

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Н.В. Сухарева

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ И ГЕРМАНИИ (ВОПРОСЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ)

***Аннотация.** Настоящая статья посвящена актуальным вопросам систематизации административно-процессуального законодательства двух стран: России и Германии. История развития систематизации административно-процессуального законодательства Германии более длительная и поэтому представляет для российской правовой науки большой интерес. Автор выявляет проблемы решения этого вопроса в России, анализирует действующее административно-процессуальное законодательство Российской Федерации и проводит анализ административно-процессуального законодательства Германии. Большое внимание автор уделяет анализу действующего закона Германии «Об административном производстве» и законопроектам, разрабатываемым в России, с учетом европейских стандартов систематизации административно-процессуальных норм.*

***Ключевые слова:** сравнительное правоведение, административно-процессуальное законодательство России, административно-процессуальное законодательство Германии, административный процесс, административно-процессуальные нормы, административный акт, административное производство, административные процедуры, административная юрисдикция, административно-юрисдикционный процесс*

Оптимизация систематизации административно-процессуального законодательства и ее совершенствование по мере развития общества во всех правовых системах мира является одной из актуальных задач с момента «осознания» государства на необходимость дифференциации материального и процессуального права.

Вопросы систематизации российских административно-процессуальных норм являются достаточно актуальными особенно в наши дни в связи с появлением нового тренда в детальной регламентации деятельности каждого отдельно взятого органа исполнительной власти. Принятые Административные регламенты, регулирующие повседневную деятельность соответствующих органов исполнительной власти, являются лишь базисом. Они требуют систематизации и динамичного развития в соответствии с накапливаемой практической управленческой деятельностью государства, а также с ее большим реформаторским потенциалом.

Сфера административно-процессуального регулирования сложна, многогранна и это оказывает большое влияние на правотворческие процессы. В законодательстве России эти обстоятельства были осознаны и тем, что фактор доверия и авторитета вла-

сти практически до 90-х гг. прошлого столетия был непрерываем и узковедомственные акты были «закрытыми» для доступа обычным гражданам страны. История развития систематизации административно-процессуального законодательства многих европейских стран в целом, и в частности Германии, более длительная и поэтому представляет для российской правовой науки большой интерес.

Для рассмотрения вопросов систематизации современного административно-процессуального законодательства следует обратиться к истории российского государства и вспомнить, что первая попытка систематизации действующих правовых норм в России была предпринята еще в XI-XII вв., в первом сборнике древнерусского права — в Русской Правде. Судебник 1497 г. стал предвестником создания кодифицированного общегосударственного законодательства. Созданное в середине XVII в. Соборное Уложение царя Алексея Михайловича вплоть до первой половины XIX в. оставалось основным сборником законодательных норм в России¹.

¹ Соборное уложение 1649 г. — свод законов Московского государства, памятник русского права XVII в., первый в русской истории нормативно-правовой акт, охвативший все действующие правовые нормы, включая и так называемые

К памятникам большой систематизаторской деятельности XIX в., проведенной под руководством известного юриста того времени М.М. Сперанского, следует отнести Полное собрание и Свод законов Российской Империи, который просуществовал, ежегодно обновляясь, вплоть до октября 1917 г.²

Как справедливо указывал профессор И.А. Покровский «Всякий раз, когда становится на очередь какая-нибудь кодификационная работа, юридическая мысль оживляется. И понятно: для неё наступает пора положительного творчества, пора засева; от того, какие семена будут ею брошены в социальную почву, зависит и качество всходов. В наступающем оживлении сглаживается черта, отделяющая теорию от практики; оба русла сливаются: практика начинает обобщать, теоретизировать, теория направляет свое внимание на вопросы актуальной жизни. В такие моменты все обостряется. Все, что болело, начинает болеть сильнее; все, что было забыто, начинает взывать к ожидаемому, грядущему закону. Вместе с тем ярче выявляются всякие противоположности, сильнее разгораются старые споры»³.

