

# МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА И УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА



Ю. Н. СТАРИЛОВ,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой  
административного и муниципального права юридического  
факультета Воронежского государственного университета

В статье анализируются вопросы модернизации государственно-управления, совершенствования административных процедур и эффективного правового регулирования защиты прав и свобод человека и гражданина в России. Анализируемые вопросы, рассматриваются автором в контексте формирования административного судопроизводства, развития административно-процессуального законодательства с учетом развития науки административного права и общих тенденций модернизации государства.

*Ключевые слова:* государство, право, реформа, защита прав человека, модернизация государственного управления, суд, административное судопроизводство, административные процедуры, административно-процессуальное законодательство, Россия.

**М**одернизация (как идея, как практика правоприменения и как политика) в любом обществе и государстве на всяких этапах их развития будет востребована, ибо модернизация — это способ их развития и приспособления к новым реальностям правовой системы, всех юридических понятий, правовых институтов, видов государственной деятельности, публичной власти, законодательства, законотворчества и административного нормотворчества.

Модернизация в широком смысле слова, если говорить о политико-правовых преобразованиях в стране, должна ставить в качестве её конечных целей установление и развитие правовых институтов как гарантий реализации Конституции Российской Федерации. Именно в этом аспекте нужно рассуждать о целях модернизации, когда планируется решение таких задач, как: создание системы эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; реализация конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве; развитие административного и административного процессуального законодательства в соответствии с принципом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в области административного и административного процессуального законодательства; кодификация административного и административного процессуального законодательства.

Возникает вопрос: что считать объявленной в России модер-

низацией и в той или иной степени обоснованной модернизационной (или модернизирующей) политикой? Это модные и красивые термины или полезные для развития страны, государства и общества преобразования и реформы, назревшая модель реформирования главных сфер жизнедеятельности? В условиях, когда слово «модернизация» уважается и, наверное, признается лишь авторами данной концепции, а у большей части образованных людей вызывает неперспективные эмоции и критику, полагаю, необходимо всемерно доказывать своевременность появления такой политики и целесообразность реализации многих реформаторских идей.

Термин «модернизация» означает «осовременивание», т.е. необходимость формирования «нового» государства, создание современной правовой системы страны, «нового» административного права и государственного управления, основываясь на использовании самых передовых методологий, правовых средств, форм и методов управленческой деятельности. «Модернизировать» означает: исключение из практики публичного администрирования устаревших форм и методов управленческой деятельности; исключение из административного законодательства очевидно ненужных и тормозящих позитивное развитие институтов; «обновление» административно-правовых институтов на основе новейших рекомендаций с целью улучшения их юридического качества. Ученые отмечают, что модернизация российского законодательства не должна ограничиться его текущим совершенствованием<sup>1</sup>; «модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной составляющей современного этапа государственно-правового развития страны»<sup>2</sup>.

Модернизацию административного права и административного законодательства трудно представить без учета единой основы и общих принципов модернизации российского законодательства

© Ю. Н. Стариков, 2013

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 34.

<sup>2</sup> Там же.

и правовой системы страны. Очевидно, что в настоящее время невозможно создавать новые административно-правовые институты и конструкции, не анализируя опыта европеизации административного права<sup>3</sup>. Полезными в модернизирующем процессе системы административно-правового регулирования могут стать новейшие современные институты, сформировавшиеся в странах с быстро развивающимися государственно-правовыми институтами и общей правовой системой<sup>4</sup>.

В качестве основного программного политико-юридического документа, содержащего главные цели масштабного развития российского законодательства, обычно называют Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>5</sup>. Эта Концепция, определяя стратегию государственного развития, позволяет наметить планы по совершенствованию всех отраслей и институтов российского законодательства, обеспечивая при этом соблюдение принципов единства законодательства и его большей согласованности; развитие законодательства должно происходить на основе использования программно-целевого метода правотворчества<sup>6</sup>. Ученые-юристы, рассматривая основные направления совершенствования институциональной среды, предполагают, что указанная Концепция будет оказывать заметное «воздействие на формирование новых правовых норм и принципов правового регулирования»<sup>7</sup>.

