



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

МОДЕРНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ И АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ)

Монография

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2018

УДК 342.9(075.4)
ББК 67.401
М74

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

А.П. Шергин – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации;

Л.М. Колодкин – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации;

Н.В. Путило – кандидат юридических наук, заведующий отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич [и др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2018. — 496 с.

ISBN 978-5-16-014691-1 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-107198-4 (ИНФРА-М, online)

Монография посвящена одной из важнейших отраслей российского законодательства – административному законодательству. Раскрываются проблемы административного законодательства на современном этапе, перспективы его развития, принципы и подходы, которые будут преобладать в этой отрасли в будущем и оказывать влияние на государственное управление, эффективность деятельности правительственного аппарата, жизнь и благополучие граждан России.

Изложены различные точки зрения относительно решения многих проблем с учетом особенностей административного законодательства России и государств Евразийского экономического союза. Принцип формирования разделов позволил отразить все разнообразие взглядов на исследование избранных проблем модернизации административного законодательства, предложить для обсуждения конкретные и специфические способы их решения, изложить весь спектр позиций ученых. В работе приняли участие авторитетные зарубежные исследователи.

Акцент сделан на исследовании понятия модернизации законодательства, ее политико-правовой основы, главного вектора развития – законодательного обеспечения повышения качества и системности государственного управления; обогащении регулятивного потенциала административного законодательства; использовании опыта европейских государств; разработке проектов нормативных правовых актов, доктрин и стратегий национального развития; системном взаимодействии административного судопроизводства и административных процедур как важнейших факторов модернизации административного законодательства.

Рассмотрены вопросы централизации, децентрализации и концентрации полномочий, адаптации административного законодательства к условиям цифровой экономики, а также государственной политики в сфере развития законодательства об административной ответственности.

Для депутатов, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, представителей бизнес-структур, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

УДК 342.9(075.4)
ББК 67.401

ISBN 978-5-16-014691-1 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-107198-4 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2018

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

THE MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION

(GOALS, TASKS, PRINCIPLES
AND ACTUAL VECTORS)

Monograph

Executive editor
doctor of law, professor,
revered scientist of the Russian Federation
A.F. Nozdrachev

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the section «Public law» of the Scientific council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

A.P. Shergin – doctor of law, professor, revered scientist of the Russian Federation, chief researcher of the Federal State Research Institute of the Russian Ministry of Interior;
L.M. Kolodkin – doctor of law, professor, revered scientist of the Russian Federation, professor of the Administration Academy of the Russian Ministry of Interior;
N.V. Putilo – Ph.D., head of the Department of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation

The modernization of administrative legislation (goals, tasks, principles and actual vectors) : monograph / A.M. Abakirova, M.A. Abdyraev, G.A. Vasilevitch [et al.] ; executive editor A.F. Nozdrachev. — M. : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 496 p.

ISBN 978-5-16-014691-1 (INFRA-M, print)

ISBN 978-5-16-107198-4 (INFRA-M, online)

The book is devoted to one of the most important branches of the Russian legislation – administrative legislation. It reveals the problems of administrative legislation at the present stage, the prospects for the development of administrative legislation, the principles and approaches that will prevail in this industry in the future and have an impact on public administration, the effectiveness of the government apparatus, the life and well-being of Russian citizens.

The monograph presents different views of the authors on the solution of many problems taking into account the peculiarities of the administrative legislation of Russia and the States of the Eurasian economic Union (EAEU). The principle of forming sections of the monograph allowed to reflect the diversity of views on the study of selected problems of modernization of administrative legislation, to propose for discussion a very specific and specific ways to solve them, to present a wide range of positions of scientists.

The emphasis is made on the study of the concept of modernization of legislation, its political and legal basis, the main vector of development-legislative support for improving the quality and consistency of public administration; on the enrichment of the regulatory capacity of administrative legislation; the use of the experience of modernization of administrative legislation in European countries; on the development of draft regulations, doctrines and national development strategies; on the system interaction of administrative proceedings and administrative procedures as the most important factors of modernization of administrative legislation.

It is essential to consider the issues of centralization, decentralization and concentration of powers, adaptation of administrative legislation to the conditions of the digital economy; state policy in the field of development of legislation on administrative responsibility.

The publication is intended for deputies, state and municipal officials, lawyers, business representatives, researchers, teachers, students and graduate students of law schools and faculties.

ISBN 978-5-16-014691-1 (INFRA-M, print)
ISBN 978-5-16-107198-4 (INFRA-M, online)

© The Institute of Legislation and Comparative
Law under the Government
of the Russian Federation, 2018

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Абакирова А.М., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына — гл. 19 разд. IV (в соавторстве с Б.К. Оторовой, М.А. Абдыраевым);

Абдыраев М.А., старший преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына — гл. 19 разд. IV (в соавторстве с А.М. Абакировой, Б.К. Оторовой);

Василевич Г.А., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета — гл. 17 разд. IV (в соавторстве с С.Г. Василевичем);

Василевич С.Г., кандидат юридических наук, доцент — гл. 17 разд. IV (в соавторстве с Г.А. Василевичем);

Даниелян Г.Б., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Ереванского государственного университета, заслуженный юрист Республики Армения — гл. 16 разд. IV;

Двинских Д.Ю., кандидат экономических наук, заместитель директора центра междисциплинарных исследований Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — гл. 9 разд. II;

Добролюбова Е.И., кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель директора центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — гл. 11 разд. III (в соавторстве с В.Н. Южаковым, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомировым);

Зырянов С.М., доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — гл. 14 разд. III;

Казанцев Н.М., доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор, заведующий отделом экономико-правовых

проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – гл. 7 разд. II, гл. 12 разд. III;

Калмыкова А.В., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – гл. 20 разд. IV;

Мамедов А.А., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов – разд. V;

Махина С.Н., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета – гл. 8 разд. II;

Ноздрачев А.Ф., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – введение, разд. I, основные выводы;

Оторова Б.К., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына – гл. 19 разд. IV (в соавторстве с А.М. Абакировой, М.А. Абдыраевым);

Подопригора Р.А., доктор юридических наук, профессор Каспийского общественного университета (Алматы, Республика Казахстан) – гл. 18 разд. IV;

Синицын С.А., доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – гл. 10 разд. II;

Старилов Ю.Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права – гл. 15 разд. III;

Талапина Э.В., доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте

Российской Федерации – гл. 6 разд. II (в соавторстве с В.Н. Южаковым), гл. 11 разд. III (в соавторстве с В.Н. Южаковым, Е.И. Добролюбовой, Ю.А. Тихомировым);

Терещенко Л.К., доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – гл. 13 разд. III

Тихомиров Ю.А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель руководителя центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ведущий научный сотрудник центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – вступительная статья, гл. 11 разд. III (в соавторстве с В.Н. Южаковым, Э.В. Талапиной, Е.И. Добролюбовой);

Южаков В.Н., доктор философских наук, профессор, директор центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – гл. 6 разд. II (в соавторстве с Э.В. Талапиной), гл. 11 разд. III (в соавторстве с Э.В. Талапиной, Е.И. Добролюбовой, Ю.А. Тихомировым).

COLLECTIVE OF AUTHORS

Abakirova A.M., Ph.D., associate professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the law faculty of the Kyrgyz National University named after Zh. Balasagyn – chapter 19 of section IV (in cooperation with B.K. Otorova and M.A. Abdyaev);

Abdyaev M.A., senior lecturer of the Department of Constitutional and Administrative Law of the law faculty of the Kyrgyz National University named after Zh. Balasagyn – chapter 19 of section IV (in cooperation with A.M. Abakirova and B.K. Otorova);

Vasilevitch G.A., doctor of law, professor, head of the Department of Constitutional Law of the law faculty of the Belarus State University – chapter 17 of section IV (in cooperation with S.G. Vasilevitch);

Vasilevitch S.G., Ph.D., associate professor – chapter 17 of section IV (in cooperation with G.A. Vasilevitch);

Danieliyani G.B., doctor of law, professor, head of the Department of Constitutional Law of the law faculty of Yerevan State University, revered lawyer of the Armenian Republic – chapter 16 of section IV;

Dvinskikh D.Yu., Ph.D., deputy director of the Center for Interdisciplinary Research of Institute of State and Municipal Administration of the National Research University «High School of Economics» – chapter 9 of section IV;

Dobrolyubova E.I., Ph.D., leading researcher, deputy director of the Center for State Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – chapter 11 of section III (in cooperation with V.N. Yuzhakov, E.V. Talapina and Yu.A. Tikhomirov);

Zyryanov S.M., doctor of law, professor, leading researcher of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – chapter 14 of section III;

Kazantsev N.M., doctor of law, Ph.D., professor, head of the Department of Economical and Legal Issues of State and Municipal Administration of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – chapter 7 of section II, chapter 12 of section III;

Kalmykova A.V., senior researcher of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – chapter 20 of section IV;

Mamedov A.A., doctor of law, professor of the Department of Administrative and Financial Legislation and Process of the Legal Institute of the Peoples' Friendship University of Russia – section V;

Makhina S.N., doctor of law, professor, professor of the Department of Administrative Law and Process of the law faculty of the Voronezh State University – chapter 8 of section II;

Nozdrachev A.F., doctor of law, professor, revered scientist of the Russian Federation, head of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – introduction, section I, general conclusions;

Otorova B.K., Ph.D., associate professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the law faculty of the Kyrgyz National University named after Zh. Balasagyn – chapter 19 of section IV (in cooperation with A.M. Abakirova and M.A. Abdyaev);

Podoprigora R.A., doctor of law, professor of the Caspian Social University (Almaty, Kazakhstan) – chapter 18 of section IV;

Sinityn S.A., doctor of law, leading researcher of the Department of Civil Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – chapter 10 of section II;

Starilov Yu.N., doctor of law, professor, revered scientist of the Russian Federation, dean of the legal faculty of the Voronezh State University, head of the Department of Administrative Law and Process – chapter 15 of section III;

Talapina E.V., doctor of law, leading researcher of the Center for State Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – chapter 6 of section II (in cooperation with V.N. Yuzhakov, chapter 11 of section III (in cooperation with V.N. Yuzhakov, E.I. Dobrolyubova and Yu.A. Tikhomirov);

Tereshchenko L.K., doctor of law, revered lawyer of the Russian Federation, deputy head of the Department of Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – chapter 13 of section III;

Tikhomirov Yu.A., doctor of law, professor, revered scientist of the Russian Federation, deputy head of the Center for Public-law Studies of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, leading researcher of the Center for State Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – chapter 11 of section III (in cooperation with V.N. Yuzhakov, E.V. Talapina and E.I. Dobrolyubova);

Yuzhakov V.N., doctor of philosophy, professor, director of the Center for State Administration Technologies of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – chapter 6 of section II (in cooperation with E.V. Talapina), chapter 11 of section III (in cooperation with E.V. Talapina, E.I. Dobronravova and Yu. A. Tikhomirov).

ОГЛАВЛЕНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ВЫЗОВЫ, НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ Вступительная статья (Ю.А. Тихомиров)	20
1. ЦЕЛИ, ДЕЙСТВИЯ, УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ	20
2. АКТИВИЗАЦИЯ СУБЪЕКТОВ И УЧАСТНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	22
3. ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ	23
4. МНОГОУРОВНЕВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КАЧЕСТВО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕШЕНИЙ. РИСКИ	27
5. УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИЛИ ИНЫМИ ПРОЦЕССАМИ: ПРАВОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ	30

ВВЕДЕНИЕ К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	34
--	----

Раздел I ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ И ПРИОРИТЕТЫ В МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Глава 1 ПОНЯТИЕ «МОДЕРНИЗАЦИЯ» В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	61
---	----

Глава 2 ОФИЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	71
---	----

Глава 3 ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	85
--	----

Глава 4
ОСВОЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИНСТИТУТОВ
И ЦЕННОСТЕЙ РАЗВИТЫХ ПРАВОПОРЯДКОВ —
АКТУАЛЬНЫЙ ВЕКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 108

Глава 5
ПРИОРИТЕТНЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ БЛОКИ
МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА..... 115

Раздел II
ОБОГАЩЕНИЕ РЕГУЛЯТИВНОГО
ПОТЕНЦИАЛА АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Глава 6
ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ
КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ..... 140

Глава 7
МОДЕРНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: К ПУБЛИЧНОМУ ПРАВУ
ГРАЖДАН 153

Глава 8
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ, ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ,
КОНЦЕНТРАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ 174

Глава 9
ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА
КАК КАНАЛ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ..... 193

Глава 10
СООТНОШЕНИЕ ИМПЕРАТИВНЫХ И ДИСПОЗИТИВНЫХ
НАЧАЛ В МЕТОДАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЧАСТНОПРАВОВЫХ (ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ)
И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ (АДМИНИСТРАТИВНЫХ)
ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ
И ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ..... 207

Раздел III
СОСТАВНЫЕ ЧАСТИ МЕХАНИЗМА
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 11 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА ОБ ОСНОВАХ КАЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ГЛАВНОГО СРЕДСТВА МОДЕРНИЗАЦИИ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	233
Глава 12 ПРАВО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ.....	252
Глава 13 АДАПТАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К УСЛОВИЯМ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ.....	268
Глава 14 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.....	282
Глава 15 СИСТЕМНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	302

Раздел IV
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ГОСУДАРСТВАХ —
ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Глава 16 ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ.....	337
Глава 17 СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	356

Глава 18
РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В ПОСТСОВЕТСКОМ КАЗАХСТАНЕ 384

Глава 19
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ 400

Глава 20
ГАРМОНИЗАЦИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ ЕАЭС..... 423

Раздел V
НАЦИОНАЛЬНЫЕ
И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
В МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Глава 21
ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ
В ВОПРОСАХ МОДЕРНИЗАЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 441

Глава 22
РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ РЕГУЛЯТОРОВ
В МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА..... 448

Глава 23
ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА..... 469

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ..... 486

CONTENTS

ADMINISTRATIVE LAW: CHALLENGES, NATIONAL IDEAS AND EFFICIENCY

Introductory article (Yu.A. Tikhomirov)	20
1. GOALS, ACTIVITIES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT	20
2. THE ACTIVATION OF SUBJECTS AND PARTICIPANTS OF ADMINISTRATIVE LEGAL ACTIVITIES	22
3. BEHAVIORAL MECHANISM IN ADMINISTRATIVE LAW	23
4. MULTILEVEL REGULATION AND QUALITY OF ADMINISTRATIVE LEGAL DECISIONS, RELATED RISKS	27
5. MANAGEMENT OF SOCIAL AND OTHER PROCESSES: LEGAL ADMINISTRATION	30
INTRODUCTION	34

Section I THE DEFINITION, GOALS, TASKS, PRINCIPLES AND PRIORITIES IN THE MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION

Chapter 1 THE DEFINITION “MODERNIZATION” IN ADMINISTRATIVE LEGISLATION	61
---	----

Chapter 2 THE OFFICIAL POLITICAL LEGAL DOCTRINE OF THE MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION	71
---	----

Chapter 3 GOALS, TASKS AND PRINCIPLES OF MODERNIZING ADMINISTRATIVE LEGISLATION	85
--	----

Chapter 4
THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE
INSTITUTES AND VALUES OF PROGRESSIVE
JURISDICTIONS AS AN ACTUAL DEVELOPMENT
VECTOR OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION 108

Chapter 5
TOP-PRIORITY TOPICS OF MODERNIZING
ADMINISTRATIVE LEGISLATION 115

Section II
ENRICHING REGULATIVE
POTENTIAL OF ADMINISTRATIVE
LEGISLATION

Chapter 6
ISSUES OF MODERNIZING ADMINISTRATIVE
LEGISLATION IN CONTEXT OF IMPROVING
PUBLIC ADMINISTRATION QUALITY 140

Chapter 7
MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE
LEGISLATION TOWARDS CIVIL PUBLIC LAW 153

Chapter 8
DECENTRALIZATION, CENTRALIZATION
AND CONCENTRATION OF PUBLIC ADMINISTRATION:
MODERN LEGAL SUPPORT 174

Chapter 9
PARTNERSHIP BETWEEN STATE AND BUSINESS
AS A METHOD FOR INCREASING EFFICIENCY
OF PUBLIC ADMINISTRATION 193

Chapter 10
CORRELATION BETWEEN IMPERATIVE
AND DISPOSITIVE GROUNDS IN REGULATORY
METHODS OF PRIVATE-LAW (CIVIL-LAW)
AND PUBLIC-LAW (ADMINISTRATIVE)
RELATIONSHIPS IN MODERN RUSSIAN
AND FOREIGN LAW 207

**Section III
ELEMENTS OF MECHANISM
FOR IMPROVING EFFICIENCY
OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION**

Chapter 11 PROPOSALS OVER THE DEVELOPMENT OF THE DRAFT LAW ON BASIC PRINCIPLES OF HIGH-QUALITY PUBLIC ADMINISTRATION AS THE MAIN METHOD FOR THE MODERNIZATION AND SYSTEMATIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION	233
Chapter 12 LAW OF STRATEGIC PLANNING AND ADMINISTRATION	252
Chapter 13 ADAPTATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION TO THE CONDITIONS OF DIGITAL ECONOMY	268
Chapter 14 STATE POLICY IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE LIABILITY	282
Chapter 15 SYSTEMIC INTERACTION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS AS AN IMPORTANT FACTOR OF MODERNIZING RUSSIAN ADMINISTRATIVE LAW	302

**Section IV
DEVELOPMENT TENDENCIES
OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION
IN THE MEMBER STATES OF THE EURASIAN
ECONOMIC UNION**

Chapter 16 THE EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN ARMENIA	337
Chapter 17 STATUS AND ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION DEVELOPMENT IN BELARUS	356

Chapter 18
THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE
LEGISLATION IN POST-SOVIET KAZAKHSTAN 384

Chapter 19
DEVELOPMENT TENDENCIES OF ADMINISTRATIVE
LEGISLATION IN KYRGYZSTAN 400

Chapter 20
HARMONIZING ADMINISTRATIVE LEGISLATION
OF THE MEMBER STATES OF THE EURASIAN
ECONOMIC UNION 423

Section V
NATIONAL AND INTERNATIONAL
LEGAL ASPECTS OF MODERNIZING
ADMINISTRATIVE LEGISLATION

Chapter 21
INTERNATIONALIZATION AND GLOBALIZATION
IN THE ISSUES OF MODERNIZING
ADMINISTRATIVE LEGISLATION..... 441

Chapter 22
THE ROLE OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATORS
IN MODERNIZING ADMINISTRATIVE LEGISLATION
IN RUSSIA..... 448

Chapter 23
THE FORMATION OF INTERNATIONAL
ADMINISTRATIVE LAW 469

BASIC CONCLUSIONS 486

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ВЫЗОВЫ, НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Вступительная статья

Ю.А. Тихомиров

1. ЦЕЛИ, ДЕЙСТВИЯ, УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

Развитие права всегда отражает этапы общественного развития. Качество правового воздействия на социально-экономические и иные процессы определяется высоким уровнем развития науки и эффективностью правовых решений и действий. Это полностью относится к административному праву, занимающему место «опорной конструкции» всей правовой системы. Вопрос в том, насколько оно отвечает вызовам современности и запросам будущего.

В настоящее время в России происходят сложные и противоречивые процессы в сфере управления государственными делами. Несмотря на проведение административной реформы, государственное управление остается малоэффективным и слабо влияет на развитие экономики, социальной сферы. Наблюдается явное отставание науки от административного права и практики управления.

В.В. Ершов и А.И. Стахов в очередной раз «обосновывают» вполне очевидный вывод о необходимости разработки новых подходов в теории административного права¹. Но новых идей по формированию современной научной доктрины развития российского административного права они не предлагают. Жесткая критика теории советского административного права не приводит этих авторов к новым взглядам на цели, задачи, принципы, систему и направления развития российского административного права.

Вспомним, как развивалось административное право с начала XX в. Полицейское право заменяется в условиях создания Союза

¹ См.: Ершов В.В., Стахов А.И. Новые подходы в теории отечественного административного права и процесса // Российское правосудие. 2018. № 6. С. 5 и след.

ССР организационным фактором управления. К концу 1930-х гг. административное право складывается из таких «блоков», как исполнительные органы, государственная служба, административная ответственность, государственные служащие и законность. Эта схема науки и процесса управления сохранилась до настоящего времени, хотя и были успешные «добавления» экономических и демократических элементов.

В сложной внутренней и международной ситуации административное право должно преобразиться, сохраняя полезное исследование прошлых десятилетий и обновляя свой механизм. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» служит основой для реальной модернизации науки административного права и административного законодательства.

С учетом научных трудов ИГиСП в области прогнозирования и моделирования правовых процессов, использования средств повышения качества регулирования и инструментов эффективного правоприменения (мониторинг, контроль и др.) можно считать целесообразным поворот административного права от узконоормативной регламентации и «наказательных акцентов» к активизации творчески преобразующей роли и обогащению позитивного потенциала административного права в сфере управления. Для этого необходимы:

а) строго целевая ориентация, система правовых действий и достижение высоких конечных регуляторов;

б) модернизация статусов субъектов и участников административно-правовой деятельности и совместное использование «поведенческих» механизмов регулирования и управления;

в) обеспечение высокого качества правового регулирования за счет использования достижений теории решений и социальных наук, обоснованного сочетания национального регионального и локального регулирования с международно-правовыми актами и гарантированности демократического саморегулирования граждан и экономических структур;

г) обоснование корреляции между механизмом административно-правового управления и реальным этапом и состоянием развития экономической, социальной, экологической и политических сфер и преодоления консерватизма, отставания правового администрирования;

д) информатизация и цифровизация — влияние на управление¹.

¹ См.: Галапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе. М., 2015.

Думается, такой подход на основе права и достижений науки позволит осуществлять модернизацию административного законодательства как важнейшего фактора устойчивого развития страны.

2. АКТИВИЗАЦИЯ СУБЪЕКТОВ И УЧАСТНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Данная тема является традиционной для науки и практики, однако и здесь нужны новые подходы. Пока же наблюдается «нагромождение структур» и их слабое взаимодействие при решении комплексных задач. Публичные органы «отстают» от динамики событий и плохо реализуют свои компетенции. Управленческие кадры не демонстрируют «служение закону», а допускают произвольное ускорение в решениях и действиях. Гражданское общество с огорчением наблюдает за плохим выполнением мандата доверия. Для преодоления таких явлений необходимо решить ряд важных научно-практических задач. Во-первых, следует добиться целенаправленной деятельности всех субъектов и участников административно-правовой деятельности. Строгая реализация правовых целей — стратегических, отраслевых, региональных и локальных — требует совершенствования механизмов взаимодействия.

Во-вторых, требуется разработать научные основы системы государственных органов, и особенно органов исполнительной власти. Критерии управляемости в отраслях и сферах позволяют четко определять статусы федеральных органов исполнительной власти (возможно, с помощью соответствующего федерального закона) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их взаимодействие (пока этого нет). В основе компетенций должны быть не перечни конкретных полномочий, а цели и способы их достижения в регулируемых сферах. Столь же важно взаимодействие с муниципальными органами.