В годы советской власти была проведена уникальная работа по систематизации норм основных отраслей права (кодификация гражданского, уголовного, гражданско-процессуального и др. законодательства). Однако результатом работы по кодификации норм об административной ответственности был только Кодекс об административных правонарушениях. Правотворческая работа по систематизации административно-процессуального законодательства продолжается и по сей день.

Действующее российское административно-процессуальное законодательство и подзаконные административно-правовые нормы в отличие от современной системы административно-процессуального законодательства Германии не содержат единых правил для осуществления различного рода распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений и прямых пред-

писаний, контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных, координационных и прочих полномочий, реализуемых субъектами исполнительной власти, а также правоприменительной деятельности органов исполнительной и судебной власти.

Отсутствие единых правил совершения таких действий в большинстве случаев сказывается негативно на авторитете государственной власти при выявлении дефектов в управленческой деятельности должностных лиц органов исполнительной власти. Так, например, отсутствие регламентации общих правил разработки административно-правовых актов (как нормативных, так и ненормативных актов); отсутствие единых правил совершения различного рода распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений и прямых предписаний, контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных, координационных и прочих полномочий, реализуемых субъектами исполнительной власти, существенным образом сказывается на качестве реализации исполнительной власти.

К сожалению, в России так до настоящего времени законодательно не закреплены такие важные понятийные категории, как «нормативно-правовой акт», «административный акт» и некоторые другие. В 2004 г. в России был разработан проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Однако 12 мая 2004 г. Постановлением Государственной Думы указанный проект был отклонен. До настоящего времени российское законодательство не дает определения этим правовым терминам⁴.

Вместе с тем, юристы-теоретики различных правовых школ России (ученые Московского государственного университета, Московской государственной юридической академии, Института государства и права Российской Академии Наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Воронежского государственного университета и др) продолжают работать в этом направлении, подготавливая, таким образом, основу для принятия законодательных решений. Дефиниция этого термина предлагается многими российскими теоретиками-административистами (Козлов Ю.М., Попов Л.Л., Салищева Н.Г., Старилов Ю.Н., Студеникина М.С., Тихомиров Ю.А и др)⁵, однако в целом, трактов-

«новоуказные» статьи (см. раздел «Развитие Уложения»). Соборное уложение было принято на Земском соборе 1649 г. и действовало вплоть до 1832 г.

² Сперанский М.М. Полное собрание законов Российской империи; Сперанский М.М. О коренных законах государства. Еще нечто о свободе и рабстве. Введение к уложению государственных законов // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1999 № 6; Игнатов В.Г. История государственного управления России 2002 г. // глава 9 Российское государственное управление в первой половине XIX в.

³ Покровский И.А. Абстрактный и конкретный человек перед лицом гражданского права // Вестник гражданского права. № 4. СПб.

⁴ Постановление Государственной Думы от 12.05.2004 г. № 491-IV О проекте Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

⁵ Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998; Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие // Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2002; Старилов Ю.Н. Административная юстиция.

ка этой понятийной категории по сути едина: под административным актом российские ученые понимают основанное на законе юридически властное решение органа исполнительной власти или уполномоченного им субъекта исполнительно-распорядительной деятельности, принимаемое в односторонне волевом порядке с соблюдением определенной формы и процедуры и направленное на установление административно-правовых норм или на возникновение, изменение, прекращение административно-правовых отношений с целью реализации управленческих задач и функций исполнительной власти. Таким образом, российские теоретики, по сути, уже подготовили базу для законодательного закрепления основных понятийных категорий в рамках систематизации административно-процессуальных норм.

