

*На правах рукописи*

**ТИХИЙ Роман Сергеевич**

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВ-  
НЫХ ПРОЦЕДУР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(РЕГИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Специальность 12.00.14 – Административное право;  
финансовое право; информационное право  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень - 2005

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Сунцов Александр Павлович**

**Научный консультант:** доктор юридических наук  
**Капитонов Сергей Анатольевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, доцент  
**Емельянов Александр Сергеевич**

кандидат юридических наук, доцент  
**Нехайчик Владимир Казимирович**

**Ведущая организация:** Южно-Уральский государственный университет  
(г. Челябинск)

Защита состоится 16 декабря 2005 года в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212. 274. 06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, Тюмень, ул. Ленина, д. 38 (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 15 ноября 2005 г.

*Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук,  
профессор*

*В.Д. Плесовских*

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На современном этапе становится важной проблемой организационная основа административных процедур как составляющих деятельности исполнительной власти, влияющей на эффективность обеспечения государственного управления во всех сферах жизни гражданского общества. Одним из приоритетных направлений в административных процедурах является сфера оказания гражданам различных государственных услуг в целях повышения их качества и доступности в системе административных регламентов.<sup>1</sup>

Российский опыт осуществления административно-властных функций в современный период позволяет говорить о том, что деятельность органов исполнительной власти по принятию управленческих решений менее регламентирована законодательством. Отсутствуют четко разработанные федеральным и региональным законодательством административные процедуры.

Пробелы, имеющие место в правовом регулировании административной деятельности исполнительной власти, предоставляют возможность должностному лицу действовать самостоятельно без ограничения чиновничьего усмотрения. Что не позволяет создать условия для эффективной правовой и политической системы путем развития демократических процедур,<sup>2</sup> с целью защиты прав и свобод граждан, когда их интересы затрагивает принимаемое управленческое решение.

Решение указанных проблем позволило бы российскому законодателю разработать достаточные меры для минимизации субъективного фактора как наиболее оптимального средства для повышения уровня квалификации государственных и муниципальных служащих в целях обеспечения эффективности деятельности исполнительной власти.

Принятие в конце XX века в России ряда нормативно-правовых актов<sup>3</sup> позволило сделать шаг на пути к кодификации административно-процессуального за-

---

<sup>1</sup> См.: Основные положения Федеральной целевой программы - «Административная реформа (2005-2010 годы)» // Российская газета. – 2004. – 7 декабря.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 году // Российская газета. - 2005. - 26 апреля.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 8 декабря 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; ФЗ от 8 декабря 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; ФЗ от 21 декабря 2001 г. № 114-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»; Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и др.

конодательства в целях совершенствования и систематизации норм, регламентирующих процедурную деятельность органов исполнительной и судебной власти.

Поводом для кодификации явилось закрепление в статье 72 Конституции Российской Федерации 1993 года положения о том, что основы административно-процессуальной деятельности находятся в совместном ведении, а также принятия в 2004 году законопроекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,<sup>1</sup> а для систематизации принятия в 2001 году в первом чтении проекта федерального закона «Об административных процедурах». Так, в России был обозначен первоначальный этап развития административно-процессуального законодательства.

Несмотря на это, первый этап развития административно-процессуального законодательства Российской Федерации не решил соответствующих задач и правовых проблем, что потребовало разработки новых научных подходов.

Указанные обстоятельства и предопределили выбор диссертантом темы исследования.

Изучение зарубежного опыта правового регулирования административно-процедурной деятельности позволит выработать для российского законодателя способы обеспечения эффективности деятельности исполнительной власти в разрешении конкретных административных дел. С помощью регионального опыта правового регулирования административных процедур обозначены основные проблемы в правовом регулировании упорядочивания управленческого потенциала в различных сферах процедурной деятельности исполнительной власти.

Данные обстоятельства также свидетельствуют в пользу актуальности работы, содержанием которой является анализ теоретических положений и законодательства «об административных процедурах», в качестве предпосылок для разработки путей к решению проблем совершенствования правового регулирования административных процедур в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Изучению теоретических проблем административного процесса посвятили свои работы такие авторы, как: Бахрах Д.Н., Демин А.А., Додин Е.В., Засторожная О.К., Кононов П.И., Лунев А.Е., Лория А.В., Масленников М.Я., Махина С.Н., Панова И.В., Салищева Н.Г., Сорокин В.Д., Шергин А.П., Чечот Д.М. и другие.

---

<sup>1</sup> Российская юстиция. - 2004. - № 3. - С. 6-45.

Однако в современной отечественной науке остается менее исследованной теоретическая основа административной процедуры в административном процессе. Имеющиеся по данной проблематике научные работы российских административистов не представляют собой комплексных исследований и разработки единых подходов к понятию административного процесса, состоящего из административных процедур как нормативной регламентации деятельности исполнительной власти.

В российской юридической литературе не уделено должного внимания теоретическому исследованию различных видов административных процедур (например, рассмотрения обращений граждан, регистрации, лицензирования, поощрения, оказания социальных услуг, контроля, надзора и др.). В зарубежной юридической литературе в большинстве случаев административный процесс рассматривается как порядок принятия административных актов органами государственного управления, а процедура как порядок разрешения юридических дел и споров.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, гражданами, организациями, с другой стороны, при рассмотрении и разрешении конкретных административных дел.

