прав, свобод и законных интересов гражданина и как необходимого элемента правового государства. В связи с этим в качестве первоочередного шага должна быть возобновлена работа над проектом Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве, проект которого был внесен Верховным Судом РФ в Государственную Думу в 2006 г.

Наряду с разработкой новых законодательных актов необходимо радикальное обновление ряда действующих федеральных законодательных актов.

Целесообразно продолжить обсуждение проектов федеральных законов об образовании и о здравоохранении. Опубликованный проект Федерального закона « Об образовании в Российской Федерации» по сути дела является актом, кодифицирующим многообразные правовые положения в данной области. По нашему мнению, законопроект требует доработки, с учетом основных направлений приоритетного национального проекта «Образование». В законе должны быть даны определения основных понятий в области высшего профессионального образования в связи с переходом на его многоуровневую систему.

Серьезной проблемой законодательства в области образования является повышение качества правового регулирования в области и науки. Необходим новый, более широкий концептуальный подход к решению на законодательном уровне вопросов в данной области и рассматривать их через призму интеграции профессионального образования, науки и производства.

Необходимо активизировать подготовку проекта нового федерального закона о культуре в качестве базового акта, а также обновление законодательства регулирующего отношения в различных подотраслях культурной деятельности.