Нельзя забывать об организациях, учреждениях и предприятиях в государственном и муниципальном секторах. Качество их администрирования и принимаемых решений прямо влияет на качество продукции и услуг.

В-третьих, требуют решения проблемы взаимодействия граждан и общественных институтов с публичными отраслями. Острота взаимодействия между властями и бизнесом требует строгого соблюдения их статусов и процедур, что позволяет предотвратить как появление административных барьеров для бизнеса, так и «уход» последних от норм законов. Тонкая линия разграничения взаимоотношений

позволит обогатить потенциал управления и укрепит самостоятельность экономических субъектов. Демократизация управления в условиях подвижного соотношения централизации, децентрализации и деконцентрации позволяет оценивать связи публичных органов с институтами гражданского общества. Пока эпизодические контакты не заменяют реального участия граждан в управлении и общественном контроле.

Новым является введение в механизм государственного управления деятельности отраслевых профессиональных ассоциаций врачей, учителей, инженеров, ученых, экологов, металлургов и машиностроителей. Форма ассоциаций дает возможность сближения субъектов, принимающих и исполняющих правовые решения.

Таковы направления модернизация управления за счет эффективности субъектов и участников. Но есть еще один ресурс — человеческий фактор. Поведенческий механизм права и управления становится актуальным в условиях модернизация науки, экономики и цифровизации.

3. ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Данная тема кажется необычной для отрасли права. Между тем поведенческие аспекты управления и регулирования — важнейший фактор эффективности, без его учета происходит отчуждение граждан от права и нарушение законодательства. Поэтому сближение права, социологии и психологии помогает наполнять управление реальным смыслом.

Признание важной связи права и поведения требует развития поведенческих механизмов в праве с учетом социологии и адаптации правовых регуляторов и действий людей¹.

Как право реагирует на такой феномен, как человек? Конституция содержит три понятия: человек, гражданин, личность. Это не фразеология, не попытка разнообразить языковую ткань Конституции — за каждым понятием свое правовое содержание, которое получает разное преломление в законодательстве.

Гражданское законодательство — это мягкое, «тактичное» регулирование: признание собственности, договорное право и наследственное право. Человек в гражданском праве является главной фигурой. В 2013 году в Гражданский кодекс РФ включена ст. 152.2

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978.

«Охрана частной жизни граждан». Без согласия гражданина не допускается сбор, хранение, распространение и использование любой информации о его частной жизни, в частности сведений о его происхождении, месте его пребывания или жительства, личной и семейной жизни и т.д. Таким образом, разнообразятся гарантии самореализации человека.

В административном законодательстве власть и система управления предлагают гражданину соучаствовать в публичных делах. За последние годы институты административного права активно развиваются: есть законы об обращениях граждан, обеспечен доступ на сайты государственных органов, можно требовать информацию об их деятельности.

Отраслевое законодательство достаточно развито, сформировалось примерно 28–30 отраслей. В каждой отрасли права человек получает свой отраслевой статус. Эти социально-правовые роли, социально-правовые статусы очень существенны.

Важно, как гражданин воспринимает эти статусы: знает свой статус, знает его частично, игнорирует его, притязает на другие статусы. В каждой сфере жизни гражданин имеет свой статус, то есть у него их несколько.

Какова их реализация? По данным Института социологии РАН, динамика доверия институтам за 2014–2017 гг. такова: доверие Президенту РФ снизилось с 78 до 67%, Правительству РФ — с 56 до 43%, руководителю республики, губернатору — с 48 до 36%, органам местного самоуправления — с 34 до 28%, телевидению — с 44 до 35%; возросло доверие армии — с 62 до 67%, полиции — с 28 до 36%, православной церкви — с 50 до 51%, РАН — с 42 до 46%.

С учетом поправочных коэффициентов многие институты публичного свойства в восприятии граждан работают не очень эффективно. Но каков потенциал позитивного воздействия на власть? Только критика и отчуждение? Насколько люди политически компетентны? Согласно исследованиям, процент людей, которые относительно хорошо знают законодательство, не превышает 25–30%.

Ключевая задача — повышение уровня правосознания и правовой культуры граждан, совершенствование правового воспитания. Программа повышения правовой грамотности в России пока реализуется медленно и фрагментарно.

В 1990-х годах проводились исследования, результаты которого показательны. Респондентам задавали вопрос: «Ради больших денег и дефицитных товаров вы нарушите закон?» Положительный ответ дали 78–79%, спустя 15–18 лет — 80–82%. Это пример устойчивого

стереотипа правосознания гражданина — оно носит негативный характер, поскольку право воспринимается как давление сверху.

В советские годы наше экологическое законодательство во многом превосходило европейские законодательства, но по эффекту действия отставало. Это пример того, что можно создать хороший институт, но далее его не использовать. Его недооценивает тот, кто создал институт, его не использует тот, кому он адресован. А для охраны природы и климата очень важно выполнять гражданские обязанности.

Выделим такой феномен, который считают важным юристы, психологи и социологи: так называемую допускаемую неправомочность — это деструкция правосознания и поведения человека. Тут и бездействие власти, и пассивность гражданина.

Проблема человека для юридической науки — архиактуальная, наука должна заняться ею более основательно. Возможности доминирующей конституционной концепции признания прав и свобод человека и гражданина с этой точки зрения ограничены. Актуальная задача состоит не только в том, что экономика должна быть цифровой, а человека вытеснят роботы. Человек не просто фигура, живущая сама по себе, но важная клетка всего социального организма.

Современная психология представляет собой многоотраслевую науку. Отрасли психологии являются относительно самостоятельными развивающимися направлениями, которые условно можно разделить на фундаментальные (общая психология, психология личности) и прикладные (психофизиология, психология труда, инженерная психология, эргономика, клиническая психология, социальная психология, юридическая психология, педагогическая психология, коррекционная психология, политическая психология и др.).

Т.Н. Лобановой представлены основные тенденции развития психологии XXI в., а именно:

– разработка актуальных социально значимых проблем, отвечающих запросам времени, — отношение человека к новостным сообщениям об угрозах и терактах, глобальным рискам и новым технологиям; коррупция; большие социальные группы как «мишени» информационных войн; социально-психологические аспекты исследования геополитической стабильности;

– исследование проблем обеспечения психологического благополучия жизнедеятельности человека в постоянно усложняющихся условиях современного мира (здоровье, качество жизни, жизнеспособность и конкурентоспособность человека);

– человек как целостная индивидуальность, сложное, иерархически организованное образование, включающее ряд структурных психологических уровней — индивидный, личностный, субъектный. Развитие ментальных ресурсов и интеллекта, способностей и творчества личности;

– социально-психологическая проблематика как следствие усложнения бытия человека в современном мире, возрастающего числа требований, предъявляемых ему социумом;

– исследование проблем психологии труда, инженерной психологии и эргономики, организационной психологии, профессионального контекста трудовой деятельности, мотивационного потенциала персонала, основных стратегий достижения личностью социально-профессиональной востребованности, профессионального оптимизма¹.

Обратим внимание на проблемы в сфере управления мотивацией — производительность труда персонала российских предприятий составляет 30–50% от реально возможного уровня, что обусловлено несовершенством систем мотивации работников; дисбалансом интересов между работником — работодателем — собственником — топ-менеджером; формированием новых принципов управления мотивацией в рыночных отношениях.

При разработке перспективных программ в рамках Стратегии социально-экономического развития России до 2024 года и региональных концепций следует выработать методики оценки интересов разных групп населения.

Социология права позволяет обогатить инструментарий административного права. Речь идет об использовании средств оценки отношения граждан к праву, в том числе к закону и подзаконным актам, к институтам государств, о механизмах анализа отношений между социальными группами, слоями и национальностями. И тогда субъекты управления могут системно охватывать разные общественные процессы и связи между ними и предотвращать отклонение от стратегического курса. Доверие и поддержка публичных институтов и их действий — важный ресурс управления².

Можно заметить, как меняется объем реализуемой компетенции в зависимости от способностей и характера чиновника, как разные ценности предредают коррупционные действия, как ложные

¹ См.: Лобанова Т.Н. Человек в фокусе права и психологии // Журнал российского права. 2018. № 5.

² См. подробнее: Горшков М.К. Российское общество в поисках новой реальности. М., 2017.

групповые интересы мешают правовому отражению публичных интересов. Причем такие явления наблюдаются как внутри слоя бюрократии¹, так и в поведении бизнесменов.

Правовые статусы и правильное социально-правовое воспитание предотвращают ошибочные притязания и деформации самоуправления.

4. МНОГОУРОВНЕВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КАЧЕСТВО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕШЕНИЙ. РИСКИ

В механизме государственного управления принятие решений в форме административных актов всегда считалось основным звеном. С ним связывается до сих пор чрезмерно увеличившийся институт административной ответственности. Посмотрим на проблему с другой стороны и увидим усложнение механизма принятия и выполнения решений — теория социальных систем и теория решений, с одной стороны, и многосистемность, многоуровневость регулирования, с другой.

Административный акт — это не только формализованные решения, которые обязан принять управомоченный субъект. В нем должен отражаться познавательный аспект управления, который в условиях использования новых информационных технологий приобретает особое значение. Помогает информация; ее глубокий анализ и корректное использование предупреждают от управленческих ошибок. Соразмерность объема информации и содержания решения остается важным фактором. И тогда классификация административных решений не будет ограничиваться только традиционными постановлениями, инструкциями и др. Все шире используются нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, рекомендательные (примерные) нормы. Особое значение имеет разработка вопросов технико-юридических норм. Природа и место кодексов этики в регулировании пока неясны. Между тем цифровизация экономики (Программа цифровой экономики Российской Федерации, 28 июля 2017 г.) и роботизация обостряют проблемы изменения административных полномочий, статусов должностных лиц и служащих, «совмещенной» ответственности, типологии новых решений, устных диалоговых и «электронных» решений. И здесь необходимо обратить внимание на тенденции усиления системных

¹ См., например: Мизен Л. Бюрократия, Социум // Библиотека ГВМ. Серия «Политология». 2016.

связей административных решений ввиду увеличения масштабов многоуровневого регулирования. Множество субъектов заняты в этой сфере, и их действия при достижении разных целей усложняются.

Национально-административные измерения позволяют оценивать решения в сфере управления. Конституционные положения, законы, подзаконные акты, модельные законы определяют и функциональные связи между ними, и в итоге хаотический поток документов (справок, отчетов и т.д.) существенно затрудняет эффективное правотворчество и правоприменение. Сказанное не означает одномоментность в развитии административных решений. Здесь образуются разные векторы — участие граждан в управлении государственными делами и в административном правотворчестве, и важная роль принадлежит институту гражданского общества с этическими отдельными кодексами и нормами, каналами прямого воздействия массовых движений и общественного мнения на решения правительства, министерств, губернатора и др. Эти кодексы призваны дополнять административное правотворчество гражданскими инициативами. Иначе — бюрократическое бездумие, бездеятельность и ошибки.

Сохраняет остроту вопрос об ответственности за принятие и непринятие решений. Речь идет о необходимости реализовать компетенции с помощью всех легальных средств, и прежде всего посредством административных решений. Мешает же нечеткость оснований принятия решений, а также соответствующих оснований ответственности государственных служащих.

В теории и практике управления особую остроту приобрела проблема рисков, которые до сих пор почти не привлекали внимания административистов. Между тем риск — это закономерное явление, которое сопутствует принятию решения.

Нами исследованы некоторые вопросы появления, предупреждения и устранения рисков¹.