В структуру новейшего законодательства предполагается включить и административно-правовые институты и нормы, устанавливающие эффективные механизмы для: снижения административных барьеров в экономике; противодействия коррупции в стране; устранения избыточного государственного регулирования экономическими отношениями; перехода преимущественно к косвенным методам регулирования процессов в экономике; сокращения государственного участия в управлении собственностью «в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государ-

<sup>3</sup> См., например: Sommermann K. - P. Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht, in: Schwarze J. (Hrsg.). Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Baden-Baden, 2008. S. 181-199; Sommermann K. - P. Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten, in: DÖV. 2002. S. 133-134. См. также: Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В. Я. Кикоть и др.]; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012; Тихомиров Ю. А. Сравнительное правоведение в исследовании институтов административного права // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 13-19; Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 20-93.

<sup>4</sup> См., например: Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая / Перевод с китайского А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко. Под ред. А. А. Демина. М.: Книгодел, 2010.

<sup>5</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>6</sup> См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 31–32, 34.

<sup>7</sup> Там же. С. 28.



На докладе Ю. Н. Старилова

ственной власти»<sup>8</sup>; установления правильного баланса централизации и децентрализации публичного управления<sup>9</sup>. Принятая Концепция устанавливает приоритетные направления развития административно-правового сектора российского законодательства в области финансов, энергетики, промышленности, транспорта, экологии, здравоохранения, образования и науки, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного обеспечения.

В структуре предполагаемой (и отчасти уже проводимой) в стране модернизации совершенствование государственного управления, очевидно, находится в центре как соответствующей правовой политики, так и административно-правового регулирования управленческих отношений. В научной литературе обнаруживается единство мнения относительно целей проведения реформирования государственного управления; как правило, говорят о необходимости «перехода от жесткого администрирования, административных разрешений к более мягким и адаптивным механизмам регулирования»<sup>10</sup>. С одной стороны, модернизация нужна на уровне принципов публичного управления и на уровне создания новых моделей публичного управления. С другой стороны, модернизация будет осуществляться на уровне административно-правовых институтов; следовательно, будут предприниматься усилия по совершенствованию самых важных административно-правовых институтов.

Модернизировать административное право означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публич-

<sup>8</sup> Там же. С. 28.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 28–30.

<sup>10</sup> См., например: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 33.



На заседании клуба ученых г. Астаны «Академик» с докладом Ю. Н. Старилова

ного управления и ликвидация чрезмерного административно-управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброго» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа «Обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление».

Модернизация государства и законодательства (в том числе административного и административного процессуального) начинается с выяснения исходных теоретических положений о сущности сформировавшегося государства, достижениях в административно-правовом регулировании, сложившейся административной практике, противоречиях и недостатках административного правоприменения, характере и качестве совершенных в сфере исполнительной власти административных ошибок, проблемах служебного права и практического поведения государственных и муниципальных служащих. Модернизация нынешнего государства во многом должна основываться на модернизации государственного управления как важнейшего института, необходимого элемента, атрибута самого государства. В рамках модернизации государства создается система «отмывания» государства от множества отрицательных, ненужных и неблагоприятных признаков и проявлений государственной деятельности, от негативных явлений, действий государства, от плохих последствий в государственном строительстве.

Конституция Российской Федерации (как и конституция любой современной страны) устанавливает стандарт организации и функционирования государства, осуществления государственной деятельности, взаимодействия государства и его различных органов с обществом, организациями, гражданами страны, фи-

зическими и юридическими лицами, формы и средства обеспечения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина. Чтобы модернизировать систему правового регулирования, нужно поставить вопрос: в полной ли мере сегодня реализована действующая Конституция России применительно к организации и функционированию исполнительной власти и публичного управления? Является ли современное государство эффективным гарантом прав и свобод граждан? Какое оно — современное Российское государство?