**Предметом исследования** являются положения научных исследований в области административного права, теории права и теории управления, нормативных актов, закрепляющих основы правового регулирования административных процедур на федеральном и региональном уровне, а также практика деятельности исполнительных и судебных органов, связанная с осуществлением административных процедур.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы на основе обобщенных материалов практики осуществления административных процедур, действующих в данной сфере федеральных и региональных нормативных актов, результатов анализа имеющихся эмпирических данных о состоянии административной практики в этой части определить роль и место административных процедур в системе административного процесса Российской Федерации и сформулировать научно обоснованные и практически применимые рекомендации для повышения эффективности управленческой деятельности органов исполнительной власти в административных процедурах.

Указанной целью исследования обусловлена постановка и решение следующих **задач**:

- изучение научных подходов к пониманию основных признаков управленческой процедуры, а также проведение их комплексной оценки;
- определение сущности и значения административного процесса в нормативной регламентации деятельности исполнительной и судебной власти;
- исследование теоретической основы административной процедуры;
- определение на основе теоретических положений юридической роли административной процедуры в административном процессе в соотношении с административным производством;
- разработка понятия административной процедуры, определение ее сторон, стадий, а также обозначение материальной и процессуальной сущности;
- анализ истории развития российского законодательства, регламентирующего административные процедуры;
- анализ положений действующего законодательства, определяющего правовое регулирование административных процедур на федеральном уровне;
- выявление проблем правового регулирования административных процедур на региональном уровне в целях совершенствования деятельности исполнительной власти;
- анализ законодательства зарубежных стран, закрепляющего основы административных процедур для выбора оптимальных способов в решении проблем правового регулирования административных процедур в Российской Федерации.

**Методологическая, теоретическая и нормативная основа исследования.**

При подготовке диссертационного исследования использовался общенаучный диалектический метод познания, применялись и специальные правовые методы исследования: системно-структурный; исторический; логический; статистический; социологический (анкетирование, моделирование). Кроме того, при проведении исследования применялся метод сравнительно-правового анализа, в рамках которого с учетом зарубежного опыта обозначаются проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне.

Теоретическую основу исследования составляют труды российских ученых, специалистов в области теории права и управления: Алексеева С.С., Горшенева В.М., Егорушкова А.П., Лазарева Б.М., Леушина В.И., Литвак Б.Г., Пиголкина А.С., Протасова В.Н., Фатхутдинова Р.А., Шадрин И.П., Юкаевой В.С. и других. Автором использованы научные труды зарубежных представителей теории права, управления

и административного права: Берени Ш., Веделя Ж., Вэйда В., Миня Х.Ч., Молана Т., Шварца Б. и иных.

Основными источниками для исследования послужили фундаментальные положения науки административного права, гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права. Содержание и результаты диссертационного исследования основаны на трудах отечественных ученых, сделавших существенный вклад в разрешение теоретических проблем административного процесса и административных процедур: Алехина А.П., Бахраха Д.Н., Демина А.А., Засторожной О.К., Зеленцова А.Б., Капитонова С.А., Килияханова И.Ш., Козлова Ю.М., Кононова П.И., Лазарева И.М., Махиной С.Н., Масленникова М.Я., Пановой И.В., Плесовских В.Д., Салищевой Н.Г., Севрюгина В.Е., Сорокина В.Д., Старилова Ю.Н., Тихомирова Ю.А., Хаманевой Н.Ю., Экштайна К., Юсупова В.А., Якимова А.Ю. и многих других.

Нормативную основу исследования составили нормы дореволюционного, советского и постсоветского периодов, федерального, регионального и международного законодательства, подзаконных актов, регулирующих порядок осуществления административных процедур, а также постановления и определения судебных органов.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** составили архивные материалы практики Лицензионной палаты Тюменской области за 2001-2004 гг., Главного управления Федеральной регистрационной службы по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам.

В ходе подготовки диссертации проведен анкетный опрос более сорока физических и юридических лиц (заявителей), подающих документы в Лицензионную палату Тюменской области для получения соответствующих лицензий.

В диссертации использована статистическая информация полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, органов исполнительной власти Свердловской области, Тюменской области, Ямало-Ненецкого автономного округа, а также других субъектов Федерации об осуществлении административных процедур на федеральном и региональном уровнях.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что автором впервые на монографическом уровне проведено комплексное исследование проблем нормативно-правового регулирования административных процедур, связанных с обеспече-

нием социальных прав и свобод граждан, в том числе обобщен региональный опыт правовой регламентации административных процедур в целях совершенствования федерального и регионального законодательства, определяющего порядок осуществления управленческой деятельности органов исполнительной власти.

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:**

1. Правовая процедура в управленческой деятельности органов исполнительной власти становится нормативным ориентиром, определяющим порядок разрешения управленческой ситуации, в том числе конкретного юридического дела. С учетом данного подхода:

- административная процедура рассматривается как нормативная регламентация деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающая порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных административных дел;

- административный процесс понимается как вид юрисдикционной деятельности исполнительных и судебных органов по рассмотрению административно-правовых споров, применению мер административного принуждения, разрешению дел об административных правонарушениях;

- в соотношении с административным процессом административная процедура автором рассматривается как одна из его составляющей, порядок осуществления которой регламентируется административно-процессуальными нормами.