В данном случае отмечаются наиболее типичные управленческие риски: а) недооценка, прогнозы оценок и слабое использование аналитической информации; б) стратегические и юридические ошибки; в) нарушение компетенции; г) недооценка возможных юридических коллизий; д) прогнозирование социальных аспектов решения. Эти и другие риски надо учитывать, анализировать, устранять.

Нужна система «антирисковых» действий, к которым можно отнести прежде всего продолжение исследований рисков в управлении. Здесь важен комплексный подход, который нередко отсутствует, что

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риски и право. М., 2016; Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М., 2018.

приводит к недооценке правовых управленческих рисков. Увлечение эконометрикой в практической деятельности служит тому подтверждением.

Рекомендации по диагностике рисков должны быть элементом схемы компетенции любого органа и применяться всегда. Есть и отдельные способы, например применение Положений об организации управления правовыми рисками в исполнительных органах государственной власти Республики Башкортостан (утверждены постановлением Правительства Республики Башкортостан от 26 августа 2014 г.). Подобные схемы полезны в сферах управленческой деятельности в крупных структурах.

Спектр прогностических способов используется то системно, то эпизодически. Множество будущих решений бывают очевидны и предсказуемы. Примером служит статья П. Кассиа, профессора Университета Париж 1 Пантеон — Сорбонна, «Подразумеваемые решения в административном праве Франции». Вот краткий отрывок статьи:

«1. Правило о подразумеваемом или "молчаливом" решении является одним из важных инструментов правового государства. Указанное правило имеет два правозащитных последствия в отношении административных органов. Во-первых, оно дает заинтересованным лицам право на получение административного решения, прежде всего в тех случаях, когда это решение материально не существует, исключая случаи, когда администрация может хранить молчание в течение неопределенного срока в ответ на ходатайство, рассмотрением которого она занимается, из чего вытекает отсутствие юридических последствий. Во-вторых, оно позволяет воспользоваться правом на обжалование в органе административной юстиции решения, которое вступило в силу.

2. Чтобы ограничить круг обстоятельств, при которых судебное разбирательство не проводится в связи с отсутствием предварительного решения, Декретом от 2 ноября 1864 г. было предусмотрено, что если в течение четырех месяцев министр хранит молчание по поводу обжалования решения кого-либо из его подчиненных, это означает отказ в удовлетворении ходатайства.

3. Значение указанного правового принципа выявляет определенные трудности. Государственный совет уже давно установил правило, согласно которому молчание администрации как знак решения об отказе не является общим принципом права; таким образом, нормативно власть может сама, без предварительного законодательного разрешения, создать систему косвенного признания. Конституционный совет со своей стороны признал, что молчание администрации

в течение установленного периода как знак решения об отказе является "общим принципом", который имеет законодательную, а не конституционную основу, и только законодательный орган может изменить последствия молчания административных органов, расценив последнее как признание требования. Государственный совет присоединился к этому выводу, признавая в свою очередь "общий принцип права, в соответствии с которым молчание администрации означает решение об отказе"; регламентарная власть не вправе без предварительного законодательного разрешения установить режим подразумеваемого согласия, отступив от общего правила»¹.

5. УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИЛИ ИНЫМИ ПРОЦЕССАМИ: ПРАВОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Долгое время административно-правовое регулирование и управление воспринимались как «статичный набор элементов» — органы, акты, госслужба². В 1960-х годах управление рассматривается как процесс с определенным набором стадий — цель, организация, решения, контроль. Появляются работы по вопросам эффективности управленческих органов, ответственности в управлении. В современный период делается акцент на управление по результатам. Экономисты ищут пути оптимизации процесса управления.

В Институте исследования проводятся по двум направлениям. В последние годы появляются книги по вопросам государственного контроля, разрешительных систем, административно-правовых режимов³. Акцент делается на преобразующей роли административно-правового воздействия на процессы, отрасли и сферы общественной жизни⁴, что позволяет двигаться дальше.

¹ Цит. по: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 194–195.

² См.: Дмитриев М.Э., Золотарев А.Б., Краполов В.Б. Направления оптимизации административного процесса (на примере службы занятости) // Вопросы государственно-муниципального управления. 2018. № 1.

³ См.: Разрешительная система в Российской Федерации / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2015; Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012; Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2017.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2009; Правовое администрирование в экономике: актуальные проблемы. М., 2018.

Здесь стратегические цели, выбор приоритетов развития, риски в сфере административного управления. По сути, они не исследованы достаточно глубоко. Это и проблема теневого регулирования — 30% российской экономики, включая самозанятых граждан, находится вне регулирования. Высшая школа экономики выпустила книгу под заголовком «Вне регулирования», а Петербургский университет — работу «По ту сторону права».

Что такое процесс, на который воздействуют нормы? Нужно иметь полное информационное обеспечение, информатизация общества здесь дает очень много. Это правила, выбор цели, принятие административных решений, а не только актов, система целенаправленных действий.

Необходимо ввести и активизировать функцию прогнозирования в рамках административного регулирования.

Требуется решать юридические вопросы прогнозирования¹. И в целом необходима перебалансировка функций исполнительной власти и центральных органов, причем существенная. Например, К. Экштайн полагает, что незачем дробить все свои действия по 80 полномочий, поскольку есть принципы права, есть доктрина. Но кто в России ценит доктрину права? У нас же указания, поручения, дробность, поэтому и другая комбинаторика функций в госуправлении. А госуправление — это процесс реализации функций государства. Мы вообще оторвали административное право от государства, его нет. Мы пишем о том, что есть органы.

Итак, необходим эффективный механизм воздействия на процессы. Как реализуются цели и статусы? В 1974 году вышла в свет книга «Эффективность работы управленческих органов». Была попытка показать, какие виды действий применяются для реализации компетенций. Однако серьезные исследования функций координационных, организационных, воспитательных, социально-психологических отсутствуют.

Нужен новый «набор компетенций» — прогнозных, аналитических, стимулирующих. И это позволит уменьшить поток проверок и отчетов. Следует обратить внимание на то, что для административного права дело не только в акте как таковом. Есть понятие «родовое административное решение». А кто объяснит, что такое электронное решение или устное решение? Устное решение передается от министра к заму, от зама к директору завода и т.д. Его вес, юридическая сила не фиксированны.

¹ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование. М., 2018.

Профессиональные ассоциации, их довольно много, тоже принимают определенные решения. Дело не в кодексе этического поведения, есть регулятивный кодекс, а в том, какие у них решения. Мы этим не занимаемся, хотя здесь требуются теоретические разработки.

«Прямая линия» В.В. Путина 7 июня 2018 г. с участием министров и губернаторов — образец оперативных действий. Думается, что нужно шире использовать при оценке *эффективности административно-правового воздействия* те работы, которые появляются у смежников. В Институте отделом административного права подготовлено и опубликовано множество таких работ.

Так, в «Теория законности» есть нечто важное для административного права. Это уровни законности, показатели законности, динамика законности.

В практике администрирования возникают новые явления и отклонения от целей и норм регулирования. Здесь важна проблема конфликтов¹. Это не только административное правонарушение и ответственность административная? Да, в определенной мере. Но административное право имеет дело с различными правонарушениями в разных сферах и т.д. Не все сводится к административной ответственности. У нас создана и начала действовать Национальная ассоциация административистов. В прошлом году была опубликована работа «Правовое администрирование в экономике».

Административно-правовое воздействие — это инструмент, *практическая реализация* процесса управления и воздействия на процессы и реализацию решений. Здесь комплексные средства, и не только акт А, а за ним акт Б и В.

Часто очень важны организационные средства, воспитательные. Ведь у нас, получая новые функции, работник и клиенты в этой сфере квалификацию не повышают.

Обновлена редакция (от 18 апреля 2018 г.) Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». Граждане знают свои права? А служба соответствующая это тоже пропускает? Поэтому такая тупиковая ситуация.

Административное поведение. Административное право упорядочивает с помощью законов и процедур государственное управление и ориентирует на целевые действия. Управление по результатам — один из механизмов², но регуляторы бывают разные — предвиденные, неожиданные, хорошие, плохие. Мегаэффективность управленческого

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Юридический конфликт. М., 2018.

² См.: Государственное управление: в поисках результативности. М., 2016.

5. Управление общественными или иными процессами

воздействия и обеспечения нового социально-экономического и правового состояния определяется по формуле «цели — действия — результаты», а качество оценки — по общественной пользе, экономии ресурсов, обеспечению прав и законных интересов граждан.

ВВЕДЕНИЕ

К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

I. «Российское законодательство продолжает модернизироваться. Необходимость в укреплении его научных основ не ослабевает», — утверждает Т.Я. Хабриева¹.

Административное законодательство, будучи базовым структурным элементом системы российского законодательства, представляет собой историческое явление, которое призвано юридически регулировать повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения, а также отражать публично-правовые, то есть государственные и общественные, интересы в различных сферах жизни российского общества.

Формирование структуры и содержания административного законодательства на современном этапе детерминируется как имманентно присущими указанной отрасли закономерностями развития, так и новыми внешними по отношению к ней факторами. Таковыми, в частности, являются:

— новая стратегия социально-экономического развития России, утвержденная Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»², с такими приоритетами, как реальная экономика, устойчивый рост национального благосостояния, наука и новые знания, внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере, инициативные управленческие кадры и демократия, эффективное государственное управление и др. Достижение национальных целей должно быть подкреплено обновлением институтов права, прежде всего, в сфере надлежащего административно-правового обеспечения государственного управления, что

¹ Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015. С. 16.

² СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

обуславливает необходимость профессионального анализа состояния действующего административного законодательства, «итогов» его развития за последние четверть века и прогнозирования потребностей его обновления и совершенствования на период осуществления национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации до 2024 г. и на более отдаленные годы;

— расширение и интенсификация глобализационных процессов, влияющих на перераспределение функций и полномочий между различными субъектами и, как следствие, на развитие современного права и его связей с государством. На евразийском пространстве наиболее значимым является процесс формирования Евразийского экономического союза на базе Таможенного союза и Единого экономического пространства, действующего на основе принципов равноправия, прагматизма и взаимного уважения государств-участников и представляющего собой «международную организацию региональной экономической интеграции, обладающую международной правосубъектностью», в рамках которой «обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в определенных отраслях экономики»;

— диктующие необходимость скорейшего перехода нашей страны к инновационному социально ориентированному развитию долгосрочные системные вызовы, перед которыми оказалась Российская Федерация;

— совершенствование федеративного устройства Российской Федерации, обусловленное необходимостью обеспечения, с одной стороны, целостности и суверенитета России, а с другой — достаточного уровня самостоятельности субъектов Федерации, возможности решения на местах широкого комплекса проблем развития территорий с учетом их национальных, экономических и иных интересов и особенностей. Не менее значимым явлением стало присоединение к Российской Федерации Республики Крым и г. Севастополя, которые образовали особый — Крымский — федеральный округ;

— значительные по времени и масштабам трансформации исполнительной власти.

Административное законодательство — самая актуальная и динамичная отрасль законодательства. Общий вектор ее развития на ближайшую перспективу видится в обеспечении системности, гармонизации и расширении предметов регулирования, что позволит оптимально сочетать в государственном управлении программно-целевой и стратегический методы. При этом первоочередное значение имеют преодоление узкого практицизма, ориентированности на

решение сиюминутных, сугубо тактических задач и переход к реализации социальных технологий «конструирования будущего» на основе использования долгосрочных и сверхдолгосрочных прогнозных документов.