Применительно к современному государству можно обнаружить различные характеристики и типы. С какими основными характеристиками и обозначениями сегодня подходят к государству? О каких видах государства можно сегодня говорить:

- правовое государство<sup>11</sup>;
- конституционное государство;
- социальное государство;
- административное государство;
- судебное (судейское) государство<sup>12</sup> (или «государство юстиции»<sup>13</sup>);
- эффективное государство;

<sup>11</sup> См., например: Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 14-22. С. 113-140; Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 373-386; Sommermann K. - P. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz als Kristallisationspunkt eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsverständnisses, in: Kirchhof F., Papier H.-J., Schäffer H. (Hrsg.) Rechtsstaat und Grundrechte. Heidelberg, 2007. S. 443-461. См. также: Munding C. - D. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union. Berlin, 2010.

<sup>12</sup> См.: Mertens D. Rechtsstaatlichkeit und Gnade. Berlin, 1978. S. 82.

<sup>13</sup> См., например: Шмитт К. Гарант конституции // Государство: Право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О. В. Кильдюшова; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшова. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2013. С. 43.

- сильное государство;
- сервисное государство (т.е. государство как субъект, оказывающий государственные услуги всем субъектам права);
- стандартное государство (государство, организация и деятельность которого строятся на укоренившихся в настоящее время стандартах (представлениях) о структуре государства, системе его органов, видах государственной деятельности, основных правовых институтах и порядках);
- чиновное (служебное) государство (государство, в котором действует полноценное законодательство, устанавливающее отношения и многочисленные порядки в системе и структуре государственной службы) (в трудах прошлого столетия указывает термин «чиновническое государство»<sup>14</sup>);
- принуждающее государство — государство-сила (власть-принуждение);
- функциональное государство;
- государство-гарант (гарант прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц);
- системное государство (государство — это система известных и обязательных элементов, государственных должностей, институтов, процедур, видов государственной службы и пр.). Во все времена, когда государство подвергается существенной и обоснованной критике, говорят о сломе системы, т.е. о коренных преобразованиях;
- «реальное» и «виртуальное»<sup>15</sup> государство; в России уже длительное время обсуждаются вопросы формирования «электронного» государства и «электронного» управления, развития информационного законодательства в Российской Федерации в условиях модернизации государственного управления, взаимодействия граждан и публичной власти в условиях информационного общества.

Таким образом, современное государство, выполняя множество основных функций и предназначений, может быть модернизировано с позиций различных подходов в понимании государства. Если мы говорим о социальном государстве, то сразу же анализируем качество государства с точки зрения соответствия стандартам социального государства.

В зависимости от появившихся проблем в области социальной деятельности государства и могут разрабатываться основные программы модернизации государственной деятельности, направленной на усиление социальной активности и самой социальной роли государства.

В случае анализа термина «правовое государство» возникает потребность в завершении государственно-правового строительства с тем, чтобы конституционно-правовые нормы получили свою реализацию на практике и содержали бы потенциал, соответствующий стандартам правовой государственности.

Если обратить внимание на исследование ученых, которые разрабатывают концепции развития административного<sup>16</sup> и

<sup>14</sup> См., например: Шмитт К. Гарант конституции. С. 44, 207-216.

<sup>15</sup> См.: Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012; Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования: монография / под ред. А. В. Малько. М., 2012. С. 264-285.

<sup>16</sup> См., например: Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова; А. Ф. Ноздрачев, Л. К. Терещенко, Н. А. Игнатюк, А. М. Цирин, А. В. Калмыкова, В. Ю. Лукьянова, С. М. Зырянов, А. В. Одинцова. М., 2010. С. 163-192.



