

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОСНОВНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА КОНЦЕПЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ

© 2011 г. Наталия Юрьевна Хаманева¹,
Владимир Владимирович Альхименко², Алексей Анатольевич Выручаев³,
Нина Аркадьевна Гордеева⁴, Алексей Алексеевич Гришковец⁵,
Сергей Николаевич Забралов⁶, Валентина Федоровна Ломакина⁷,
Светлана Валентиновна Маньшина⁸, Вадим Николаевич Медведев⁹,
Майя Владленовна Пучкова¹⁰, Надежда Георгиевна Салищева¹¹,
Марина Михайловна Филь¹²

Краткая аннотация: данная статья посвящена актуальным проблемам совершенствования и кодификации административного законодательства Российской Федерации. Авторами сформулированы конкретные предложения по изменению действующих и принятию новых правовых актов в данной сфере.

Annotation: this article focuses on current issues and improve the codification of the administrative legislation of the Russian Federation. The authors have formulated specific proposals to amend existing and adopt new legislation in this area.

Ключевые слова: административное законодательство, акты, концепция, исполнительная власть, функции, полномочия.

Key words: administrative law, acts, concept, executive, functions, powers.

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

ские тенденции совершенствования административного законодательства.

В качестве основных направлений совершенствования административного законодательства следовало бы определить:

1. Создание законодательной базы государственного (публичного) управления с учетом основных конституционных принципов развития государственного строительства и гражданского общества.

2. Обеспечение в правовом регулировании управленческих отношений оптимального сочетания публичных и частных интересов, приоритета прав и свобод человека и гражданина во взаимодействии личности, государства и гражданского общества.

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

4. Упорядочение функций органов исполнительной власти на федеральном и региональном

¹ Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: iggran@iggran.ru).

² Кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

³ Научный сотрудник Института государства и права РАН.

⁴ Кандидат юридических наук.

⁵ Доктор юридических наук, профессор.

⁶ Заслуженный юрист РФ.

⁷ Кандидат юридических наук, доцент.

⁸ Научный сотрудник Института государства и права РАН.

⁹ Кандидат юридических наук, доцент.

¹⁰ Кандидат юридических наук.

¹¹ Кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

¹² Кандидат юридических наук.

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Принятие кодифицированных актов, регулирующих группы однородных отношений. В настоящее время таким актом является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), объединяющий материальные и процессуальные нормы института административной ответственности.

Представители науки и правоприменительной практики предлагают выделить процессуальный раздел КоАП РФ, расширить его содержание и создать Административно-процессуальный кодекс РФ по делам об административных правонарушениях. На наш взгляд, такой вариант возможен. Однако, учитывая множество субъектов административной юрисдикции в виде федеральных и региональных органов исполнительной власти, должностные лица которых уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, не представляется возможным ввести процедуру рассмотрения этими лицами дел, аналогичную судебной. Поэтому в процессуальном кодексе или в разд. 4 действующего КоАП РФ следовало бы в отдельной главе более подробно урегулировать особенности рассмотрения таких дел в судах.

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

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

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

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

1. О нормативных правовых актах Российской Федерации

В концептуальном плане содержание закона о нормативных правовых актах должно способст-

водить совершенствованию качества подготовки законов и иных нормативных правовых актов, повышению их эффективности, упорядочению их системы. В текст закона следовало бы включить нормы, определяющие, в частности, природу и видовые характеристики нормативных правовых актов; планирование подготовки нормативных правовых актов и порядок их принятия; правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов; экспертную оценку нормативных правовых актов; порядок официального опубликования и вступления в силу; условия изменения нормативных правовых актов; мониторинг их реализации, а также способы устранения коллизий; учет нормативных правовых актов; ответственность органов и лиц в сфере правотворчества и реализации правовых актов.

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

2. О федеральных органах исполнительной власти

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

Не имеет правовой регламентации такая важная функция федеральных министерств, как выработка государственной политики. Требуется более детального правового регулирования организация взаимоотношений федерального министерства и подведомственных ему федеральных служб и агентств.