Изменяется структура административного законодательства. Так, в последние годы происходит формирование новой его подотрасли — законодательства о техническом регулировании, которое позволяет государству гарантировать безопасность продукции и контролировать связанные с требованиями к продукции процессы, не создавая излишних административных барьеров для осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Принятие новых законов не может рассматриваться как универсальный рецепт решения проблем. Во многих случаях особое внимание должно уделяться не столько регламентации новых отношений и формированию новых институтов, сколько поддержке уже существующих отношений и механизмов, которые доказали свою эффективность, их обновлению и адаптации к современным условиям. В этом отношении необходимо отметить как позитивную тенденцию принятие мер по совершенствованию законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, о досудебном (внесудебном) обжаловании решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Вместе с тем столь активное развитие административного законодательства не обходится без проблем. Так, наблюдается увеличение правовой неопределенности как следствие использования оценочных категорий при установлении ограничений, запретов, обязанностей, направленных на противодействие коррупции, экстремизму и терроризму, на защиту прав, свобод, здоровья и нравственности граждан. В результате создаются условия для произвольного толкования и применения административно-правовых норм.

Озабоченность вызывает законодательство об административных правонарушениях, с одной стороны, эффективно раскрывающее свой правоохранительный потенциал, с другой стороны, все более конкурирующее с уголовным законодательством в части видов и размеров наказаний. В связи с этим весьма своевременной следует признать новую кодификацию законодательства об административных правонарушениях¹.

¹ 13 ноября 2015 г. на заседании секции публичного права ученого совета ИГиСП состоялось обсуждение проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), разработанного депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.Н. Плигиным и группой специалистов. По

II. Исключительно важная роль административного законодательства в обеспечении правопорядка в процессе модернизации российского общества, проведении всесторонних реформ не подлежит сомнению. Развитие административного законодательства рассматривается как гарантия поступательной модернизации системы государственного управления, обеспечения стабильности и надлежащего функционирования государственного аппарата, его эффективности и результативности.

И это неслучайно. Административное законодательство является мощным регулятором отношений государственного управления, оно должно постоянно обновляться. Его главная цель — повышение эффективности (результативности) деятельности органов исполнительной власти в достижении измеримых, прозрачных и понятных для общества результатов работы. После принятия Концепции административной реформы на 2006—2010 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.)¹, преобразования в сфере государственного управления стали носить устойчивый характер.

Можно говорить о продолжающемся процессе формирования современной административной системы как о необходимом условии модернизации страны, обеспечения политической стабильности общества, о создании современной системы административного законодательства, повышении его роли в упорядочении функционирования государственного аппарата и укреплении его позиций в регламентации разнообразных жизненных связей российского общества.

Политические руководители страны хорошо осознают, что без административного права, обеспечения законности в сфере государственного управления невозможно достичь социального прогресса,

итогах были приняты рекомендации, сохраняющие свою исключительную актуальность для проекта КоАП РФ, разработка которого продолжается: о правотворческих полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области административных правонарушений; действии законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве; правилах исчисления процессуальных сроков; принципе неотвратимости административной ответственности; взаимосвязи административной ответственности и других видов публично-правовой ответственности; принципе правовой определенности и использовании оценочных категорий; критериях классификации административных правонарушений; понятии «однородное правонарушение»; формах вины; видах административных наказаний; возрасте привлечения к административной ответственности и сроках давности и др. (см.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Ученые обсуждают проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 167—173).

¹ СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

обеспечить надлежащее государственное регулирование материального производства, охрану природы и культурных ценностей, права и законные интересы граждан¹.

Логика развития государственного управления и административного законодательства требует их постоянного совершенствования, приведения в соответствие с изменяющимися условиями функционирования государства и жизнедеятельности российского общества. Синхронизация этих процессов позволяет с более высокой степенью точности отражать инновации в работе государственного аппарата, осуществлять развитие реформ в экономике и социальной сфере. Чем интенсивнее сопряженность этих процессов, тем активнее административное законодательство приближается к адекватному системному обеспечению надлежащего качества государственного управления.

III. Административное законодательство в силу своего назначения и той роли, которую оно играет в обеспечении правопорядка в стране, является самой крупной фундаментальной отраслью российского законодательства. Общественные отношения, регулируемые актами административного законодательства, настолько широки и разнообразны, что не поддаются точному учету².

По состоянию на 1 января 2018 г. отрасль административного законодательства содержит 48 819 действующих нормативных правовых актов, принятых федеральными органами государственной власти, из них:

- федеральных конституционных законов (включая Конституцию РФ) — 44;
- федеральных законов — 2446;
- указов Президента РФ — 1757;
- постановлений Правительства РФ — 11 919;
- судебных актов, имеющих нормативный характер, — 191;
- различного рода приказов федеральных органов исполнительной власти — 25 509;
- иных нормативных правовых актов (распоряжений, информации, телеграмм, сообщений и др.) — около 7000.

При этом не учтены акты, не попавшие в базу: внутренние документы (локальные нормативные акты), технические нормы (СНиПы, СанПины и т.п.) и др. Их очень много.

¹ См. Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2018, 2017, 2016, 2015 и другие годы.

² Это давно отмечали отечественные ученые-административисты (см., например: Одарченко А.Н. Проблема систематики административного права // Право и жизнь. 1925. № 6. С. 48).

Такое обилие нормативных правовых актов не помогает административному законодательству обрести стройность и завершенность. Но с этим связаны и более серьезные негативные последствия. «Обилие правовых актов подчас создает иллюзию решения задач общества и государства, не отражая реальных периодов их развития»¹. К этому общему выводу Ю.А. Тихомирова можно добавить: обилие актов административного законодательства свидетельствует о плохом качестве, хаотичности и бессистемности последнего, что ведет к низкой эффективности его применения, снижению исполнимости и в конечном счете к слабой эффективности государственного управления, а слабость и неэффективность административного законодательства — к увеличению объема регулирования.

Между тем «...качественно новые условия макросреды функционирования и развития российского социума предъявляют новые повышенные требования к качеству и эффективности государственного управления»². Не менее высокие требования предъявляются к качеству законодательства, регламентирующего отношения государственного управления, а также к научному обеспечению механизма государственного управления.

«Ныне потребности эффективного регулирования государственного управления социально-экономическими и политическими процессами особенно обостряют интерес к правовому опосредованию административной деятельности, к теоретическим подходам к административному законодательству и практике административно-правового регулирования»³.

Административное законодательство является предметом изучения науки административного права, которая по сложности и масштабу исследуемого предмета может отдаленно сравниться разве что с наукой гражданского права.

Учебник США «Административное право и процесс» предваряется цитатой: «Административное право не для слабаков»⁴. И это справедливо.

На протяжении нескольких лет Институт социологии РАН проводит общенациональные социологические исследования, направ-

¹ Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 15.

² Российское общество и вызовы времени. Книга первая / под ред. М.К. Горшкова и В.В. Петухова. М., 2015. С. 7.

³ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 5.

⁴ Автор учебника Э. Ричардсон цитирует А. Скалиа («Судебное уважение к административным толкованиям права». 1989. С. 511) (на англ. языке).

ленные на изучение трансформационных процессов, происходящих в современной России в контексте реальных общественных ситуаций¹. Констатируется, что российское общество становится все более сложным и противоречивым. В последние десятилетия в нем доминирует негативное социально-психологическое состояние², в связи с чем органам исполнительной власти необходимо уделить более пристальное внимание управлению делами общества.

В России сохраняет устойчивость традиционная ценностно-нормативная система, стержнем которой является особая роль государства. Государство от общества неотделимо. Государству самим обществом выдается мандат на осуществление заботы о народе, на реализацию основополагающих норм и конституционных ценностей³.

Все это означает, что в общественной жизни нет таких дел, которые могут находиться вне зоны влияния правительственных органов.

Все сферы жизни российского общества нуждаются во внимании органов исполнительной власти. Это создает объективные предпосылки для развития административного законодательства.

Необходима внятная правотворческая реакция на актуальные нужды государственного управления. Административное законодательство касается всех и каждого. Никто не свободен от его строгого юридического воздействия.

Наука административного права развивается вместе с административным законодательством и административной практикой.

В контексте названных проблем государственного управления и необходимости их решения административное законодательство находится в фокусе государственного внимания, а его исследования становятся важным средством юридической диагностики⁴ и научного обеспечения управленческих процессов. Административно-правовые исследования должны соответствовать явно возрастающим

¹ См.: Российское общество и вызовы времени. Книга первая / под ред. М.К. Горшкова, В.В. Петухова. М., 2015; Российское общество и вызовы времени. Кн. 2 / отв. ред. М.К. Горшков, В.В. Петухов. М., 2015; Российское общество и вызовы времени. Кн. 3 / под ред. М.К. Горшкова, Н.Е. Тихоновой. М., 2016; Российское общество и вызовы времени. Кн. 4 / отв. ред. М.К. Горшков, В.В. Петухов. М., 2016.

² См.: Российское общество и вызовы времени. Кн. 4. С. 45.

³ См.: Горшков М.К. Российское общество и вызовы времени. Предисловие. Кн. 4. С. 23.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Диагностика в публичном праве // Право и экономика. 2004. № 7. С. 7–15; Его же. Риски: диагностика и устранение // Право и экономика. 2015. № 9. С. 4–10.

потребностям их включения в систему научного обеспечения государственного управления.

IV. Ученые-административисты Института с начала 1990-х гг. ведут прогностические исследования развития административного законодательства в рамках концепций развития российского законодательства, разрабатываемых Институтом¹.

В концепциях в основном акцентировался эмпирический, ситуационный взгляд на проблемы развития административного законодательства. В них были сделаны выводы исключительно на основании практического опыта правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти.

Авторы старались осмыслить ситуацию, оценить ее потенциал, сформулировать научные рекомендации по подготовке проектов нормативных актов, которые не носили универсального и обобщающего характера.

Развитие законодательства определяется не только конкретной ситуацией, хотя акты, нацеленные на ее разрешение, должны быть

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Ноздрачев А.Ф., Пронина В.С. и др. Концепция развития административного законодательства // Концепции развития российского законодательства; под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1994; Тихомиров Ю.А., Ноздрачев А.Ф., Пронина В.С. и др. Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа: концепции развития российского законодательства; редкол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. М., 1995; Тихомиров Ю.А., Ноздрачев А.Ф., Хангельдыев Б.Б. и др. Концепция развития административного и административно-процессуального законодательства // Концепции развития российского законодательства; редкол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. М., 1998; Тихомиров Ю.А., Ноздрачев А.Ф., Казанцев Н.М. и др. Концепция развития административного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004; Ноздрачев А.Ф., Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. и др. Концепция развития административного законодательства. Гл. 8; Зырянов С.М. Развитие ситуационного законодательства. Гл. 29; Сухарева Н.В., Кузнецов В.И. Концепция развития административно-процессуального законодательства. Гл. 33 // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Ноздрачев А.Ф., Лукьянова В.Ю. Повышение эффективности государственного управления. Обеспечение технического регулирования // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2013; Ноздрачев А.Ф., Лукьянова В.Ю. Повышение эффективности государственного управления. Обеспечение технического регулирования // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2014; Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. и др. Развитие административного законодательства // Научные концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2015.

приняты немедленно. В работе предприняты попытки увязать конкретные предложения и концепции с определенными ситуациями для того, чтобы наиболее эффективно достичь цели формирования административного законодательства.

Но конкретные ситуации менялись по многим параметрам: содержанию (технические, экономические, организационные и т.д.); виду управленческих решений; времени и т.д. И при разработке концепций развития административного законодательства авторы обращались к тем проектам, которые подлежали включению в повестку правотворческих органов, — проектам федеральных законов. Так, в концепциях и аналитических записках были обоснованы необходимость принятия, а также структура и общее содержание таких федеральных законов, имеющих важнейшее значение для системы административного законодательства, как «О техническом регулировании», «О стратегическом планировании», «О промышленной политике», «О государственном контроле и надзоре», «О разрешительной деятельности», «О системе государственной службы Российской Федерации» и т.д.