2. Исследование теоретической сущности административной процедуры как нормативной регламентации деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающей защиту конституционных прав и свобод граждан, их объединений, а также изучение накопленного опыта решения социально значимых проблем позволили поставить вопрос о необходимости разработки административных процедур в сфере оказания социальных услуг (медицинская помощь; транспортные услуги, а также обеспечение граждан лекарственными средствами).

3. Для более детального рассмотрения проблем правовой регламентации административных процедур автором предлагается их классификация по следующим основаниям: в зависимости от целевого и функционального назначения; по форме и методу государственного управления; по способу защиты прав заявителей; в зависимости от уровня правового регулирования.

4. Проведенное исследование дает основание рассматривать законодательное регулирование административно-процедурной деятельности как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

5. На основе анализа действующего законодательства Российской Федерации и субъектов Федерации определена система органов, осуществляющих лицензирование отдельных видов деятельности на региональном уровне.

6. Выделены особенности лицензирования как разновидности разрешительной административной процедуры, носящей уведомительный характер. Предложено рассмотрение лицензирования в качестве самостоятельной правовой формы деятельности, состоящей из обязательных стадий (возбуждение административного дела; рассмотрение дела; принятие решения; исполнение решения) и факультативной стадии (контроль лицензирующих органов за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий).

7. Авторский подход к уведомительному характеру лицензионной деятельности предполагает наряду с мерами принудительного характера, такими как аннулирование, приостановление лицензии, введение и законодательное закрепление мер ответственности должностных лиц лицензирующих органов за необоснованное приостановление лицензирования отдельных видов деятельности.

8. В качестве основных путей совершенствования законодательства Российской Федерации, закрепляющего порядок осуществления административных процедур, предлагается:

- установить в федеральных законах разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации по вопросам правового регулирования административных процедур;

- закрепить порядок проведения правовой экспертизы документов, необходимых для получения лицензии, путем внесения изменений в статью 9 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. ФЗ от 02.07.2005 г.);

- определить процедурные действия при отказе в государственной регистрации общественного объединения путем внесения изменений в статью 23 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. ФЗ от 02.11.2004 г.).

9. Для реализации материальных правовых гарантий обеспечения социальных прав и свобод граждан, при обобщении регионального опыта правового регулирования административных процедур предлагается в федеральных законах, действующих в сфере социальной защиты, предусмотреть специальный раздел, посвященный процедурному порядку предоставления социальных услуг, определить его стадии и последовательность.

10. Авторская концепция Административно-процессуального кодекса Российской Федерации и проекта Закона Тюменской области «Об административных процедурах в Тюменской области».

**Научно-практическая значимость исследования** состоит в том, что теоретические выводы и практические рекомендации, обоснованные в работе развивают и дополняют положения науки административного права, могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства в регламентации административно-процедурной деятельности органов исполнительной власти.

Материалы диссертационного исследования представляют интерес для работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих административно-процедурную деятельность. Рассмотренные в работе вопросы и сформулированные выводы могут быть предложены для дополнения соответствующих разделов учебного спецкурса “Административно-процессуальное право” и использованы в процессе преподавания.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты исследования, касающиеся теоретических основ и особенностей правового регулирования административных процедур, применительно к российскому, региональному, а также зарубежному опыту, использовались в ходе преподавания курса “Административное право” в Тюменском государственном университете. Материалы, касающиеся вопросов осуществления регистрационной административной процедуры, применялись при подготовке нормативных и методических материалов, инструкций и информационных писем, работе с обращениями граждан и организаций в течение практической служебной деятельности автора диссертационного исследования в Главном управлении Федеральной регистрационной службы по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам.

По тематике исследования автором опубликован ряд научных статей. Итоги исследования докладывались автором и были одобрены на Общероссийской научно-практической конференции «10 лет Конституции России в зеркале юридической науки и практики» 17-19 декабря 2003 г. (г. Москва), на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы юридической ответственности: история и современность» 8-9 апреля 2004 г. (г. Тюмень), на Всероссийской научно-практической конференции «Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы» 24-25 июня 2004 г. (г. Тюмень), на Международной научно-практической конференции «Судебная власть в России: закон, теория и практика» 19-20 ноября 2004 г. (г. Тюмень).

Материалы исследования применялись в ходе подготовки научно-исследовательской работы, посвященной 10-летию законодательной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов в 2004 году, подготовки научной работы на конкурс, посвященный проблемам совершенствования государственного устройства в Российской Федерации в 2005 году.

**Структура диссертации** определяется целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, шести параграфов, объединенных в 2 главы, заключения, списка использованной литературы, списка принятых сокращений и приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, состояние научной разработанности темы, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, его методологическая, теоретическая, нормативная основа, раскрывается научная новизна, научное и практическое значение исследования, содержатся сведения об апробации исследования, а также формулируются выводы и положения, выносимые на защиту.

**Первая глава** – «Теоретико-правовые основы административных процедур в административном процессе» - состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** - «Понятие и виды правовых процедур, их сущность в управленческой деятельности» - диссертант на основе анализа основных теоретических положений, существующих в российской и зарубежной литературе, а также изучения истории становления и развития законодательства раскрывает общее понятие процедуры как юридической и процессуальной деятельности.

Диссертант приходит к выводу о том, что процедура является видом деятельности (системой общественных отношений), способной проявлять качественные характеристики, такие, как “цель”, “задача”, “структура”, “функция”. Цель процедуры представляется как ориентир в регулировании поведения субъектов общественных отношений, а задача связывается с упорядочиванием их действий, способных привести к достижению цели, выражению функции. Структура является формой, обеспечивающей возникновение взаимоотношений между субъектами, выражающая функцию. Функцией называется объективное свойство,<sup>1</sup> проявляющееся в определенной сфере общественных отношений.

Степень соответствия функции и деятельности образует системное качество конкретного процесса. Таким образом, содержание процедуры определяют нормы и правила поведения, направленные на осуществление последовательных действий, приводящих к качественному результату, например, в сфере правовой деятельности.

Данное заключение выводит на уяснение вопроса о понятии правовой процедуры, определения ее места и роли в механизме правового регулирования при соотношении с юридическим (правовым) процессом. Что позволяет обозначить материальное и процессуальное содержание юридической процедуры, выделить

---

<sup>1</sup> См.: Капитонов С.А. Правообеспечительная функция милиции. - СПб., 2004. - С. 56.

основания ее классификации. При этом диссертант отмечает, что назначение материальной процедуры состоит в реализации материальных прав и обязанностей посредством нормативной регламентации правовой деятельности, а процессуальной в реализации правовых санкций и применении мер принуждения.

На основе этого заключения приводится следующий подход к пониманию юридической процедуры как нормативной регламентации осуществления правовой деятельности, связанной с реализацией прав и обязанностей участниками общественных отношений, в том числе разрешением юридических дел и споров.

Обозначение процедуры как нормативной регламентации деятельности приводит к исследованию управленческой процедуры при определении ее сущности в управленческой и правовой деятельности. На основе этого делается вывод о том, что правовая процедура в управленческой деятельности используется для определения нормативных ориентиров реализации компетенции исполнительной власти, обеспечивая ее законность, эффективность. Таким образом, качественными характеристиками управленческой процедуры становятся компетенция и ответственность.

**Во втором параграфе** – «Административная процедура как составляющая административного процесса» - диссертант акцентирует внимание на исследовании дискуссионной для российской и зарубежной отраслевой теории методологической проблемы о соотношении понятий «административная процедура» и «административный процесс». В целях определения роли и значения административной процедуры в административном процессе проводится анализ основных теоретических положений, раскрывающих понятие и сущность административной процедуры.

Отечественные и зарубежные ученые рассматривали административную процедуру как часть административного процесса, определяющую порядок осуществления управленческой и юрисдикционной деятельности органов государственного управления. Однако такая авторская позиция не явилась результатом для разрешения различных авторских дискуссий на проблему соотношения административной процедуры и административного процесса.

Обобщая различные взгляды российских и зарубежных ученых, диссертантом делается вывод о том, что в современной отраслевой теории не разработаны единые подходы к пониманию административной процедуры. В связи с этим автор не соглашается с мнением различных специалистов российской отраслевой теории, например Н.Г. Салищевой и А.Е. Абрамовой, которые называют «админист-

ративными процедурами” формы юридического факта, порождающего, изменяющего или прекращающего правовые отношения.

Разделяя взгляды зарубежных ученых и российских исследователей (например, К. Экштайна, И.М. Лазарева), диссертант приходит к выводу о том, что административную процедуру необходимо рассматривать как нормативную регламентацию деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающую порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, а также рассмотрение и разрешение конкретных административных дел (материальную процедуру). При этом признает, что административная процедура имеет и процессуальное содержание, являясь при этом нормативной регламентацией деятельности органов исполнительной и судебной власти, обеспечивающей порядок совершения действий, связанных с разрешением публично-правовых споров и применением мер принуждения (процессуальная процедура). Такое понимание административной процедуры позволяет объективно обозначить основания ее классификации.

Материальная административная процедура характеризует деятельность органов исполнительной власти, определяет условия и ориентиры для принятия управленческого решения, в том числе разрешения конкретного административного дела.

Вопрос о соотношении административной процедуры и процесса не оставляет без внимания исследования понятия административного процесса.

Проанализировав работы В.Д. Сорокина, В.А. Лории, О.К. Засторожной, Ю.М. Козлова, Д.Н. Бахраха и ряда других, автор приходит к выводу, что административный процесс является нормативно регламентированной деятельностью органов исполнительной власти, связанной с принятием властных решений при рассмотрении и разрешении конкретных административных дел. Понимание административного процесса как разновидности управленческой деятельности и приводит к самостоятельному исследованию вопроса об управленческом процессе. Однако анализ российской и зарубежной отраслевой теории и теории управления позволяет сформировать иной взгляд на понятие административного процесса, в связи с этим признать, что повседневная управленческая деятельность аппарата органа исполнительной власти не является процессуальной, поскольку связана с реализацией материальных правовых норм.

Таким образом, материальная правовая регламентация деятельности исполнительной власти, связанной с принятием властных управленческих решений, рассмот-

рением административных дел, является материальной административной процедурой, а не позитивным административным процессом. Наличие такой процедуры в деятельности исполнительной власти определяют общественные отношения, связанные с реализацией ее компетенции при рассмотрении и разрешении административного дела в условиях возникновения управленческой (административной) ситуации.

Для определения единых подходов к понятию административного процесса и решению методологической проблемы диссертантом разделяются мнения российских ученых, разработавших в отечественной науке юрисдикционную концепцию административного процесса, связанного с рассмотрением и разрешением административно-правовых споров, а также применением принуждения. Таким образом, административный процесс рассматривается как вид юрисдикционной деятельности уполномоченных органов исполнительной и судебной власти, осуществляемой в рамках административной процедуры, определяющей нормативный порядок рассмотрения административно-правовых споров, применения мер административного принуждения, а также разрешения дел об административных правонарушениях. Что позволяет определить в нем роль процессуальной административной процедуры, которая в таком случае является его составляющей.

В качестве обоснования применения концепции в современной теории проводится исследование правовой природы административно-процессуальных норм и административно-правового спора. На основе этого определяется структура административного процесса, которая становится необходимой для последующей систематизации федерального законодательства.

**В третьем параграфе** – «Нормативно-правовое регулирование административных процедур на федеральном уровне» - диссертантом проводится анализ истории становления и развития отечественного законодательства, регламентирующего административно-процедурную деятельность органов исполнительной власти.

По мнению диссертанта, российская история развития законодательства, регламентирующего административные процедуры, начинается с X-XI вв., когда с момента образования Древнерусского государства при появлении крестьянских общин и князей, обозначается необходимость в нормативном регулировании их управленческой деятельности, направленной на выполнение административных функций. Развитие во второй половине XVI века приказной системы управления (разрядного,

поместного и челобитного) явилось следующим этапом становления законодательства, закрепляющего процедуру рассмотрения жалоб на действия должностных лиц.

Особое влияние на развитие законодательства об административных процедурах оказала эпоха абсолютизма Петра I, когда был принят ряд подзаконных актов, определяющих порядок осуществления контрольных и надзорных процедур.

На рубеже XIX столетия принималось законодательство, которое обозначило основы правового регулирования административно-процедурного производства по организации деятельности исполнительной власти. Последующее развитие отечественного законодательства XX в. послужило основанием для принятия специальных норм, регламентирующих порядок осуществления правотворческих, регистрационных, контрольных, надзорных и других административных процедур.

По мнению диссертанта, современный федеральный законодательный уровень характеризуется системой нормативных актов, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению определенной категории административных дел. Положения данных нормативных актов обозначают область реализации потенциала исполнительной власти, определяя ориентиры поведения должностных лиц в условиях разрешения управленческих ситуаций, влияющих на реализацию прав и свобод граждан. На этой основе анализируются положения проекта федерального закона «Об административных процедурах», выявляются его положительные и отрицательные стороны, формулируются предложения о внесении в него изменений и дополнений. При этом проводится анализ положений других предлагаемых к принятию законопроектов и оценивается их значимость в обеспечении прав и свобод граждан, а также их объединений.

На основе анализа федерального административного законодательства, определяющего основы правового регулирования административных процедур, выделяются три основные группы административных процедур:

- 1) административные процедуры юрисдикционной деятельности исполнительной власти (рассмотрение дел об административных правонарушениях и др.);
- 2) административные процедуры организации деятельности исполнительной власти (рассмотрение обращений граждан; принятие актов управления; аттестация государственных служащих);
- 3) административные процедуры совершения юридических действий органами исполнительной власти (лицензирование, регистрация, контроль, надзор).

Диссертант отмечает, что основная роль административных процедур заключается в обеспечении прав и свобод граждан. На основе этого проводится исследование административных процедур рассмотрения обращений, заявлений и жалоб граждан; поощрения; лицензирования; регистрации. В связи с чем по каждой процедуре проводится анализ теоретических положений и нормативных актов.

Диссертант делает вывод, что процедуры рассмотрения обращений граждан и поощрения остаются менее исследованными в российской научной теории и недостаточно регламентированными в федеральном законодательстве. В качестве решения теоретических проблем предлагаются авторские определения процедур, а также внесение изменений в действующие положения законодательства при использовании российского и зарубежного опыта нормативного регулирования.

По мнению исследователя, не менее значимыми для обеспечения прав и свобод граждан и их объединений являются административные процедуры совершения юридических действий (лицензирование и регистрация), которые способствуют закреплению их правового статуса, а также удостоверения факта определенных правомочий. В этой связи проводится анализ положений отечественного и зарубежного законодательства, а также оцениваются авторские позиции, высказываемые в отношении понятия лицензирования и регистрации как самостоятельных административных производств. Отмечаются теоретические проблемы исследования процедур, а для их решения формулируется понятие лицензирования и регистрации.

Анализ нормативных актов, закрепляющих основы правового регулирования лицензирования и регистрации, позволяет обозначить некоторые проблемы. Так, например, для лицензирования остается нерешенным вопрос о соотношении лицензионной и разрешительной деятельности исполнительной власти. Положения федеральных нормативных актов, определяющие правовое регулирование регистрационной процедуры, не обеспечивают необходимых условий для разрешения управленческих ситуаций. Для решения проблем правового регулирования предлагается использование зарубежного опыта (например, США, Японии, Италии).

**Вторая глава** – «Проблемы совершенствования нормативно-правового регулирования административных процедур в Российской Федерации на региональном уровне» - состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** – «Законодательное регулирование административных процедур организации деятельности исполнительной власти» - анализируются по-

ложения законодательства субъектов Российской Федерации, закрепляющие основы административных процедур организации деятельности исполнительной власти.

Основное внимание уделяется положениям нормативных актов, регламентирующих административные процедуры рассмотрения обращений граждан и поощрения, которые выступают способами обеспечения прав физических и юридических лиц, а также правовыми формами одобрения и поддержания особо полезного правомерного поведения публичной властью. В качестве предмета направления исследования указанных административных процедур в работе используется сравнительный анализ нормативных актов, определяющих их законодательное регулирование на региональном уровне.

При рассмотрении административной процедуры рассмотрения обращений, заявлений граждан, организаций проводится анализ положений законов “Об обращениях граждан”, закрепляющих основы организации деятельности исполнительной власти по работе с обращениями граждан в 50-ти % субъектов Российской Федерации (например, Республике Адыгея, Башкортостане, Карелии, Республике Саха (Якутия), Татарстане, Владимирской, Курской, Омской, Свердловской, Тюменской областях, Приморском крае, Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах и др.).

Диссертант приходит к выводу, что положения, содержащиеся в законах, отражают ориентиры реализации властного распорядительства, необходимые для целенаправленной коррекции различных управленческих ситуаций при воздействии на поведение людей. Однако за пределами законодательного регулирования остаются вопросы, связанные с обозначением компетенции исполнительного органа по работе с отдельными видами обращений граждан. В числе проблем правовой регламентации называется отсутствие четко разработанной системы принципов организации деятельности исполнительной власти. Для решения проблем правовой регламентации, обосновывается необходимость в законодательном закреплении принципов и определении компетенции исполнительной власти.

Анализ правовых норм, регламентирующих административную процедуру на региональном уровне, позволяет выделить ее стадии. С учетом обобщения материалов практики работы региональных органов исполнительной власти, зарубежного опыта законодательного регулирования обозначаются проблемы правового регулирования и предлагаются пути решения.

По мнению диссертанта, одним из необходимых условий для реализации духовного и культурного потенциала граждан становится поощрение, выступающее в качестве самостоятельной административной процедуры.

Необходимость в нормативной регламентации процедуры на региональном уровне связана с развитием законодательства Российской Федерации “о государственных наградах”. Что явилось результатом для определения порядка награждения, присвоения почетных званий. В этой связи проводится сравнительный анализ положений законодательства субъектов РФ “о государственных наградах” и “почетных званиях”, закрепляющих основы осуществления деятельности органов государственной власти по присвоению государственных наград и почетных званий в 40 % субъектов РФ (например, Республике Алтай, Бурятии, Калужской, Московской, Томской, Тюменской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и др.).

Анализ законодательного регулирования поощрительной процедуры на региональном уровне проводится на примере стадий ее осуществления, что позволяет с учетом поощрительной практики обозначить проблемы правового регулирования. Для решения проблем правового регулирования, в целях оптимизации функций исполнительной власти предлагается предусмотреть в законодательстве основания и порядок присвоения почетных званий с использованием удостоверительных знаков, определить компетенцию должностных лиц, урегулировать порядок осуществления контроля за присвоением государственных наград.

**Во втором параграфе** – «Особенности правового регулирования административных процедур лицензирования и регистрации» - анализируются положения федеральных и региональных нормативных актов, определяющих основы правового регулирования лицензионной и регистрационной административно-процедурной деятельности органов исполнительной власти на региональном уровне.

Исходным началом для проведения анализа выступает объяснение сущности и значения лицензирования и регистрации в обеспечении прав и свобод граждан, а также их объединений, что и определяет направление исследования. Так, по мнению диссертанта, лицензирование является инструментом государственного регулирования экономической политики и влияет на обеспечение экономических прав граждан и организаций. Регистрация способствует закреплению правового статуса физических и юридических лиц, что позволяет определить объем их прав и обязанностей в сфере государственного управления.

В числе основных источников федерального законодательства, определяющего правовое регулирование лицензионной деятельности в субъектах РФ, называется Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», который закрепляет: основы реализации процедуры лицензирования; обозначает систему лицензирующих органов; порядок принятия решения о предоставлении лицензии, приостановлении ее действия; устанавливает единый перечень видов деятельности, подлежащий лицензированию на всей территории Российской Федерации. Порядок лицензирования конкретных видов деятельности определяется постановлениями Правительства РФ. На региональном уровне лицензионная процедура практически не регламентируется, а определяется отдельными положениями подзаконных отдельных субъектов РФ (например, Республики Бурятия, Республики Хакасия, Хабаровского края, Амурской области, Московской области, Самарской области и др.), которыми обозначаются полномочия лицензирующих органов.

Исследование лицензирования как административной процедуры проводится на примере видов деятельности, лицензирование которых подведомственно органам исполнительной власти субъектов РФ. В качестве таковых видов деятельности называются: заготовка, переработка и реализация лома цветных металлов; заготовка, переработка и реализация лома черных металлов. Автор проводит комплексный анализ основных положений федеральных и региональных нормативных актов, определяющих порядок лицензирования данных видов деятельности, что позволяет выделить стадии лицензионной процедуры.

Автор приходит к выводу, что проблемой правовой регламентации лицензионной деятельности на региональном уровне является отсутствие положений о лицензировании видов деятельности, обозначенных федеральным законом (например, деятельность по организации и проведению азартных игр), либо исключение из законодательства необходимых видов деятельности.

Для обозначения проблем правовой регламентации автор проводит исследование лицензионной процедуры по каждой стадии на примере лицензионной деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Рассмотрение особенностей правового регулирования осуществляется на примере Тюменской области как субъекта Федерации. В этой связи определяется характеристика его лицензирующих органов – Лицензионной палаты. Обобщается практика применения законодательства о лицензировании в Тюменской области и в других субъектах РФ. Диссертантом отме-

чаются проблемы правового регулирования процедуры лицензирования, а с учетом обобщения правоприменительной практики Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, а также положений зарубежного законодательства вносятся конкретные предложения для их решения.

Исследование государственной регистрации как административной процедуры проводится с учетом предлагаемой авторской классификации видов регистрации, которые влияют на обеспечение прав граждан и их объединений.

Одним из видов регистрационных процедур является процедура государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Автор отмечает, что данный вид процедуры остается на сегодняшний день менее исследованным в юридической литературе и нуждается в разработке научных подходов. В этой связи формулируется понятие регистрационной процедуры.

На основе анализа положений нормативных актов автор приходит к выводу, что правовое регулирование регистрационной процедуры на региональном уровне определяется положениями федеральных нормативных актов, закрепляющих полномочия федеральных и территориальных органов исполнительной власти. Что позволяет обозначить проблемы правового регулирования регистрационной деятельности и с учетом судебной практики предложить пути решения.

В качестве регистрационных процедур, влияющих на обеспечение прав граждан и их объединений, в работе исследуются процедуры государственной регистрации общественных объединений и религиозных организаций, что позволяет диссертанту отметить теоретические проблемы и проблемы правовой регламентации, создающие препятствия для реализации гарантий прав граждан на объединение, религиозную и политическую деятельность.

Диссертант приходит к выводу, что основы правового регулирования административной процедуры на региональном уровне содержатся в федеральных законах и иных правовых актах. Основное внимание в работе уделяется анализу положений: Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; ФЗ от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; ФЗ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» и др. Что позволяет определить стадии регистрационной процедуры, обозначить проблемы правового регулирования, а с учетом обобщения материалов практики регистрирующих органов, а также судебной практики предложить возможные пути их решения.

В системе материальных правовых гарантий обеспечения прав граждан и их объединений называется процедура государственной регистрации прав на недвижимость. Наличие сложных по своему характеру общественных отношений, возникающих по поводу государственной регистрации вещных прав на недвижимость, порождает возникновение теоретических и практических проблем при реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Оценивая мнения различных российских ученых о понятии государственной регистрации прав на недвижимость, диссертант соглашается с разработанными в научной теории определениями регистрации,<sup>1</sup> которые можно использовать в качестве инструмента в решении теоретических проблем регистрационной процедуры.

В работе проводится анализ федеральных нормативных актов, закрепляющих основы правового регулирования процедуры регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на региональном уровне, что позволяет определить стадии процедуры, обозначить проблемы правового регулирования и с учетом зарубежного опыта ФРГ внести конкретные предложения к их решению.

Отдельное внимание уделяется рассмотрению иных видов государственной регистрации, влияющих на обеспечение прав граждан. В их числе исследуются процедуры государственной регистрации граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. Анализ теоретических положений, определяющих понятие регистрационных процедур, позволяет обозначить пробелы исследования, а для их устранения предложить соответствующие определения. На основе анализа федеральных нормативных актов, а также материалов практики органов исполнительной власти обозначаются проблемы правового регулирования и предлагаются пути решения.

**В третьем параграфе** – «Административные процедуры как инструмент правового обеспечения социальных прав и свобод граждан» - исследуются административные процедуры как инструмент правового обеспечения социальных прав и свобод граждан в нормативном упорядочивании деятельности исполнительной власти.

С учетом анализа положений российской и зарубежной литературы, а также федерального и регионального законодательства оценивается значимость административных процедур в обеспечении социальных прав и свобод граждан. Исследование административных процедур позволяет диссертанту придти к заключению о

---

<sup>1</sup> См.: например, Пашенько С.Б. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в субъекте Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. - Саратов, 2002. - С. 34.

том, что они являются ориентирами управления социальным обеспечением, способствуют созданию условий для осуществления гарантий прав граждан на получение социальных льгот.

В сфере обеспечения социальных прав и свобод граждан исследуются процедуры рассмотрения обращений граждан. Посредством процедур рассмотрения обращений граждан достигается охрана и защита прав и свобод при принятии правоприменительных актов.

Регламентация порядка рассмотрения обращений и заявлений граждан направлена на определение компетенции исполнительной власти в социальной отрасли, а также установление ответственности должностных лиц за неисполнение ими своих обязанностей. В данном случае административная процедура выступает как ориентир поведения должностных лиц органов исполнительной власти, определяя условия их действий в конкретной управленческой ситуации, имеющей социальный характер.

Для проведения исследования административных процедур автор обращается к прошлому региональному опыту нормативной регламентации деятельности органов исполнительной власти, который позволяет оценить ее эффективность при управлении социальной защитой в различных практических ситуациях. Автор анализирует практику работы с обращениями граждан органами исполнительной власти отдельных субъектов РФ (например, Республики Татарстан, Ставропольского края, Тюменской области) по отчетным и архивным материалам.

На основе анализа теоретических положений, а также положений федеральных и региональных нормативных актов, определяющих процедурный порядок осуществления деятельности органов исполнительной власти по работе с обращениями граждан, диссертант обозначает некоторые пробелы в правовом регулировании, которые не позволяют обеспечить необходимые юридические гарантии для реализации социальных прав граждан. Для решения теоретических проблем формулируется понятие административной процедуры, а для необходимого нормативного регулирования обосновываются предложения по внесению изменений в действующие положения федеральных и региональных правовых актов.

Изучение практики деятельности органов исполнительной власти на региональном уровне позволяет сделать вывод о недостаточной эффективности взаимодействия граждан и должностных лиц по вопросам оказания различных социальных

услуг. В результате этого возрастает роль административных процедур в решении социально значимых вопросов, к числу которых в настоящее время в Российской Федерации относится оказание медицинской помощи, оказание транспортных услуг, связанных с проездом льготных категорий граждан на различных видах транспорта, а также обеспечение граждан лекарственными средствами.

На основе сравнительного анализа нормативных актов Российской Федерации и субъектов РФ проводится исследование регионального опыта правового регулирования административных процедур как нормативной регламентации деятельности исполнительной власти в решении социально значимых вопросов. В связи с чем положительно оценивается опыт правовой регламентации административных процедур в отдельных субъектах РФ (например, Республике Татарстан, Воронежской, Свердловской, Тюменской, Томской областях и др.), по вопросам порядка оказания гражданам медицинских услуг, выдачи проездного документа для получения социальных льгот при проезде на различных видах транспорта, лекарственного обеспечения и др., что позволяет обозначить проблемы правового регулирования административных процедур по вопросам оказания социальных услуг для льготных категорий граждан и с учетом зарубежного опыта Великобритании и Германии, внести конкретные предложения по их устранению. Наличие пробелов в нормативной регламентации объясняется отсутствием необходимых теоретических положений. Для этой цели автором формулируется общее понятие административной процедуры оказания социальных услуг.

**В заключении** подводятся основные итоги и формулируются выводы диссертационного исследования, рекомендации и предложения по совершенствованию правового регулирования административных процедур в Российской Федерации.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

1. Тихий Р.С. Проблемы соотношения административных процедур и избирательных споров при организации и проведении региональных выборов // Новая редакция Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области: Материалы депутатских слушаний. Тюмень: Тюменская областная Дума. 2002. – 0,3 п.л.

2. Тихий Р.С. Административная юстиция и правовые проблемы административного судопроизводства в комплексе судебной реформы России // Уголовная юстиция: состояние и пути развития: Региональная научно–практическая конференция. Тюмень: Издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003. – 0,2 п.л.

3. Тихий Р.С. К вопросам о понятии и сущности административно-процессуальной деятельности Российской Федерации // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Выпуск 6. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2003. – 0,5 п.л.

4. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в субъектах Российской Федерации // Административное право: состояние, проблемы перспективы: Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2003. – 0,6 п.л.

5. Тихий Р.С. Проблемы кодификации административно-процессуального законодательства Российской Федерации // 10 лет Конституции России в зеркале юридической науки и практики: Материалы Общероссийской научно-практической конференции. Москва: Изд-во МГУ, 2004. – 0,3 п.л.

6. Сунцов А.П., Тихий Р.С. Современное состояние и перспективы развития законодательства Тюменской области о поощрениях // Вестник Тюменского государственного университета. 2004. № 1. – 0,5 п.л.

7. Тихий Р.С. Регистрация иностранцев как вид административной процедуры в миграционной сфере // Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы»: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, ТГУ. 2004. – 0,6 п.л.

8. Тихий Р.С. Административная ответственность за нарушение правил лицензирования // Проблемы юридической ответственности: история и современ-

ность: Статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции / Под. ред. Г.Н. Чеботарева. Часть 2. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2004. – 0,4 п.л.

9. Тихий Р.С. О проблемах производства по делам об административных правонарушениях в сфере государственной регистрации общественных объединений // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Выпуск 8. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2004. – 0,4 п.л.

10. Тихий Р.С. Судебное обжалование действий и решений органов юстиции, осуществляющих государственную регистрацию общественных объединений // Судебная власть в России: закон, теория, практика: Материалы Международной научно-практической конференции. М.: Изд-во Юрист, 2005. – 0,4 п.л.

11. Сунцов А.П., Тихий Р.С. Роль административной процедуры лицензирования в обеспечении прав и свобод граждан на получение социальных льгот // Вестник Тюменского государственного университета. – 0,4 п.л. (в печати).

12. Тихий Р.С. Административная процедура рассмотрения обращений, предложений, заявлений как процессуальное средство защиты социальных прав и свобод граждан // Проблемы совершенствования государственного устройства в Российской Федерации: Материалы по итогам конкурса научных работ. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2005. – 0,4 п.л.