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

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

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

4. Об управлении государственной собственностью

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

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

5. О государственном и общественном контроле

Обращает на себя внимание тот факт, что до сих пор отсутствует законодательное регулирование на федеральном уровне единых принципов и видов государственного контроля и государственного надзора, порядка их осуществления. Отдельные федеральные законы, в том числе Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г., не могут восполнить этот пробел.

В условиях развития в России структур гражданского общества приоритетной становится

задача обеспечения их контроля за органами исполнительной власти. В соответствующем законопроекте могли бы найти отражение такие вопросы, как открытость и гласность деятельности органов исполнительной власти, более четкое определение процедур привлечения представителей общественности к участию в коллегиях органов исполнительной власти, а также процедур привлечения специалистов из числа общественности в качестве независимых экспертов для разработки нормативных правовых актов. Было бы также целесообразно предусмотреть в рамках законодательного акта возможность участия граждан в качестве членов общественных организаций в законотворческой и иной правотворческой деятельности. Это, на наш взгляд, повысит качество законов и иных нормативных правовых актов, а также ответственность лиц, принимающих их, что позитивно отразится на процессе обеспечения единого правового пространства Российской Федерации.

6. Кодекс Российской Федерации о государственной гражданской службе

Важная составляющая административного законодательства – законодательство о государственной службе. В результате реформирования государственной службы государственная гражданская служба выделилась в качестве самостоятельного юридически и организационно обособленного вида государственной службы. Однако Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г. не стал нормативным правовым актом прямого действия. Он предусматривает принятие значительного числа подзаконных актов, главным образом актов Президента РФ и Правительства РФ. Некоторые из них не приняты до сих пор, что заметно осложняет применение указанного Федерального закона. Думается, назрела потребность систематизации законодательства о государственной гражданской службе путем его кодификации, тем более что идея принятия такого кодекса уже высказывалась в Послании Президента РФ 1999 г. Федеральному Собранию “Россия на рубеже эпох”. Это заметно упростит правоприменение, сделает законодательство о государственной гражданской службе более цельным и стройным.

7. Об административных процедурах

Назрела необходимость законодательного регулирования основных принципов осуществления административных процедур как органического элемента организаций управленческой деятельности аппарата исполнительной власти. Требуют законодательного определения виды этих процедур,

имея в виду взаимоотношения органов исполнительной власти всех уровней между собой, и, что особенно важно, – с гражданами и хозяйствующими субъектами. В законе должны быть установлены порядок принятия административных регламентов органами исполнительной власти, определяющих сроки и последовательность административных процедур, а также ответственность должностных лиц за нарушение установленного порядка и качества предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг.

8. Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве

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

Наряду с разработкой новых законодательных актов необходимо радикальное обновление ряда действующих федеральных законодательных актов в различных сферах общественной жизни.

Охрана общественного порядка и безопасность

В сфере охраны общественного порядка – необходимо нормативное (законодательное) регулирование понятия “органы внутренних дел”; развитие законодательства об органах внутренних дел в плане усиления общественного контроля за их деятельностью; дальнейшее совершенствование законодательства о полиции путем внесения изменений в Федеральный закон “О полиции” и приведения в соответствие с ним иных нормативных правовых актов, в том числе подзаконных.

В сфере обеспечения безопасности – разграничить понятия “экстремистская деятельность” и “экстремизм” в Федеральном законе “О противодействии экстремистской деятельности”, более четко определить содержание этих понятий в целях улучшения правоприменительной, в том числе судебной, практики, имея в виду, что при отнесении печатных, электронных и иных информационных материалов к разряду экстремистских материалов и опубликовании Министерством юстиции РФ соответствующих списков экстремист-

ских материалов должны строго соблюдаться гарантированные Конституцией РФ права и свободы граждан.

Законодательным путем реализовать меры, предусмотренные Национальным планом противодействия коррупции на 2010–2011 гг., в том числе по установлению уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности с определением исчерпывающего перечня видов деятельности, на которые такой порядок не распространяется; по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти и др.

Образование и наука

В целях обновления законодательства об образовании за последнее десятилетие (с 2002 г. по настоящее время) были приняты свыше 40 федеральных законов, внесших несколько сотен поправок в Закон РФ “Об образовании” и Федеральный закон “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”. Однако правовому регулированию в данной сфере по-прежнему присущи фрагментарный характер, отсутствие единого комплексного подхода к решению проблем, связанных с обеспечением реализации конституционного права граждан на образование и осуществлением задач и направлений государственной политики модернизации российского образования.

Исследование состояния федерального законодательства об образовании свидетельствует о том, что оно по-прежнему содержит существенные пробелы. За рамками правового поля остается ряд принципиальных вопросов и актуальных проблем, требующих решения на федеральном уровне. В современных условиях законодательство Российской Федерации об образовании еще во многом отстает от реальных потребностей личности, общества и государства.

В целях совершенствования правового регулирования в сфере образования Государственная Дума продолжает работу над проектом нового федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”, представляющего собой системообразующий (базовый) акт, регулирующий общественные отношения во всех подсистемах данной сферы. Однако этот акт не только объединяет (интегрирует) нормы Закона РФ “Об образовании”, Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”, других федеральных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, но и кардинальным образом изменяет содержание

многих из них. Кроме того, он регламентирует целый ряд вопросов, которые ранее находились за рамками правового поля. Поэтому новый закон, по существу, является определенной формой кодификации федерального законодательства об образовании.

По нашему мнению, опубликованный проект этого закона нуждается в существенной доработке, имея в виду совершенствование содержания и структуры законопроекта, устранение пробелов в нем, корректировку подходов к решению тех или иных проблем в сфере образования, требующих решения на федеральном уровне.

Общей проблемой нормативно-правового регулирования в данной области является значительное отставание его развития от процессов модернизации отечественной системы образования, в том числе от процессов формирования новых образовательных институтов и технологий. Одна из основных причин сложившейся ситуации заключается в том, что в программных документах, определяющих государственную образовательную политику, отсутствует комплексный подход к правовому обеспечению мероприятий по созданию условий для реализации этой политики. Например, Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 гг. предусматривают лишь отдельные меры по правовому регулированию некоторых вопросов, связанных с осуществлением образовательной политики.

В результате этого нередко своевременно не издаются нормативные правовые акты, призванные устанавливать правовые предпосылки, правовой режим реализации тех или иных задач, направлений, мероприятий образовательной политики, что может привести к снижению их эффективности. В целях повышения качества нормативно-правового обеспечения государственной политики в сфере образования и укрепления юридических гарантий конституционного права граждан на образование необходимо в федеральные целевые программы развития образования и другие программные документы включать меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации об образовании в качестве самостоятельного основного направления образовательной политики, которое должно быть неразрывно связано с другими ее направлениями. Целесообразно также в указанных документах предусматривать конкретные меры по правовому обеспечению каждого направления этой политики (издание соответствующих нормативных правовых актов,

формирование перечня вопросов, требующих правового регулирования).

К актуальным проблемам правового регулирования в области образования, которые не решены в проекте нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 15 июля 2011 г.), относятся, в частности, следующие:

Первое. Одной из важнейших проблем является развитие нормативно-правовой базы, обеспечивающей переход на многоуровневую систему высшего профессионального образования, обусловленный присоединением России к Болонскому процессу создания Открытой зоны высшего образования.

В целом на законодательном уровне закреплены правовые основы введения этой системы: определены уровни высшего образования, которые она в себя включает (подготовку кадров для получения квалификации (степени) «специалист», «бакалавр», «магистр»); установлены сроки освоения соответствующих образовательных программ и правила приема граждан для обучения по таким программам, формы документов, подтверждающих получение высшего образования данного уровня.