Однако быстро меняющиеся реалии деятельности государства и жизни общества не позволили авторам концепций выделить базовые приоритеты в развитии административного законодательства и обосновать системные связи между законами и иными источниками административно-правового регулирования.

Представляемая монография демонстрирует новые подходы. Их суть в перенесении акцента с конкретных ситуаций, со сложившихся условий на теоретические конструкции и осмысление системных связей в административном законодательстве.

Необходимы рекомендации по разработке системы базовых актов, отвечающих как конкретным требованиям, так и теоретическим условиям. Научные построения должны исходить из динамической природы административного законодательства и формулировать рекомендации, работающие в различных условиях и ситуациях, поскольку законодатели и правоприменители нередко ошибочно интерпретируют обстоятельства. Об этом свидетельствует практика внесения многочисленных изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты буквально на следующий день после их принятия.

V. Все законопроекты в сфере государственного управления, разрабатываемые органами исполнительной власти в Российской Федерации, проходили и проходят правовую и антикоррупционную экспертизу в Институте в целях обеспечения их соответствия Конституции РФ, законодательству и международным обязательствам Российской Федерации.

Отдел административного законодательства и процесса не только проводит исследования в сфере административного законодательства, которые имеют серьезное научное и практическое значение и являются предметом глубокого анализа профессионального сообщества¹, но и принимает активное участие в законопроектной работе².

Фактически отделом административного законодательства и процесса представлялись правовые заключения по всем основным поступающим в Институт законопроектам и проектам постановлений Правительства РФ, относящимся к сфере административного законодательства³.

Можно утверждать, что имеющиеся достижения, а также и упущения в научном обеспечении развития административного законода-

¹ См.: Рецензия на кн.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. 2017; Киреева Е.Ю. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 82–84; Мартынов А.В., Никифоров М.В., Ляпин И.Ф. Рецензия на кн.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография // Журнал российского права. 2017. № 11; Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2015; Мартынов А.В., Никифоров М.В. Рецензия на кн.: Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практ. пособие // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 83–86; Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012; Никифоров М.В., Мартынов А.В. Современное исследование вопросов правового регулирования государственного контроля // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 148–150.

² Так, заведующий отделом А.Ф. Ноздрачев входил в состав рабочих групп по разработке проектов федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации», «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.; заместитель заведующего отделом Л.К. Терещенко и старший научный сотрудник А.В. Калмыкова — в состав рабочих групп по разработке проекта федерального закона «О техническом регулировании»; старший научный сотрудник А.В. Калмыкова — в состав рабочей группы по подготовке проекта федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

³ Так, отдел представил заключения на концепции и проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов (в 2015 г. — 777, в 2016 г. — 787, в 2017 г. — 888), справки для Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности — 54, справки к совещанию в Администрации Президента РФ по законопроектам — 76.

тельства определенным образом связаны как с результатами научных исследований в Институте, так и с экспертной работой сотрудников отдела административного законодательства и процесса. Ученые-административисты активно и профессионально пытаются влиять на содержание проектов, и их в определенном смысле можно назвать «теневыми законодателями» в области административного права.

VI. В научной деятельности Института все шире используется новая технология исследования проблем развития законодательства. Работа над концепциями продолжается, формируется широкая площадка или специальный форум для обсуждения и привлечения внимания всех заинтересованных сторон — законодателей, исследователей и будущих правоприменителей, что способствует оптимизации правотворческого процесса и совершенствованию административного законодательства.

Отдел административного законодательства и процесса Института, проводя исследования проблем развития административного законодательства, активно использует названную технологию, полагая, что она дает определенный синергетический эффект. Проблемам модернизации административного законодательства был посвящен ряд заседаний круглых столов и проблемных семинаров¹.

С 2015 года появились новые организационные возможности для более широкого и профессионального обеспечения развития современного административного законодательства.

На учредительном собрании, состоявшемся 25 ноября 2015 г., по инициативе Ю.А. Тихомирова создана Национальная ассоциация

¹ См.: Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Модернизация административного права // Журнал российского права. 2014. № 11; Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Ученые обсуждают проект обновленного Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2016. № 3; Тихомиров Ю.А., Кабытов П.П. Закон как важнейший ресурс развития промышленности // Журнал российского права. 2016. № 7; Ноздрачев А.Ф., Стародубова О.Е. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития // Журнал российского права. 2016. № 9; Кузнецов В.И., Стародубова О.Е. Национальная ассоциация административистов: первые шаги // Журнал российского права. 2017. № 1; Кузнецов В.И., Стародубова О.Е. Круглый стол «Административно-правовое регулирование реальной экономики: новые подходы» // Административное право и процесс. 2017. № 3; Ноздрачев А.Ф., Стародубова О.Е. Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства // Журнал российского права. 2017. № 8; Ноздрачев А.Ф., Кабытов П.П. Проблемы совершенствования административного законодательства в контексте обеспечения эффективности и результативности государственного управления // Журнал российского права. 2017. № 9; Правовое администрирование в экономике: актуальные проблемы / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2018.

административистов¹. Первоначальные проекты учредительных документов готовились в отделе административного законодательства и процесса Ю.А. Тихомировым и А.Ф. Ноздрачевым. В учредительном собрании приняли участие более 60 ученых и практиков в области административного права, представляющих 28 научных и образовательных организаций из 12 субъектов Российской Федерации.

Отдел административного законодательства и процесса принимает активное участие в работе Национальной ассоциации административистов, инициируя в рамках ее деятельности постановку и обсуждение актуальных вопросов развития и совершенствования административного законодательства².

¹ Национальная ассоциация административистов является некоммерческой организацией, объединяющей физических лиц, основанной на добровольном членстве и созданной для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов для достижения общественно полезных целей, предусмотренных уставом, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

Понятием «административист» обозначаются физические лица, профессионально занимающиеся преподаванием и (или) научными исследованиями в области административного права и процесса, практическими разработками в системе государственного управления, иные граждане, связанные со сферой правового обеспечения государственного управления в силу профессии или проявляющие интерес к данной сфере.

Целями ассоциации являются:

– объединение усилий ученых, преподавателей и практиков в вопросах совершенствования теории, правового регулирования и практики государственного управления;

– научно-методическое и организационно-правовое обеспечение устойчивого взаимодействия граждан, институтов гражданского общества и государственных органов в решении задач социально-экономического развития Российской Федерации;

– интеграция и повышение уровня научных исследований в области административного права и процесса;

– разработка инновационных методик обучения, совершенствование образовательных технологий в рамках преподавания учебных дисциплин административно-правового цикла;

– привлечение членов ассоциации к участию в проектах и программах, направленных на повышение уровня правового обеспечения и организации государственного управления, к экспертной деятельности.

В настоящее время ассоциация объединяет более 100 ученых, преподавателей и практиков из 27 субъектов Российской Федерации.

² В их числе: методический семинар «Административное право и административный процесс в условиях многоуровневого юридического образования» (18 мая 2017 г.); научная конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (29–30 июня 2017 г., Национальный исследовательский Нижегородский государственный

VII. Ученые-административисты давно обсуждают идею «...ускорения позитивного развития современного административного права и достижения им нового уровня, соответствующего общепризнанному стандарту правового государства, прогрессивным представлениям о роли и значимости этой отрасли права в правовой системе России»¹.

В контексте данной идеи Институт с участием других научных центров, продолжая прогностические изыскания, представляет результаты исследования наиболее общих проблем формирования административного законодательства. Полагаем, следует отметить, что в представленной работе не используется принцип альманаха. Данная книга — не собрание разнородных материалов, она подчинена единой сверхидее, посвящена многоаспектной и емкой теме — модернизации обширного административного законодательства с «мозаичным» предметом регулирования. В отличие от предшествующих исследований, касающихся вопросов практического прикладного научного обоснования необходимости разработки и принятия конкретных законодательных и других нормативных правовых актов, настоящая работа — это изучение доктринальных проблем административного законодательства и основных тенденций его развития.

Анализ доктринальных проблем административного законодательства проводится на основе действующей нормативно-правовой базы и прогнозных оценок политико-юридических документов — доктрин, концепций, основных направлений, принятых высшими органами государственной власти Российской Федерации, а также перспективных программ социально-экономического развития страны.

Данное исследование не преследует цели детального рассмотрения проблем развития всех институтов и субинститутов административного законодательства, а уделяет внимание главным образом ключевым и наиболее актуальным проблемам его модернизации в целях повышения эффективности и качества государственного

университет им. Н.И. Лобачевского); отчет о проведении экспертной площадки «Правовой потенциал развития высокотехнологичной экономики» (секция кафедры административного права и процесса МГЮА им. О.Е. Кутафина, 7 апреля 2017 г.); III Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (29–30 июня 2017 г., ННГУ); Международная научно-практическая конференция «Информационные технологии в государственном управлении» (6 апреля 2018 г.).

¹ Старилов Ю.Н. О современной теории административного права России, граних творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 10.

управления, концентрируясь наряду с материальным законодательством на вопросах административного процессуального законодательства.

В монографии выделены перспективные направления совершенствования административного законодательства в соответствии с программно-стратегическими документами, определяющими приоритеты социально-экономического развития России.

Основное внимание уделяется обоснованию новой систематики административного законодательства и принципов его построения, его действия и динамики, надлежащего соотношения федеральных законов, нормативных правовых актов Правительства РФ и других актов федеральных органов исполнительной власти, актов федерального законодательства и актов законодательства субъектов Российской Федерации, законов и международных правовых актов — источников российского административного права, а также внутренних связей между подразделениями административного законодательства.

Таким образом, исследование посвящено теоретической разработке научных положений, призванных способствовать проведению модернизации административного законодательства. Основываясь на решении данной научной задачи, авторы полагают возможным повлиять на этот процесс. Теоретические выводы, направленные на обновление административного законодательства, могут помочь избежать ошибок, которые имели место в процессе проведения административной реформы¹. Разногласия в определении роли административной реформы в науке административного права существенно влияют на ее восприятие в научном сообществе².

¹ См.: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2004; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 3.

² См.: Винокуров В.А. Тупик административной реформы и пути выхода из него // Административное право и процесс. 2017. № 10; Его же. Конституция России и реформа государственного управления // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 4; Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поиска концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7; Кирин А.В., Побежимова Н.И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3; Воронов А.М. К вопросу о модернизации концепции административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 14–17; Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 28.

VIII. Неотъемлемой частью продолжающегося реформирования российского государства является совершенствование его исполнительского аппарата, форм и методов его деятельности. Здесь требуется осознание того, что основой модернизации государственного управления является надлежащая правовая база. Только «...затем переходят к созданию стабильно функционирующих институтов и организаций в системе государственного управления. А далее активно работают над вопросами повышения эффективности работы всей системы на основе анализа текущих проблем...»¹.

Особенность развития системы государственного управления на данном этапе заключается в том, что она еще не приобрела нужного «технократического характера», когда решающую роль играют процедуры и регламенты, когда предсказуемы как характер управленческого процесса, так и его результат. Поэтому «...в современной повестке дня стоят вопросы формирования новых и развития действующих государственных институтов, а также повышение их эффективности и результативности в условиях все большего ограничения бюджетных расходов, внешней нестабильности, ускоренного проведения структурных и институциональных реформ»².

Вследствие этого заметно своеобразное «оголение» институтов административного права — органов исполнительной власти, которые по существу функционируют вне правовой оболочки. Отсутствие верховенства закона в административной деятельности приводит к увеличению подзаконного регулирования, внеправового воздействия, а также административного усмотрения.

Поэтому требуются осознание неудовлетворительного состояния административного законодательства, выявление существующих проблем и выработка предложений по их решению. Развитие административного законодательства должно быть связано как с социально-экономическим развитием страны, так и с обновлением исполнительного аппарата государства.