Вопросы законодательного закрепления административно-процессуальных категорий решен уже достаточно давно и успешно. Так, например, параграф 35 Закона Германии «Об административном производстве»⁶ определяет административный акт как «меру, принимаемую административным органом в сфере публичного права для урегулирования единичного случая внешним воздействием». Таким образом, из числа административных актов исключаются все частноправовые, фискальные меры административных органов и политические или конституционные правительственные акты. Немецкие законодатели называют отличительной особенностью административного акта от действия как фактического управленческого правоотношения направленность акта на достижение определенного правового последствия. То есть, актом может устанавливаться:

- запрет или установление определенного образа действий;
- предоставление или отказ в предоставлении определенного права;
- разрешение спорного вопроса в случае требующего выяснения правоотношения;
- юридическая форма.

К сожалению, в российском законодательстве не дано определение термину «административное производство». При этом совершенно очевидно, что это «градообразующая» категория системы административно-процессуальных норм. Весь административный процесс подразделяется на отдельные виды административных производств, которые выступают как его разновидности, с одной стороны, и как части

целого, с другой стороны. Критерием классификации норм административного производства является характер индивидуально-конкретных управленческих дел. Каждое административное производство представляет собой систему административно-правовых норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел.

Кроме того, каждое производство еще и структурировано из определенной совокупности административных процедур, законодательно установленных по конкретной последовательности действий, направленных на достижение определенного правового результата. Так, например, для получения лицензии на определенный вид деятельности в России необходимо выполнить ряд действий в установленной законодательством последовательности. В случае несоблюдения или нарушения процедур для лица, обратившегося в органы исполнительной власти, наступают негативные последствия.

Большое значение для российских ученых по вопросу развития законодательного регулирования имеют такие акты, как Закон «Об административной процедуре» США 1946 г.,⁷ Федеральный закон «Об административных процедурах» Швейцарии от 20.12.1968 г.⁸

В системе административно-процессуальных норм Германии термин процедура отождествляется с термином административное действие, что по сути является правильным. Так, под простым административным действием понимаются административные меры, направленные на достижение фактического результата («фактическое административное действие»). Фактические административные действия отличаются от административного акта отсутствием юридических оснований. Но и в случае применения фактических административных действий административный орган обязан соблюдать право и закон в соответствии с абз. 3 ст. 20 Основного Закона Германии. Иными словами, любое фактическое административное действие не может производиться некомпетентным ведомством и, кроме того, оно не может нарушать материальные права гражданина. Если административный орган в Германии при совершении фактических административных действий не учтет эти требования правомерности, он обязан в первоочередном порядке устранить

Теория, история, перспективы. М.: Изд-во НОРМА 2001 (Издательская группа НОРМА — ИНФРА * М) и др.

⁶ Закон Германии «Об административном производстве» от 25 мая 1976 г.

⁷ Закон «Об административной процедуре США». 1946 Правила административной процедуры. Свод законов США. Титул 42, глава 20 // Соединенные Штаты Америки, Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 256-284.

⁸ Федеральный закон «Об административных процедурах» Швейцарии от 20.12.1968 г. // Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. «Как упорядочить отношения гражданина и чиновника?» М.: ЭКОН, 2000.

последствия, возникшие в результате реального противоправного действия, и восстановить нарушенное право, насколько это еще возможно. Гражданин, права которого были нарушены в результате совершения указанного действия, имеет соответственно, право на устранение нарушения и восстановления прежнего положения⁹.

В отличие от российского законодательства законодательство Германии дает и определение административного производства. Параграф 9 Закона Германии «Об административном производстве» устанавливает, что административным производством является имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку, наличия условий, подготовку и издание административного акта либо заключение публично-правового договора. При этом следует отметить, что административное производство включает и издание административного акта и заключение публично-правового договора.

Параграфом 10 Закона «Об административном производстве» регламентируется, что такое производство не связано с соблюдением определенной формы, если отсутствуют специальные правила о форме производства. Его осуществление должно быть простым, целесообразным и оперативным.

Следует отметить, что ряд аналогичных норм в российском праве можно выявить в разрозненных, нескоординированных правовых актах различного назначения и различной юридической силы и, как правило, они применяются к конкретным управленческим действиям конкретных исполнительных органов и не являются универсальными. Доминирующим аспектом в формировании таких процессуальных норм является ведомственный подход. Таким образом, следует говорить об актуальности использования опыта систематизации административно-процессуального законодательства Германии и создания кодифицированного акта в целях совершенствования и укрепления правовой базы государственно-управленческой деятельности, механизма реализации задач и функций исполнительной власти.

Действующее российское законодательство, регламентирующее административно-процессуальные правоотношения, условно может быть разделено четыре больших блока:

- нормы, регламентирующие повседневную процедурную деятельность органов исполнительной власти, не связанную с рассмотрением правовых конфликтов;

- нормы, регламентирующие деятельность органов исполнительной власти по рассмотрению правовых конфликтов в сфере административно-правовых отношений;
- нормы, регламентирующие деятельность органов судебной власти по рассмотрению правовых конфликтов в сфере административно-правовых отношений;
- нормы, регламентирующие деятельность судебных приставов по принудительному исполнению решений по результатам рассмотрения правовых конфликтов, вынесенных судами.

При этом, систематизация указанных административно-процессуальных норм России является условной, т.к. нормы не объединены в какой-либо сводный акт (свод законов, кодекс и др).

В отличие от административно-процессуального законодательства России действующая система административно-процессуального законодательства Германии разделена на три больших законодательно закрепленных блока, которые представляют собой достаточно целостную систему норм:

- регламентирующих административное производство (Закон об административном производстве);
- регламентирующих административно-судебный процесс (Закон об административно-судебном процессе);
- регламентирующих исполнительное производство по административным решениям (законодательство об исполнении административных решений).

Для выявления особенностей систематизации российского административно-процессуального законодательства с учетом фактора разрозненности норм по состоянию на текущий период, следует наметить возможные пути решения объединения процессуальных норм.

Если обратиться к теории права¹⁰, то можно выделить следующие виды систематизации правоустанавливающих актов:

1. Наиболее простым способом систематизации норм является организация различных форм их учета по определенному кругу регламентации правовых отношений. Более развитыми способами систематизации правовых норм являются инкорпорация, консолидация, кодификация.
2. Инкорпорация — это способ систематизации норм по определенному основанию и кругу вопросов без внесения изменений в имеющиеся акты (на-

⁹ Бергманн В. Административно-процессуальное право Германии. М.: Волтерс Клувер. 2007. С. XXII-XXIII

¹⁰ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА • М., 1999.

пример, сборники или собрания нормативно-правовых актов, в которых систематизируются нормы без внесения изменений или редактирования действующих норм права).

3. Консолидация — это способ систематизации, состоящий в объединении нескольких различных одноуровневых правоустанавливающих актов в один новый акт. Принятие нового консолидированного акта означает утрату юридической силы прежних консолидируемых актов, т.е. изменение или отмену устаревших норм, установление ряда новых норм.
4. Кодификация — это способ систематизации, который состоит в существенной переработке, изменении и обновлении правовых норм определенной отрасли или подотрасли права и принятии нового кодифицированного акта (например, своды законов, кодексы, основы законодательства, уставы, регламенты, положения и пр). Кодифицированный акт — это новый акт как по форме, так и по своему нормативно-правовому содержанию и характеру. Некоторые кодифицированные акты носят общеправовой характер и включают все основные нормы соответствующей нормы права (например, Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Семейный кодекс РФ и др.), другие кодифицированные акты объединяют нормы права подотрасли (например, Бюджетный кодекс РФ, Таможенный кодекс и др.), а третьи объединяют нормы правового института (Устав железных дорог и др).

Исходя из теории права в целом, систематизация норм административного процесса должна базироваться на правовой доктрине государства. При этом все вышеупомянутые способы систематизации норм административного процесса могут использоваться достаточно эффективно, так как в условиях явного дисбаланса между законотворческой и правоприменительной деятельностью, темпов роста правовых конфликтов между субъектами экономической деятельности и органами исполнительной власти, особое значение приобретает вопрос систематизации административного процесса, при чем как диспозитивного, который не содержит в своей основе спорного правоотношения, так и негативного, который возникает в связи с административным спором. В связи с этим, на наш взгляд, первостепенными задачами российских законодателей в этой сфере являются:

- укрупнение нормативных актов;
- исключение дублирования и противоречия норм в различных нормативно-правовых актах;
- повышение уровня юридической техники во избежание неоднозначного толкования норм;

- устранение пробелов в регулировании процессуальных действий и др.

Если обратиться к вопросам систематизации административно-процессуального права двадцатого столетия, так называемого «советского периода», можно вспомнить попытки систематизации норм, регламентирующих вопросы сельского хозяйства, в том числе нормы, устанавливающие правила в сфере заготовок сельскохозяйственной продукции, налогообложения и др. Юристы-теоретики называли такую систематизацию актов «лоскутными актами».

Отдельно необходимо отметить и большую законопроектную работу, активно начавшуюся с 2000 г., когда были предложены на рассмотрение ряд законопроектов (проект Федерального закона «Об административных судах», Кодекс об административных процедурах, Кодекс административного судопроизводства)¹¹ Также в этот период началась активная деятельность по систематизации процессуальных норм, регламентирующих рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях и применении административной ответственности, когда после реформы антимонопольного, таможенного, валютного и др. законодательства были отменены дублирующие и конфликтующие нормы и внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях.

По сути, разрозненность норм нынешнего административного процессуального законодательства является не только главной особенностью систематизации административно-процессуальных норм в законодательстве РФ, но и позволяет выявить ряд других взаимосвязанных с этим особенностей. Так в их числе дополнительно можно назвать:

- наличие норм, регламентирующих административный процесс в различных источниках, конфликтующих по содержанию;
- отсутствие единого регулирования и правоприменительной техники в отношении физических и юридических лиц;
- отнесение административно-процессуального законодательства к совместному ведению РФ и субъектов РФ (ст. 72 «к» Конституции РФ)¹² «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся админи-

¹¹ К сожалению, ни один из указанных проектов, направленных на систематизацию административно-процессуальных норм так и не был принят и соответственно не вступил в силу.

¹² Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // «Российская газета», № 7, 21.01.2009.

стративное и административно-процессуальное законодательство»).

Если обратиться к вопросу деятельности законодателей в первом десятилетии нового столетия в связи с их инициативами по систематизации административно-процессуальных норм, то можно указать и проект Федерального закона «Об административных процедурах», внесенный на рассмотрение депутатом Государственной Думы В.В. Похмелкиным, и проект Кодекса административного судопроизводства, разработанный при содействии ведущих административистов нашей страны¹³ и доработанный рабочей группой, образованной по распоряжению Руководителя Администрации Президента РФ от 08.07.2003г. № 869. На наш взгляд, в развитие и совершенствование административно-процессуального законодательства вносят молодые ученые, исследующие эту тематику, которые дают новый импульс для поиска критериев систематизации административного процесса¹⁴.

Большое влияние на развитие процесса систематизации административно-процессуального законодательства оказывает немецкая «правовая школа». Среди важных событий в этом направлении можно назвать и международные правовые проекты ТАСИС, организованные в России с привлечением таких немецких ученых и практиков, как профессор Кристиан Райтемайер, адвокат Карл Экштайн и др.

Анализ ситуации по проблемам совершенствования административно-процессуального законодательства в России немецкий ученый Кристиан Райтемайер нередко отражает в своих работах и докладах¹⁵.

Основное назначение любой процессуальной нормы состоит в урегулировании порядка реализации материальной нормы. Пунктом «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ устанавливается, что административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Административно-процессуальное законодательство Германии также содержит два уровня норм, регламентирующих административное производство:

- Федеральный закон об административном производстве;
- законы земель об административном производстве.

Законы двух уровней в основном совпадают за исключением отдельных случаев, связанных с особенностями организации управления в землях. Именно таким образом гарантируется применение единого процессуального права для всех административных органов Германии, т.е. именно этот принцип единства не просто декларируется, а фактически «работает» в системе административно-процессуального законодательства.

С середины девяностых годов в научной литературе «возродилась» и активно ведется дискуссия о способах кодификации административно-процессуального законодательства. Более того, разработаны проекты таких кодифицированных актов для данной отрасли, как проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах», федеральных законов «Об административном судопроизводстве»; подготовлена условная платформа для проекта административно-процессуального кодекса.

Если обратиться к Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁶ и принятых в его развитие Административных регламентов¹⁷, следует заметить, что проведена огромная работа в систематизации административно-процессуальных норм. Так, например, в соответствии с гл. 3 вышеназванного Федерального закона в настоящее время значительно усовершенствованы процедурные аспекты по досудебному (внесудебному) порядку обжалования решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих государственные услуги, муниципальные услуги, а также должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Представляется, что следует отметить основную причину, породившую проблемы систематизации административно-процессуальной нормативной базы. Она состоит в том, что существуют различ-

¹³ Большой вклад в развитие и систематизацию административно-процессуальных норм, а также в разработку указанного законопроекта внесла Н.Г. Салищева.

¹⁴ В последнее десятилетие в России тема систематизации и развития административно-процессуального законодательства, а также формирования органов административной юстиции стала особенно популярной среди молодых ученых-административистов (например, научные работы А. Артамонова, С. Махиной, В. Мельниковой, Ю. Сергеева и др).

¹⁵ Райтемайер К. Альтернативные способы разрешения споров в административном праве Германии // Процессуальное право и альтернативные способы разрешения споров. Организация деятельности помощника судьи // М. Европейская комиссия, 2006 — (Программа сотрудничества ЕС и России).

¹⁶ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Российская газета», № 168, 30.07.2010

¹⁷ Приказ Минэкономразвития РФ от 07.10.2011 № 552 // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 48, 28.11.2011; Приказ Минспорттуризма РФ от 26.09.2011 N 1117 // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 42, 17.10.2011 и т.д.

ные подходы к пониманию административного процесса, системы данной отрасли, составной частью которой является административное судопроизводство. Кроме того, изначально не были определены основные задачи кодификации административно-процессуальных норм, которые, по-нашему мнению, состоят в следующем:

- приведение действующего административно-процессуального законодательства в соответствие с Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ;
- устранение дублирующих и взаимопротиворечащих административно-процессуальных норм;
- обеспечение единства правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти, как Федерации, так и органов ее субъектов;
- создание действенного, эффективного механизма разрешения публично-правовых споров.

Анализ административно-процессуального законодательства ряда субъектов РФ показывает, что отмеченные недостатки присущи и «региональному» законодательству. В субъектах РФ чаще всего мы отмечаем тенденцию к принятию законодательных актов без какого-либо комплексного, системообразующего подхода, поэтому все еще актуальной задачей для развития регионального законодательства является работа по систематизации административно-процессуальных норм.

В пользу кодификации норм по установлению единых административных процедур на федеральном уровне можно привести такие аргументы, как возможность унификации всех (большой части) административных процедур, повышение эффективности функционирования административных органов, независимо от территории их нахождения, возможность контроля за правильностью деятельности административных органов, ответственность должностного лица органа исполнительной власти за нарушение положений, регламентирующих административные процедуры, установление четких гарантий по защите прав и интересов государства и его граждан при осуществлении деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, наделенных государственно-властными полномочиями и др.

Другая причина — медленное и непоследовательное проведение судебно-правовой реформы. Действующая система судопроизводства сложилась в начале 60-х гг., когда был принят ряд отраслевых Основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Незначительные ее изменения, происшедшие за последние годы, не отвечают полностью потребностям общества и не способствуют полноценной защите прав граждан.

Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Следовательно, необходимо дальнейшее развитие законодательства об административной юстиции.

Третья причина — значительная активизация правотворчества субъектов РФ. Федеральное административно-процессуальное законодательство отличается разрозненностью и в ряде случаев противоречивостью, поэтому субъекты Федерации вынуждены восполнять его пробелы. Однако различные подходы к пониманию административного процесса и административно-процессуального законодательства создают правовой хаос и не способствуют не только систематизации законодательства, но и формированию отрасли административно-процессуального законодательства.

Наряду с активной деятельностью уполномоченных субъектов по совершенствованию норм российского административного процессуального законодательства, в целом, нельзя не отметить и тенденцию развития специальных актов, регламентирующих различные юридические процессы в рамках налогового, земельного процессов. Следует отметить, что в ряде европейских стран выделяют еще и отрасль налогового процессуального права, развивающегося параллельно с административно-процессуальным законодательством¹⁸. В России в качестве примера развития иного вида процесса уместно упомянуть и некоторые дела, рассматриваемые в рамках конституционного процесса (споры о компетенции).

Проведение систематизаторской работы в России и создание свода законов, регламентирующих административный процесс, должно быть сопряжено с законодательным определением и установлением понятийного аппарата — терминологической базы, содержащей ряд не установленных на федеральном законодательном уровне, но обязательных и объективно необходимых для целей правового регулирования и правоприменения дефиниций.

Использование четкой терминологии, установленной в нормативно-правовых актах, позволит избежать принятия разных по существу решений в связи с различным толкованием субъектами правоприменения соответствующих элементов отдельных дефиниций. Тенденции развития системы российского административно-процессуального законодательства как

¹⁸ Большой интерес для российских исследователей по систематизации норм налогового процесса представляет опыт Франции. Административные суды Франции накопили достаточно большой опыт рассмотрения и разрешения дел, возникающих из налогового законодательства.

никогда приблизили нас к действующей системе административно-процессуального Германии, поэтому российские юристы все чаще говорят об актуальности использования положительного опыта немецких законодателей.

Задача российских законодателей, на наш взгляд, на настоящем этапе заключается в использо-

вании положительного опыта наших соседей, а также в консолидации действующих российских актов, укрупнения законодательных блоков, вбирающих в себя несколько (иногда десятки) действующих актов по одному вопросу, ныне становится одним из приоритетных направлений упорядочения законодательства.

Библиографический список:

Нормативные правовые акты:

1. Федеральный закон «Об административных процедурах» Швейцарии от 20.12.1968 г.
2. Закон Германии «Об административном производстве» от 25 мая 1976 г.
3. Закон «Об административной процедуре США». 1946 Правила административной процедуры. Свод законов США. Титул 42, глава 20 // Соединенные Штаты Америки, Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 256-284.
4. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // «Российская газета», № 7, 21.01.2009.
5. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Российская газета», № 168, 30.07.2010.
6. Постановление Государственной Думы от 12.05.2004 г. № 491-IV О проекте Федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации».
7. Приказ Минэкономразвития РФ от 07.10.2011 № 552 // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 48, 28.11.2011.
8. Приказ Минспорттуризма РФ от 26.09.2011 № 1117 // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 42, 17.10.2011 и т.д.
9. Соборное уложение 1649 г.
10. Проект федерального конституционного закона РФ «О федеральных административных судах».
11. Проект федерального закона «Об административном судопроизводстве».

Монографии, учебники, статьи:

1. Сперанский М.М. Полное собрание законов Российской империи; Сперанский М.М. О коренных законах государства. Еще нечто о свободе и рабстве. Введение к уложению государственных законов // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1999 № 6.
2. Игнатов В.Г. История государственного управления России 2002 г. // глава 9 Российское государственное управление в первой половине XIX века. М.
3. Покровский И.А. Абстрактный и конкретный человек перед лицом гражданского права // Вестник гражданского права. № 4. Санкт-Петербург.
4. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 1999.
5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юриформцентр, 1998.
6. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. // Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002.
7. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Изд-во НОРМА, 2001 (Издательская группа НОРМА — ИНФРА* М).
8. Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. «Как упорядочить отношения гражданина и чиновника?» М.: ЭКОН, 2000.
9. Административно-процессуальное право Германии. М.: Волтерс Клувер. 2007 г. В. Бергманн. С. XXII-XXIII.
10. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА • М, 1999.
11. Н.Г. Салищева. Проблемы административного процесса // Институты административного права России. М., 1999.
12. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002.

13. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина М.: СПАРК, 1996.
14. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: ЛОГОС, 1998.
15. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. Учебное пособие. М.: Юристъ, 2000.
16. Райтемайер К. Альтернативные способы разрешения споров в административном праве Германии // Процессуальное право и альтернативные способы разрешения споров. Организация деятельности помощника судьи. М.: Европейская комиссия, 2006. (Программа сотрудничества ЕС и России).
17. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США // ГиП. 1993 № 3. С 140-147.

References (transliteration):

1. Speranskiy M.M. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii; Speranskiy M.M. O korennykh zakonakh gosudarstva. Eshche nechto o svobode i rabstve. Vvedenie k ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12. Politicheskie nauki. 1999 № 6.
2. Ignatov V.G. Istoriya gosudarstvennogo upravleniya Rossii 2002 g. // glava 9 Rossiyskoe gosudarstvennoe upravlenie v pervoy polovine XIX veka. M.
3. Pokrovskiy I.A. Abstraktnyy i konkretnyy chelovek pered litsom grazhdanskogo prava // Vestnik grazhdanskogo prava. № 4. Sankt-Peterburg.
4. Administrativnoe pravo / Pod red. Yu.M. Kozlova, L.L. Popova. M.: Yurist', 1999.
5. Tikhomirov Yu.A. Kurs administrativnogo prava i protsessa. M.: Yurinformtsentr, 1998.
6. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo: Uchebnoe posobie. // Izd. 3-e, pererab. i dop. M.: Yurist', 2002.
7. Starilov Yu.N. Administrativnaya yustitsiya. Teoriya, istoriya, perspektivy. M.: Izdatel'stvo NORMA, 2001 (Izdatel'skaya gruppa NORMA — INFRA * M).
8. Ekshtayn K., Shafkhauzer R., Vershinin S. «Kak uporyadochit' otnosheniya grazhdanina i chinovnika?» // M.: EKON, 2000.
9. Administrativno-protssessual'noe pravo Germanii // M.: Volters Kluver. 2007 g. V. Bergmann. S. XXII-XXIII.
10. Nersesyants V.S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva. M.: INFRA • M., 1999.
11. N.G. Salishcheva. Problemy administrativnogo protsessa // Instituty administrativnogo prava Rossii. M.: 1999.
12. Galligan D., Polyanskiy V.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: istoriya razvitiya i osnovnye sovremennye kontseptsii. M.: Yurist', 2002.
13. Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran / pod red. A.N. Kozyrina. M.: SPARK, 1996.
14. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranakh Zapada: SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya. M.: LOGOS, 1998.
15. Rikhter G.F. Shuppert. Sudebnaya praktika po administrativnomu pravu. Uchebnoe posobie. M.: Yurist', 2000.
16. Raytemayer K. Al'ternativnye sposoby razresheniya sporov v administrativnom prave Germanii // Protssessual'noe pravo i al'ternativnye sposoby razresheniya sporov. Organizatsiya deyatelnosti pomoshchnika sud'I // M. Evropeyskaya komissiya, 2006. (Programma sotrudnichestva ES i Rossii).
17. Khamaneva N.Yu. Administrativnaya yustitsiya SShA // GiP. 1993. № 3. S. 140-147.