Однако остается нерешенной проблема разработки понятийного аппарата новых для граждан нашей страны институтов бакалавриата и магистратуры. В связи с этим на законодательном уровне целесообразно сформулировать определение и раскрыть содержание понятий «бакалавриат», в том числе «прикладной бакалавриат», «академический бакалавриат», «бакалавр», «магистратура», «магистр», а также определить критерии, отличающие подготовку кадров по программам бакалавриата от подготовки кадров по программам среднего профессионального образования. Указанные правовые пробелы на практике приводят, в частности, к серьезным проблемам с трудоустройством выпускников вузов со степенью «бакалавр». Работодатели во многих случаях отказываются принимать их на должности, требующие наличия высшего образования, считая, что степень «бакалавр» означает незаконченное (неполное) высшее образование либо повышенный уровень среднего профессионального образования.

Важно также на уровне федерального закона определить основные формы конкурсных испытаний для обучения по программам магистратуры. В настоящее время этот важный вопрос регламентирован ведомственным нормативным правовым

актом. Отсутствуют единые основные формы и порядок проведения таких испытаний, указанные вопросы регламентируются вузами самостоятельно. Это может привести к нарушению принципов равенства и доступности данного уровня высшего образования для многих категорий граждан Российской Федерации.

Второе. Серьезная проблема законодательства в области образования – повышение качества правового регулирования в области интеграции образования и науки. Важно применить новый, более широкий концептуальный подход к решению на законодательном уровне вопросов в данной области и рассматривать их через призму интеграции профессионального образования, науки и производства. Это обусловливается следующими факторами. Во-первых, согласно программным документам главной задачей государственной политики модернизации профессионального образования и государственной научно-технической политики является приведение содержания и структуры профессионального образования в соответствие с современными потребностями рынка труда, усиление ориентации образования и науки на обеспечение инновационного развития экономики и производственного комплекса. Во-вторых, решение названных задач, как показывает практика, невозможно без тесного взаимодействия трех основных составляющих: науки, профессионального образования, прежде всего высшего, и производства. В-третьих, такая тенденция уже имеет место в реальной жизни и постоянно усиливается.

В соответствии с вышеназванными задачами государственной образовательной и научно-технической политики в законе следует по-новому сформулировать цели и определить основные формы данной интеграции. Помимо форм интеграции образовательной и научно-исследовательской деятельности в системе высшего образования включить в их перечень формы взаимодействия высших учебных заведений с производством, формы взаимодействия образовательной и научно-исследовательской деятельности в области среднего профессионального образования, а также формы взаимодействия средних профессиональных образовательных учреждений с производством.

Третье. В современных условиях перехода России на инновационный путь развития возрастает актуальность проблемы создания нормативно-правовой базы инновационной деятельности в сфере образования. Обеспечение инновационного характера базового образования – одна из приоритетных задач государственной политики

в данной сфере, предусмотренных Федеральной целевой программой развития образования на 2011–2015 гг., другими документами.

Проект федерального закона “Об образовании” содержит статью, специально посвященную экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования. Однако в ней дано определение только понятию “экспериментальная деятельность”. Вместе с тем в указанном проекте осталось не раскрытым содержание таких важных базовых правовых категорий, как “инновационное образование”, “инновационная деятельность”, “инновационные образовательные программы”, “инновационная инфраструктура в системе образования”, в том числе “инновационные площадки”.

В связи с этим на законодательном уровне необходимо прежде всего разработать понятийный аппарат, касающийся инновационного развития системы образования, четко сформулировать определения названных выше дефиниций. Целесообразно также именно в рамках федерального закона закрепить основные условия и единые правила предоставления государственной поддержки федеральным, региональным и муниципальным образовательным организациям, осуществляющим инновационную деятельность.

Культура

Реализация функции административно-правового регулирования во всех отраслях социально-культурной сферы (образование, наука, культура и др.) осуществляется преимущественно в общих для всех этих отраслей направлениях, к которым относятся постановка целей и задач, преследуемых отраслью, определение основных положений государственной отраслевой политики, распределение полномочий между органами государственного управления, определение круга субъектов, действующих в отрасли, установление общих требований, процедур и правил деятельности и поведения для субъектов, действующих в отрасли, установление конкретных процедур управления, координации и контроля и др.

Представляется, что совершенствование и кодификация административного законодательства, регулирующего деятельность в социально-культурной сфере, может идти по пути разработки единой образной структуры этих законов (безусловно, с учетом специфики отношений, регулируемых в каждой отрасли) и поиска норм, которые в обязательном порядке должны присутствовать во всех базовых законах этой сферы.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре приняты 9 октября 1992 г., т.е. до

принятия Конституции РФ 1993 г. Место Основ в системе правовых актов не вполне ясно. Согласно ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения в Российской Федерации принимаются федеральные законы. Основы законодательства Российской Федерации о культуре не относятся ни к федеральным законам, ни к законам Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос о соподчиненности Конституции РФ, Основ законодательства Российской Федерации о культуре и принятых после 1993 г. в развитие названных Основ федеральных законов, регулирующих отношения в области культуры. В среде специалистов обсуждается вопрос о необходимости радикального обновления базового федерального закона о культуре, который призван ввести в оборот новый понятийный аппарат, на котором базируется современное понимание культуры, закрепить полномочия государственных органов Российской Федерации и ее субъектов (включая полномочия, переданные для осуществления на уровень субъектов РФ) в области культуры, закрепить не только права и свободы человека в области культуры, но и государственные гарантии их обеспечения. Новый закон должен исходить из того, что экономическая, хозяйственная деятельность, осуществляемая участниками культурной деятельности (учреждениями культуры, творческими работниками, их объединениями), является подчиненной целям их основной деятельности и в связи с этим должна быть в определенной степени обеспечена соответствующими льготами.

Наряду с обновлением базового федерального закона о культуре ставится вопрос о разработке законодательства, регулирующего отношения в определенных подотраслях культурной деятельности. В частности, отмечается потребность в законодательном урегулировании театрально-концертной деятельности.

Физкультура и спорт

Согласно ст. 41 Конституции РФ государство призвано поощрять деятельность, способствующую развитию в стране физической культуры и спорта. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. определила два направления государственной политики в области физкультуры и спорта: первое – развитие системы массовой физической культуры и спорта, физического воспитания и второе – повышение конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене (именно в такой последовательности). Тем не менее базовый Федеральный закон “О физической культуре и спорте в Российской Федерации”

практически не регулирует отношений, связанных с реализацией государственной функции по развитию массового спорта. Отношениям в области массового спорта посвящена единственная статья данного Закона (ст. 30). Формулировка этой статьи показывает, что федеральные власти фактически сняли с себя обязанности и ответственность по развитию массового спорта, переложив эту задачу (причем не в императивной, а в диспозитивной форме) на органы местного самоуправления, работодателей и хозяйствующие субъекты. Представляется, что с учетом важности задачи укрепления здоровья нации вопросы регулирования отношений в области массового спорта должны более объемно регулироваться на федеральном уровне.

Молодежная политика

Для реализации государственной молодежной политики создан специальный федеральный орган исполнительной власти (Росмолодежь). Молодежная политика зафиксирована в Бюджетном кодексе РФ в качестве одного из подразделов классификации расходов бюджета, по которому регулярно из федерального бюджета выделяются солидные средства на ее реализацию. В то же

время отсутствует федеральный закон, который играл бы роль базового закона в этой области отношений. В связи с этим невозможно определить круг отношений, которые являются предметом правового регулирования в этой области, а также круг субъектов этих отношений, их права и обязанности. Представляется целесообразным вернуться к идее разработки законопроекта о реализации государственной молодежной политики (такой законопроект разрабатывался в 2007 г.). В заключение отметим, что содержащиеся в статье идеи и предложения по развитию административно-правового законодательства, естественно, не охватывают все сферы административно-правового регулирования. Процесс осмысления существующих проблем и путей их решения требует не только объединения усилий ученых, но и привлечения к этому процессу представителей органов государственной власти и общественности. Кроме этого, по-видимому, потребуется проведение ряда научно-практических конференций и семинаров. Вместе с тем очевидным является тот факт, что само создание концепции развития административно-правового законодательства — мощный побудительный стимул для его совершенствования.