Работа представляет авторское видение современного состояния административного законодательства и предложения по его обновлению и совершенствованию.

IX. Авторы исходят из убеждения, что построение и функционирование демократического правового социального федеративного государства требуют создания целостной непротиворечивой системы административного законодательства, обеспечивающей (гарантиру-

¹ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 137.

² Там же.

ющей) реализацию функций российского государства, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества. При этом правовое регулирование управленческих отношений должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечивались оптимальное сочетание публичных и частных интересов, сбалансированность прав и свобод человека и гражданина и интересов всего российского общества.

Активный поиск оптимальной модели государственного управления ведется уже не один год, вследствие чего:

- формируются новые институты, отражающие новизну административного воздействия на процессы в экономической, социальной, информационной, научно-технической и других сферах;

- появляются новые инструменты и технологии обеспечения открытости власти в механизме государственного управления (саморегулирование, аутсорсинг и др.), требующие дальнейшего оформления и институционализации;

- реализуются новые правовые решения основных задач органов исполнительной власти — интенсификация масштабной работы по реализации законов и повышение качества государственных услуг и эффективности государственного управления в целом.

Продолжается тенденция к взаимопроникновению публичных (в первую очередь административного) и частных отраслей права. Элементы публичного права присутствуют в сфере действия частного права, равно как элементы частного права — в сфере права публичного.

В результате проникновения публичного права в область частного в частном праве становится все больше императивных норм. Их легко обнаружить в Гражданском кодексе РФ (далее — ГК РФ), других законодательных актах частнопроводного характера. Вместе с тем публичное право активно заимствует частнопроводные институты и конструкции, используя их в экономике и в непосредственном государственном управлении. Частнопроводные нормы и конструкции успешно применяются в публичной сфере, заменяя жесткое правовое регулирование более гибким¹. Но пределы взаимопроникновения норм разной правоотраслевой принадлежности требуют научного обоснования.

Императивные нормы публичного права в экономике часто рассматриваются как административные барьеры, которые необходимо снижать или ликвидировать. Однако во многих случаях такие импе-

¹ См.: Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2014. С. 30 и след.

ративные нормы обеспечивают прозрачность и законность отношений, правовой порядок, баланс публичных и частных интересов. Такие легализующие процедуры, как регистрация, лицензирование, ограничивая в определенной степени выход на рынок, позволяют защитить общественные интересы, снизить неопределенность и риски в отношениях с контрагентами. На защиту рынка направлено и все антимонопольное законодательство, являющееся по природе публичным¹.

Наблюдаются тенденции к постепенному смягчению модели дерегулирования, переход от презумпции минимизации к презумпции оптимизации вмешательства государства в процессы экономического и социального развития общества. Отражением этих процессов в административном праве является, например, восстановление (хотя и в усеченном виде) ряда действовавших ранее правовых институтов: новой промышленной политики, государственного планирования, стандартизации и т.д. Идет формирование компромиссной «сервисной модели сильного государства».

Авторы учитывают, что важным фактором, влияющим на развитие системы административного законодательства Российской Федерации, является интенсификация интеграционных процессов на евразийском пространстве, в частности создание Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС), который функционирует с 1 января 2015 г.

Х. Представленная монография является коллективным произведением, поэтому для отдельных авторских материалов характерны специфичность в изложении текста, терминологические особенности в использовании аргументов и определений, формулировании авторских научных позиций и выводов. По нашему мнению, эта особенность монографии в целом сколько-нибудь серьезно не усложняет ее восприятие как комплексного труда, имеющего внутреннюю логику и структуру.

Каждая глава монографии интегрирована в общий замысел книги, но вместе с тем имеет свои акценты, отражающие не только авторское видение проблем, но и реальные потребности их решения.

Идеи, представленные в монографии, современны и своевременны, прогрессивны и научно обоснованы. Они затрагивают довольно широкий круг как теоретических проблем, так и проблем прикладного значения правового регулирования управленческих отношений, значительное число институтов административного права.

¹ См.: Конкурентное право Российской Федерации: учебное пособие / под ред. Н.И. Клейн, Н.Е. Фонаревой. М., 1999.

Авторы высказывают новые научные идеи и конкретные предложения относительно направлений, путей, мер и методов модернизации административного законодательства, которые необходимы для повышения регулятивного потенциала российского государства, реализации экономических, социальных, культурных и других задач преобразования страны.

Монография является выражением авторских концепций (суждений), объединенных идеей модернизации административного законодательства. Все эти концепции заслуживают внимания в связи с проектами реформирования государственного управления и планами законопроектных работ Правительства РФ.

Все эти нюансы свидетельствуют об определенном уровне профессионализма авторов и весьма тщательной проработке ими проблематики модернизации административного законодательства.

Монография заслуживает представления читателю, чтобы при общем понимании ее содержания подчеркнуть научную (теоретическую) значимость и новизну отдельных авторских взглядов на исследуемую проблему.

В разделе II Н.М. Казанцев предлагает исходным пунктом модернизации административного законодательства взять историческую традицию первых конституционных актов страны, посвященных защите чести, прав и достоинства человека. Кроме того, он рекомендует отказаться от привычки не следовать букве закона и не обеспечивать ее исполнения, особенно в той части, где должностным лицам вменяются обязанности, а гражданам — право их контролировать.

Для ведения эффективной борьбы с коррупцией необходимо понять сущность этого явления, открытую Н. Макиавелли, развитую М. Бакуниным и В.М. Хвостовым, — всякое использование публичной власти в частных интересах. Представляется квалификация типов национального государства по степени правовой приемлемости использования публичной власти в частных интересах и коррупции как способа властеосуществования.

Задача модернизации административного права видится в построении фактического республиканского государственного строя путем постепенного выведения народа из «тотемистического почитания лиц и дел власти» и вовлечения его в культуру уважения закона и поддержки правовых институтов контроля властвующих лиц.

В разделе III монографии право на выбор будущего рассматривается Н.М. Казанцевым как одно из естественных прав человека, проистекающее из его права на жизнь и реализуемое посредством его

личного выбора, а также избранных им представителей народа в парламенте.

Показываются пробелы, противоречия, которыми изобилует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ), и методы их устранения. Развенчиваются мифы о планировании как об исключительной деятельности государства и его несовместимости с рыночной экономикой. История экономического планирования в натуральных показателях насчитывает более 200 лет.

Зарубежный опыт применен для раскрытия такого явления, как гиперконкуренция наций, совершаемая крупнейшими компаниями и политиками государства. В связи с этим раскрывается необходимость отказа от устаревшего, использованного в Федеральном законе № 172-ФЗ понимания стратегии как безконкурентного и безальтернативного видения будущего в абстрактных показателях. Предлагается понятие стратегии, основанное на методах стратегических игр. Представлена разработанная Н.М. Казанцевым модель «Морфология стратегий на фундаментальных диспозициях развития экономического субъекта».

Рекомендуются внедрение стратегического планирования посредством исполнения норм Конституции РФ о создании федеральной экономической службы в соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, а также учреждение Федерального банка плановых кредитов и инвестиций РФ, в связи с чем предлагается внести существенные дополнения в Федеральный закон № 172-ФЗ.

В условиях административной реформы 2006–2010 гг. и ее продолжения — совершенствования государственного управления в период 2010–2017 гг. — уместной и своевременной мерой является постановка вопроса об обобщении оправдавших себя эффективных новаций в государственном управлении на уровне федерального закона. Эта задача поставлена перед государством еще в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Признано, что одним из основных препятствий на пути успешного решения многих задач и проблем социально-экономического развития страны и ее регионов, обеспечения достойного уровня жизни и безопасности граждан является низкое качество государственного управления.

В разделе II монографии Э.В. Талапина и В.Н. Южаков впервые рассматривают вопросы модернизации административного законодательства в аспекте повышения качества и эффективности государственного управления.

На основе глубокого анализа действующего правового регулирования различных процессов государственного управления авторы, на наш взгляд, правильно определили его слабое звено — «...недостаточная системность...». Нормативная правовая база противоречива, разрознена и во многом пробельна. В таких условиях вывод о необходимости «...повысить системность правового регулирования государственного управления...» является обоснованным и заслуживает пристального внимания законодателей. Такой закон способен стать стимулом и гарантом решения в том числе тех вопросов, которые не были решены в ходе административной реформы.

В разделе III монографии В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова и Ю.А. Тихомиров представили развернутые предложения по разработке проекта закона об основах качественного государственного управления как главного средства модернизации и систематизации административного законодательства. Согласно основной идее проекта качественным (надлежащим) признается государственное управление, отвечающее требованиям обоснованности, результативности и эффективности.

Децентрализация, централизация, концентрация — общепризнанные политико-правовые принципы организации и развития государственности. Для современной отечественной модели публичного управления в целом и государственного администрирования в частности важно иметь оптимальный баланс принципов «централизация — децентрализация», обеспечивать динамичный нормативный характер их соотношения в целях внутренней взаимосвязи, согласованности и взаимодействия в системе государственного управления, а также реализации демократических требований и гражданской активности.

В главе 8 разд. II (С.Н. Махина) обсуждаются вопросы децентрализации государственного администрирования как наиболее актуального явления современной государственности, устанавливаются ее базовые характеристики, позволяющие рассматривать децентрализацию не только как основу функционирования российского правового государства, но и как форму организации государственного администрирования; предлагаются обоснованные выводы о нормативной обеспеченности процессов децентрализации, централизации и концентрации российской модели публичного управления (государственного администрирования).

Совершенствование в течение последних 25 лет административного процессуального законодательства в соответствии с установленными стандартами административной и судебной реформ дало

результаты¹. Однако остались и нерешенные задачи, касающиеся модернизации административного процессуального права, от развития которого зависит будущее всей системы административно-правового регулирования.

В главе 15 (разд. III) Ю.Н. Стариков подробно рассматривает дискуссионные вопросы, связанные с выяснением процессуально-правового потенциала и юридического значения Кодекса административного судопроизводства РФ (2015) в структуре российского процессуального законодательства, в механизме реализации судебной власти в стране, создания системы надлежащей защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций. Дается критический анализ основного содержания концепций двух законопроектов, предусматривающих правовое регулирование административных процедур в сфере публичного управления: «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» и «Об административном производстве в Российской Федерации».

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы определен переход России к цифровой экономике². В Программе «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632³, определены меры по ускоренному реформированию российской экономики из преимущественно сырьевой в экономику нового типа, цифровую, соответствующую общемировой тенденции развития.

Взятый курс на развитие цифровой экономики в стране предопределил направления модернизации всех отраслей законодательства, в том числе и административного, его адаптацию к цифровой среде. Движение Российской Федерации по инновационному пути развития к новому технологическому укладу требует анализа действующего административного законодательства с позиции того, имеют ли место препятствия на пути формирования цифровой экономики, существуют ли административные барьеры, сдерживающие движение страны к цифровой экономике, в каком направлении должна происходить адаптация административного законодательст-

¹ См. подробнее: Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия «Юбилей, конференции, форумы». Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж, 2013.

² URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/136.html>

³ Там же.

ва к новым условиям экономического развития. При этом необходимо учитывать интенсификацию интеграционных процессов на евразийском пространстве, включая создание ЕАЭС, совместное движение к цифровой экономике, в рамках которого также намечены конкретные меры.

В разделе III (гл. 13) Л.К. Терещенко предпринимает попытку определить на ближайшую перспективу, какие изменения должны произойти в административном законодательстве с учетом того, что в ряде документов одной из первых и главных проблем на пути к цифровой экономике называют административные барьеры.