Выступление профессора Ю. Н. Старилова

административно-процессуального законодательства<sup>17</sup>, то авторы связывают трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, с повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества. Среди важнейших целей концепции развития административного законодательства специалисты называют следующие:

1. кодификация административно-правовых норм (кодексы или тематические законодательные акты);
2. установление статусов субъектов административного права (компетенция, ответственность, взаимоотношения);
3. развитие административно-процессуального и процедурного законодательства с целью противодействия коррупции и бюрократизму;
4. определение роли, значения и развитие содержания технических регламентов, стандартов, нормативов, разрешений, договоров, соглашений о государственно-частном партнерстве;
5. устранение противоречий и дублирований в системе административно-правового регулирования; ликвидация пробелов в механизме правовой регламентации<sup>18</sup>.

С теоретической точки зрения, указанные цели анализируемой концепции развития административного законодательства можно объединить лишь одной — кодификация административного законодательства, т.е. посредством кодификационных меро-

<sup>17</sup> См., например: Сухарева Н. В., Кузнецов В. И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 627-646.

<sup>18</sup> См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165.

ятий достигаются, как правило, и остальные цели реформаторских преобразований: и уточнение административно-правового статуса участников управленческих отношений, и развитие законодательства об административных процедурах, и разработка закона об административных договорах, и устранение противоречий и пробелов в правовом регулировании.

В систему концептуального современного развития административного права и административного законодательства, как правило, специалисты включают развитие законодательства: об органах исполнительной власти; о государственной службе; о противодействии коррупции<sup>19</sup>; о государственном контроле (надзоре)<sup>20</sup>; о государственных услугах; об управлении в области экономических отношений; о техническом регулировании<sup>21</sup>. Очевидно, что в системе мероприятий, входящих в модернизацию административно-правового регулирования, можно включить и некоторые другие сферы административно-правового воздействия, которые могут находиться и внутри уже указанных институтов и правовых образований. Думается, что попытки установления и целей модернизации административного права и законодательства, и разработка основных направлений модернизации должны предприниматься постоянно. Однако с учетом «статуса» и значимости термина «модернизация» цели такой политики должны быть более «амбициозными» и фундаментальными. В российских исследованиях данной проблематики внимание акцентируется всё же на обычном и планомерном развитии административного законодательства, обусловленном изменяющимися обстоятельствами государственной деятельности, необходимостью учета международного и европейского опыта правовой регламентации отношений в сфере государственного управления, потребностью логического завершения уже начатых реформ отдельных административно-правовых институтов (например, о государственной службе, о противодействии коррупции, об административных правонарушениях, об административном процессе).

Модернизация государственного управления возможна не только путем проведения административных преобразований (т.е. реформ в области исполнительной власти или государственной службы), но и посредством «модернизирующегося» развития институтов других ветвей государственной власти. Здесь нужно отметить решающее значение некоторых институтов административного права и административного процессуального права в обеспечении демократического развития страны. Например, по каким-то причинам в течение последнего десятилетия в

кризис попала идеология формирования в стране полноценной административной юстиции и создания системы административных судов. Однако именно административные суды и специализированное административное правосудие помогут реализации в России норм Конституции о создании гарантий защиты конституционно-правового развития, гарантий реализации конституционно-правовой нормы об эффективной судебной власти. Институт административного судопроизводства и судьи этих специализированных судов смогут полноценно искоренять коррупцию и «неэффективные» административные решения, а также решения административных судов будут направлены на обучение «профессиональных чиновников»; ведь именно в таких решениях будет правовая информация о том, как «нельзя» использовать лишь ради своих личных интересов административную власть, предоставленные служебные полномочия и весь арсенал административных возможностей, инструментов, способов, имеющихся в распоряжении служащих правовых средств и форм. Если говорить о модернизации административно-процессуального законодательства, то ученые, как правило, акцентируют внимание на развитии законодательства «об административной юстиции» (о порядке разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений), а также на развитии научных воззрений относительно главных теоретико-правовых конструкций административно-процессуальной темы<sup>22</sup>.

Здесь нужно отметить, что страны с развитой правовой системой, в конституциях которых устанавливается термин «правовое государство», законодательно сформировали системы либо административных судов<sup>23</sup>, либо приняли законы (кодексы) об административном судопроизводстве. Следовательно, административный процесс, с этой точки зрения, является всегда только судебным. Другие административно-правовые нормы, регламентирующие порядок и динамичные отношения в сфере государственного управления, принято называть административными процедурами. Для пересмотра устоявшихся во многих странах указанных концепций требуются серьезные аргументы и действительно «модернизирующие усилия».

Именно саму идею и попытки создания в России законодательства об административном правосудии и следует назвать модернизацией административно-процессуального законодательства, ибо с учетом всех сложностей внешнего и внутреннего характера усилия по разработке такого законодательства сравнимы с крупными реформаторскими шагами.

В конце марта 2013 г. в России опубликован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>24</sup>. Его стремительная разработка обусловлена необходимостью исполнения одного из главных поручений Президента Российской Федерации, содержащегося в утверж-

<sup>19</sup> См., например: О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента РФ от 02 апреля 2013 г. № 309 // Рос. газ. 2013. 04 апр.; О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: Указ Президента РФ от 02 апреля 2013 г. № 310 // Рос. газ. 2013. 04 апр. Усилия Российской Федерации по созданию законодательства о противодействии коррупции и осуществлению самой антикоррупционной деятельности впервые весьма положительно оценены; наша страна по индексу восприятия коррупции и осуществлению Интернетшл поднялась сразу на 10 позиций. См.: Егоров И. Россию признали как полноправного члена международной антикоррупционной системы // Рос. газ. 2013. 10 апр.

<sup>20</sup> См.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012.

<sup>21</sup> См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165–190.

<sup>22</sup> См., например. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 594–624. В многочисленных дискуссиях, посвященных проблеме административного судопроизводства, принимают участие и международные эксперты в данной области знаний. См., например, международный круглый стол «Внесудебный контроль административных решений» (Москва, 23 ноября 2011 г.), который состоялся в Институте государства и права РАН (URL: <http://www.igpran.ru/about/subjects/snews/3048/>).

<sup>23</sup> О формировании в России административных судов см., например: Фоков А. П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2. С. 2–5.

<sup>24</sup> URL: [http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz\\_270313.pdf](http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_270313.pdf).



Фото со студентами КазГЮУ (Астана, 2013 г.)

денном им 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. В пункте 1 (ч. 2) Перечня определено: представить до 01 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; п. 2 этого Перечня Поручений содержит указание Президента страны «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц» (срок — до 01 марта 2013 г.)<sup>25</sup>.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей весьма профессионально и объективно анализировал создавшуюся ситуацию с нормативным правовым обеспечением осуществления в России административного правосудия в современных условиях. Он исходил из положения о том, что «создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса — требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»<sup>26</sup>.

Теперь наступило время профессионального обсуждения проекта Кодекса административного судопроизводства (КАС). Идет процесс ознакомления с текстом законопроекта, пишутся первые отзывы о нем, даются краткие оценки, готовятся полномасштабные рецензии. Однако, уже сейчас слышатся голоса и скоропалительные суждения тех, кто, фактически еще не дочитав проект КАС до конца, начинает утверждать, что, дескать, всё, что авторы законопроекта «списали» с Гражданского процессуального кодекса РФ — это хорошо, а то, что выдумали сами в каче-

<sup>25</sup> URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248>.

<sup>26</sup> URL: <http://www.ssr.ru/page/9098/detail/>.

стве специальных норм относительно института административного судопроизводства — представляет собой неясную, нечеткую, непонятную и ненужную правовую материю! Думается, эти очень быстро сформулированные оценки положений законопроекта узнаваемо «вписываются» в общую канву представлений о нецелесообразности учреждения в России специализированного административного правосудия. На протяжении последних 15 лет оппозиционные настроения в отношении реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве реально мешали модернизирующим усилиям в сфере проведения судебной реформы. В действительности же, данный законопроект стал сегодня нормативно-правовой основой, которая позволяет, формируя порядок разрешения административных дел, улучшать качество административного судопроизводства и создать эффективную модель российской административной юстиции уже к концу 2013 году.

Нынешний проект Кодекса административного судопроизводства устанавливает сторонами в судебном процессе административного истца и административного ответчика (органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие). А предметом регулирования законопроекта определяет «порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также порядок рассмотрения и разрешения других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или



Студенты на докладе у профессора Ю. Н. Старилова

иных публичных полномочий». Таким образом, авторы законопроекта весьма определенно связывают с административным судопроизводством конкретный вид правовых дел (юридических споров) — административных дел, обладающих публично-правовой спецификой и требующих судебного разбирательства в специальном судебно-процессуальном порядке.

Проявляя свою активность в процессе, суд в целях правильного разрешения административных дел вправе истребовать доказательства по своей инициативе. При этом копии документов, истребованных судом по своей инициативе, направляются им лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют. Авторы законопроекта предлагают закрепить положение, согласно которому обязанность доказывания законности оспариваемых по административным делам и нарушающих права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию

и должностное лицо. На этих субъектах (органы, организации и должностные лица) лежит обязанность подтверждать фактические данные, на которые они ссылаются как на основание своих возражений. Предполагается, что по таким делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, которые обратились в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, будут не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

#### **Ю. Н. Старилов: Ресей мемлекетін жаңғырту және адам және азаматтың құқықтары мен бостандығын қорғау саласында әкімшілік-құқықтық реттеу сапасының артуы.**

Бұл мақалада мемлекеттік басқаруды жаңғырту, әкімшілік рәсімдерді жетілдіру және Ресейдегі адам және азаматтың құқықтары мен бостандығын қорғауды құқықтық реттеудің тиімділігі мәселелері талданған. Қарастырылған мәселелерді автор әкімшілік құқық ғылымы және мемлекетті жаңғыртудың жалпы бағыттарын ескере отырып, әкімшілік-процессуалдық заңды қабылдау және әкімшілік сот өндірісін қалыптастыру мәнмәтінінде қарастырылған.

*Түйінді сөздер: мемлекет, құқық, реформа, адам құқығын қорғау, мемлекеттік басқаруды жаңғырту, сот, әкімшілік сот өндірісі, әкімшілік рәсімдер, әкімшілік-процессуалдық заңнама, Ресей.*

#### **Y. N. Starilov: Modernization of Russian state and improvement the quality of administrative- law regulation in the sphere of defence of rights and freedom of a man and a citizen.**

The present publication is dedicated to the issue of modernization of the state management, administrative procedure improvement, effective legal regulation of the protection of human rights and freedoms in Russia. The author is considering the problems through the foundation of administrating legal proceedings; development of administrative law science and general tendencies of the state modernization.

*Key words: state, right (law), reform, human rights protection, state man-agement modernization, court, administrative proceedings, administrative processing legislation, Russia.*



#### **НОВЫЕ КНИГИ**

**Идрышева С. К. Нотариат Республики Казахстан:** Учебное пособие / С. К. Идрышева. Алматы: Жеті Жарғы, 2013. — 248 с.

Рецензенты: д.ю.н., профессор Каудыров Т. Е. д.ю.н., профессор Аленов М. А. к.ю.н., профессор Кыстаубай О. С.

Учебное пособие предназначено для студентов и магистрантов юридических вузов и факультетов, преподавателей, практикующих юристов, нотариусов, а также для широкого круга читателей, интересующихся сферой нотариальной деятельности.

В качестве пререквизитов для усвоения правовых основ нотариальной деятельности являются римское право, теория государства и права, конституционное право, гражданское право, гражданское процессуальное право, семейное право, международное частное право.

Задачей спецкурса «Нотариат Республики Казахстан» является изучение организации и структуры нотариата, его компетенции, методов деятельности, содержания отдельных нотариальных действий и порядка их осуществления.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 01 марта 2013 г.