В сфере государственного управления действует значительное число правил, нарушение которых влечет наступление административной ответственности. В разделе III гл. 14 об этом рассуждает С.М. Зырянов.

Предпринята попытка определить содержание и основные признаки современной административно-деликтной политики, осуществлен ретроспективный анализ формирования государственной политики в сфере административной ответственности на основе систематизации изменений законодательства об административных правонарушениях и законопроектов, которыми вносились изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ, показаны некоторые расхождения между декларируемой и реализуемой государственной административно-деликтной политикой, а также сходство и различия в подходах к формированию административно-деликтной политики разными субъектами законодательной инициативы.

В разделе IV монографии в результате выполнения настоящего исследовательского проекта силами ученых-юристов государств — членов ЕАЭС (Армения — Г.Б. Даниелян; Белоруссия — Г.А. Василевич, С.Г. Василевич; Казахстан — Р.А. Подопригора; Киргизия — А.М. Абакирова, Б.К. Оторова, М.А. Абдыраев; Россия — А.В. Калмыкова) удалось выявить некоторые тенденции развития государственного управления и административного законодательства. В них отражаются и общие, и специфические аспекты преобразований в этих странах, опыт развития административного законодательства.

Несмотря на различия и географические особенности стран, входящих в ЕАЭС, Армению, Белоруссию, Казахстан, Киргизию объединяет много общего в основополагающих вопросах модернизации административного законодательства. Как и в России, нормативная база государственного управления в государствах ЕАЭС нуждается в существенном улучшении. Развитие административного законода-

тельства строится по таким направлениям, как развитие управленческого процесса, административных процедур и административного судопроизводства; модернизация систем государственной службы и др.

В разделе даются характеристики национальных проблем правового обеспечения государственного управления в Армении, Белоруссии, Казахстане, Киргизии и освещаются пути их разрешения. Общая цель развития административного законодательства в государствах — членах ЕАЭС — обеспечивать законность и правопорядок, содействовать экономическому и социальному развитию. А.В. Калмыкова, в специальной главе, посвященной вопросам гармонизации административного законодательства государств — участников ЕАЭС (гл. 20), рассматривает проблемы формирования административного законодательства на уровне ЕАЭС, пределы наднациональной компетенции, возможности ее расширения. Кроме того:

- анализируются административно-правовые нормы Договора о ЕАЭС, в том числе о правовом статусе органов управления Союза, акты органов ЕАЭС, а также осуществляемые ими процедуры;

- исследуется международная регламентация в рамках ЕАЭС вопросов взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти государств — членов ЕАЭС, в том числе при расследовании административных правонарушений и привлечении к административной ответственности;

- определяются направления гармонизации административного законодательства государств — участников ЕАЭС с учетом развития права Союза.

Особое внимание уделяется в разд. V монографии вопросам влияния международно-правовой среды на развитие административного законодательства. Отчуждение от нее в советские годы сменилось в настоящее время почти полным признанием приоритета международных принципов и стандартов над национальным правом, чрезмерным копированием иностранных образцов и использованием услуг зарубежных экспертов при разработке законопроектов.

В условиях глобализации международное право стало жестким конкурентом национального права. Именно международные правовые регуляторы, принятые в международной практике правового регулирования административных отношений, играют все более важную и активную роль в системе административно-правовых регулятивных средств в сфере государственного управления жизнедеятельностью государства.

Современная модель развития национального административного законодательства в России — модель глобализации. Глобализация

представляет собой процесс стирания не только экономических барьеров между национальными экономиками, но и границ национальных юрисдикций. Постоянно динамично увеличивающийся массив международных правовых регуляторов в управлении процессами деятельности государства вызывает необходимость их систематизации, формируя при этом в своей обобщающей совокупности международное административное право.

Исследование роли международных правовых регуляторов в модернизации российского административного законодательства и тенденций формирования международного административного права проведено А.А. Мамедовым в разд. V.

Оценивая содержание представленной монографии, следует отметить, что она пронизана одной идеей: «сильному государству — эффективную исполнительную власть и совершенное административное законодательство». Как видно, в коллективной монографии нашел отражение широкий круг актуальных проблем, касающихся совершенствования правового регулирования отношений государственного управления. Монография содержит пакет новейших предложений по различным аспектам управленческих отношений. Полагаем, что единое собрание таких предложений представляет ценный законопроектный материал.

Проект проведения представленного исследования разработан отделом административного законодательства и процесса Института.

29 января 2018 г. состоялось обсуждение плана-проспекта монографии на заседании секции «Публичное право» ученого совета Института, на котором план исследования в основном был одобрен (протокол № 2).

По теме исследования в начале 2018 г. Институт провел два научных семинара.

28 февраля 2018 г. Институт провел проблемный семинар «Государственное регулирование цифровой экономики: новые вызовы эпохи», посвященный обсуждению наиболее актуальных вопросов развития цифровой экономики в Российской Федерации, роли государства в ее формировании, выявлению факторов, сдерживающих развитие цифровой экономики в Российской Федерации, направлений и административно-правовых форм, в соответствии с которыми государство может поддерживать и стимулировать развитие цифровой экономики в Российской Федерации. Предприняты также попытки определить социальные последствия развития цифровой экономики в Российской Федерации, возможности минимизации их отрицательных проявлений, состояние нормативного правового и

методологического обеспечения мероприятий программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Семинар прошел при участии представителей федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, ведущих научных и образовательных учреждений, представителей бизнес-сообщества¹. Итоги семинара отражены в разд. II «Адаптация административного законодательства к условиям цифровой экономики», подготовленном Л.К. Терещенко.

27 апреля 2018 г. Институт провел научный семинар «Современные приоритеты модернизации административного законодательства». Тема семинара позволила его участникам привлечь внимание к широкому кругу проблем развития административного законодательства в России, Белоруссии, Армении, Казахстане, Киргизии². В работе семинара приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ведущих научных и образовательных учреждений высшего профессионального образования, органов прокуратуры и суда.

¹ На семинаре обсуждались следующие вопросы: приоритетные направления развития цифровой экономики в Российской Федерации, Великобритании, Европейском Союзе; государственное регулирование и саморегулирование развития цифровой экономики; формы и методы государственного регулирования развития цифровой экономики, их эффективность; правовое обеспечение развития цифровой экономики; понятийный аппарат — необходимые новеллы; административные барьеры развития цифровой экономики — хорошо знакомые старые или неизвестные новые; новые объекты цифровой экономики и их включение в правовое поле; обеспечение баланса интересов разных групп субъектов в процессе формирования цифровой экономики; безопасность личности в эпоху развития цифровой экономики; социальные последствия развития цифровой экономики; техническое регулирование и цифровая экономика.

² В ходе работы семинара обсуждались следующие вопросы: модернизация или текущее обновление административного законодательства: какой путь лучше; административное законодательство как «опорная» конструкция отрасли административного права и других отраслей публичного права; обогащение регулятивного потенциала административного законодательства; модернизация структуры административного законодательства; динамика соотношения институтов административного законодательства и институтов законодательства отраслей частного права; динамика компетенции органов исполнительной власти в условиях цифровизации; пределы административно-правового регулирования в сфере экономики и социального развития; административно-правовое регулирование и правовая самостоятельность бизнес-структур; административное законодательство в фокусе гражданского общества; тенденции развития административного законодательства в государствах — участниках ЕАЭС; международно-правовые аспекты административного регулирования.

Научный семинар был посвящен обсуждению наиболее актуальных вопросов модернизации российского административного законодательства с учетом современных вызовов, требующих создания новых юридических конструкций, применения креативных методов регулирования, использования позитивных и юрисдикционных процедур, которые должна учитывать современная отрасль административного права. В процессе работы был проведен анализ тенденций развития административного законодательства с учетом необходимости комплексного правового обеспечения приоритетов организации государственного управления, а также создания надлежащих организационно-правовых и процессуальных условий для реализации прав и законных интересов граждан и организаций; сформулированы рекомендации по подготовке и принятию законодательных и иных нормативных правовых актов в рамках предстоящего нового законодательного цикла.

Общий вывод участников семинара: модернизация административного законодательства в ближайшей перспективе окажет значительное воздействие на практику государственного управления, систему, науку и учебно-образовательную программу административного права, что придает особую научную и практическую актуальность представляемой монографии. Итоги семинара получили отражение в разд. I «Понятие, цели, задачи, критерии и приоритеты в модернизации административного законодательства» и разд. II «Общие вопросы модернизации административного законодательства».

30 мая 2018 г. состоялось обсуждение рукописи монографии на заседании секции «Публичное право» ученого совета Института. В качестве рецензентов выступили А.П. Шергин, Л.М. Колодкин и Н.В. Путило. В обсуждении рукописи приняли участие Л.В. Андриченко, Ю.А. Тихомиров и др. (протокол № 11). Ученым советом рукопись монографии была одобрена к опубликованию.

Основная задача данного исследования — привлечь внимание законодателей к правовому разрешению проблем в сфере государственного управления и модернизации административного законодательства. Авторы надеются на внимание законодателей и других субъектов правотворчества к обсуждаемым в настоящей работе проблемам теории административного законодательства, практики его развития и применения.

Монография демонстрирует творческую и дискуссионную атмосферу в отечественной науке административного права. Высказываются и обосновываются не совпадающие, а иногда и весьма спорные

Введение

или даже противоположные точки зрения на сложные вопросы правового регулирования и организации исполнительной власти и ее осуществление в России.

Постановка вопроса о модернизации административного законодательства может показаться амбициозной, но она вполне реалистична, и проводить ее необходимо.

Монография содержит обширный материал, отражающий различные аспекты и проблемы административного законодательства на современном этапе, и представляет несомненный интерес не только для депутатов и членов законодательных представительных органов, но и для государственных служащих, работников юридических научных и учебных организаций, представителей институтов гражданского общества, аспирантов, студентов юридических вузов, а также для всех, кто интересуется деятельностью государственного аппарата России.

Раздел I

ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ И ПРИОРИТЕТЫ В МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Глава 1

ПОНЯТИЕ «МОДЕРНИЗАЦИЯ» В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Общее понятие «модернизация». Понятие «модернизация» (от англ. modern — современный, передовой, обновленный; от фр. moderne — современный) не является научным правовым понятием. Оно давно использовалось в сфере техники, технологий, строительстве и др. Этим понятием обозначалось обновление (усовершенствование, улучшение) объекта (машины, оборудования, технологических процессов), приведение его в соответствие с новыми требованиями и нормами, техническими условиями, показателями качества. Так, в энциклопедических словарях понятие «модернизация» определяется как «изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям, например модернизация оборудования»¹. Следовательно, модернизировать — значит усовершенствовать, изменять что-либо.

В дальнейшем понятие «модернизация» стало использоваться и в других сферах человеческой деятельности, в том числе в государственной деятельности и общественных науках. В настоящее время понятием «модернизация» обозначается процесс обновления, который охватывает все сферы жизни общества². Таким образом, можно сказать, что объем объектов, охватываемых понятием «модернизация», может быть бесконечным. «Модернизация» весьма популярный термин, который широко употребляется в разных контекстах и наделяется различными смыслами.

¹ Советский энциклопедический словарь. 4-е изд. М., 1987. С. 819; Большой энциклопедический словарь / ред. А.М. Прохоров. М., 1993. С. 823.

² Академик Н.Н. Моисеев определяет модернизацию как «...непрерывное, стихийное совершенствование технологической и технической основы цивилизации и подстройки к ней общественных организационных структур» (Моисеев Н.Н. Современный антропогенез и цивилизационные разломы // Вопросы философии. 1995. № 1. С. 5).

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
(ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ
И АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ)**

Монография

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Подписано в печать 07.12.2018.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 31,0.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 699383-999881-071218

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации