

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.518

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА Notion and Essence of Administrative Procedure

К. П. Геннинг – заместитель начальника
Главного управления по земельным ресурсам
Омской области

K. P. Genning – Deputy Chief of the Head
Administration of the Omsk Region Land Resources

***Аннотация.** В статье анализируется понятие административного регламента и его сущность. Автор определяет правовую природу административных регламентов, их роль в регулировании общественных отношений, а также предлагает направления совершенствования деятельности органов государственной власти в области подготовки и применения административных регламентов.*

The notion of administrative procedure and its essence are being analyzed in the article. The author determines the legal procedure of administrative regulations, their role in social relations adjustment and offers also the directions for improvement of the state authority bodies activity in the sphere of administrative procedures preparation.

***Ключевые слова:** административный регламент, административная процедура, органы государственной власти, административная реформа.*

Administrative regulations, administrative procedure, state authority bodies, administrative reform.

В 2011 г. закончился срок реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации 2006–2010 гг., которая была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р¹. Одним из важных и новых результатов административной реформы стало создание системы административных регламентов органов на всех уровнях исполнительной власти: федеральном, региональном и местном.

Разработка административных регламентов позволила систематизировать полномочия органов исполнительной власти, оптимизировать и детализировать административные процессы,

восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации. Сейчас административные регламенты стали основными нормативными правовыми актами, регулирующими внутреннюю организацию органов исполнительной власти, процедуры исполнения государственных и муниципальных функций, предоставления государственных и муниципальных услуг. Административные регламенты имеют непосредственное отношение к формированию в России «электронного правительства» (электронных сервисов для граждан и бизнеса, электронного и информационного межведомственного взаимодействия). В соответствии со

¹ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2005. № 46, ст. 4720.

Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 г. все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид². В настоящее время созданы все ключевые элементы центральной инфраструктуры «электронного правительства». Переход к электронным государственным услугам ведется по уже утвержденным административным регламентам.

По состоянию на 1 июня 2011 г. на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) размещена информация о 782 государственных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) федеральными органами исполнительной власти. В соответствии с решением правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол от 26 апреля 2011 г. № 118) Минэкономразвития России подготовлена новая редакция Перечня государственных услуг и государственных функций федеральных органов исполнительной власти, для которых должны быть разработаны административные регламенты (информация о них должна быть размещена в Федеральном реестре государственных услуг). По состоянию на 1 июля 2011 г. данный Перечень включает 896 позиций.

К началу 2011 г. были утверждены 447 административных регламентов услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти, на региональном и муниципальном уровнях – более 6 000 и 4 000 административных регламентов соответственно. Накопленный опыт разработки административных регламентов, их правовая природа и их виды, место в системе российского законодательства нуждаются в осмыслении.

Обратимся к понятию «административный регламент». Термин «регламент» давно и хорошо известен в российском административном словарном составе. Как и в других европейских странах, он означает порядок работы государственных органов, учреждений, организаций. Принимается он, как правило, самими органами на основе и в соответствии с законом, определяющим правовой статус данных организаций³. Рег-

ламент может быть также представлен совокупностью фактически сложившихся правил и процедур работы какого-либо органа, общественно-го объединения. Таким образом, можно сделать вывод: регламенты – это прямая принадлежность государственного управляющего воздействия.

В международной практике (международные конгрессы и конференции) также широко применяются регламентарные акты (Венский регламент 1815 г. и др.). В практике зарубежных государств термин «регламент» применяется к административным актам, принимаемым правительствами, например, Франции, Италии и некоторых других государств в порядке осуществления регламентарной власти, т. е. правового регулирования общественных отношений путем наделения их участников субъективными юридическими правами и возложения на них юридических обязанностей. Юридическая сила таких актов ниже силы закона. В то же время некоторые из них не являются подзаконными актами, поскольку могут издаваться по вопросам, которые законом не регулируются.

Однако это утверждение не относится к современным административным регламентам в России. Характеристики регламентарных актов зарубежных государств имеют мало общего с регламентами в сфере государственного администрирования в Российской Федерации. В российском законодательстве и доктрине российского административного права регламентарные акты именуются «административными регламентами». В зарубежном административном законодательстве прямого аналога указанного термина не существует⁴. Административные регламенты ближе по форме и содержанию к применяемым в последнее время в европейских странах актам administrative simplification, предусматривающим процедуры административного упрощения.

В доктрине российского административного права принято отождествлять административные регламенты и административные акты⁵. Им присущи те же сущностные признаки, что и всей

² См.: Рос. газ. 2008. № 34.

³ См.: *Юридическая энциклопедия* / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001.

⁴ См., напр.: *Морозова О. В.* Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 18 ; *Силайчев М. В.* Правовая теория и практика административной процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 23.

⁵ См., напр.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : NotaBene, 2010. С. 19 ; *Буряга В. О.* Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8.

совокупности этого типа нормативных правовых актов. Как и все административные акты, административные регламенты должны представляться органами исполнительной власти на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ и его территориальные органы. Тем не менее в общей системе административных актов их следует выделять в отдельный класс.

Административный акт является решением по своей сути (в материальном смысле). Орган исполнительной власти должен принимать решения в установленной форме и давать ему надлежащее название (установленное для административных актов). Иное дело – административные регламенты, не содержащие решения в собственном (материальном) смысле. В них нет «результата», а лишь определяется процедура (процедуры) создания «конечного административного продукта», что является главным делом любого административного органа. Административный регламент представляет собой административный акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры). Он содержит процедурные («технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов. В этом суть административных регламентов и их принципиальное отличие от всех других видов административных актов. В административный регламент не могут включаться предписания, имеющие материальный характер. Включение подобных предписаний в регламент может привести к изменению или иному искажению компетенции органа исполнительной власти, что недопустимо.

Административный регламент должен содержать правовые предписания, устанавливающие исключительно административные процедуры, посредством которых орган исполнительной власти исполняет возложенные на него функции государственного управления или предоставляет государственные услуги, а также осуществляют свои полномочия другие правоспособные субъекты, участвующие в деятельности органа исполнительной власти.

Административный регламент содержит правовые предписания, которые вместе с предписаниями о компетенции органа исполнительной власти регулируют одни и те же общественные

отношения, возникающие в связи с исполнением функций государственного управления или предоставлением государственных услуг. Так, Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁶ предусмотрена государственная функция по предоставлению государственной или муниципальной преференции хозяйствующим субъектам. Исполнение этой функции возложено на Федеральную антимонопольную службу (далее – ФАС России) Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 33. Административный регламент ФАС России по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции, утвержденный приказом ФАС России от 16 декабря 2009 г. № 841, определяет административные процедуры исполнения указанной государственной функции.

Следовательно, содержащиеся в регламентах административные предписания регулируют общественные отношения, правовая регламентация которых обусловлена нормативными правовыми актами о правовом статусе и компетенции органов исполнительной власти, но которая ими непосредственно не регулируется. Регламенты регулируют отношения, возникающие в процессе практической правореализационной деятельности органов исполнительной власти.

Иными словами, если одни административные акты (материальные) содержат предписания, устанавливающие компетенцию органов исполнительной власти, и тем самым закрепляют их организационную структуру и систему, а также круг субъектов, участвующих в их деятельности, и содержание их правоспособности, предоставленной им в связи с участием в деятельности того или иного органа исполнительной власти, то административные регламенты содержат нормы другого рода и назначения – правовые предписания, устанавливающие процедуры, на основе которых и органы исполнительной власти, и субъекты, участвующие в их деятельности, осуществляют предоставленные им права и выполняют возложенные на них обязанности. Так, процедура индивидуального информирования налогоплательщиков осуществляется Федеральной налоговой службой только на основании обращений в письменной форме. Письменное обра-

⁶ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 31, ст. 3434.

шение может быть представлено в инспекцию ФНС России налогоплательщиком (его представителем) лично, направлено почтовым отправлением или передано в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи. В случае выявления отсутствия в обращении необходимых реквизитов для обратной связи налогоплательщику направляется письмо о неисполнении государственной функции с указанием причин.

Поскольку административный регламент является официальным выражением исключительно административных процедур, такой акт не может порождать новые правовые обязанности и предоставлять новые права, кроме как в рамках правоотношений, урегулированных законом или административным актом в материальном смысле. Административным регламентом также не могут быть введены какие-либо ограничения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. При условии, что возможность таких ограничений прямо установлена законом, в административном регламенте может содержаться порядок реализации узаконенных ограничений.

Таким образом, административные регламенты – это административные акты, устанавливающие «процедурный порядок» в государственном управлении. С этой точки зрения их можно оценивать как административные акты обеспечивающего и вспомогательного характера. Такая оценка роли административных регламентов в государственном управлении не уменьшает их значимости и потенциала в совершенствовании процесса государственного управления.

Важнейшей сущностной характеристикой административных регламентов является их специфический предмет регулирования – административные процедуры. В Концепции административной реформы предмет административных регламентов определялся весьма расплывчато: как «последовательность действий органов исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающая исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг». Регулирующее воздействие административных регламентов в Концепции увязывается с решением актуальных задач в государственном управлении, касающихся оптимизации управленческой деятельности: сокращение сроков исполнения государственных

функций, снижение количества взаимодействий, сокращение количества документов, повышение ответственности должностных лиц и т. д. Создавалось впечатление, что административные регламенты имеют своим предметом регулирование деятельности органов исполнительной власти, связанной с решением поставленных задач.

Столь же неопределенными были подходы к установлению предмета административных регламентов в многочисленных законопроектах, вносившихся в Государственную Думу (от 28 февраля 2001 г. № 64090-3, от 16 января 2003 г. № 284733-3, от 16 марта 2004 г. № 28350-4 и др.). В них в качестве предмета административных регламентов определялись стандарты исполнения государственных функций, т. е. обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству управленческих действий, процедур и процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных функций, предоставление услуг исполнительным органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц.

Согласно законопроектам административный регламент должен исчерпывающим образом (с описанием последовательно выполняемых действий, процедур и их стадий, сроков исполнения, вариативностью возможных решений, формой результата, должностным положением исполнителя и т. д.) регулировать исполнение соответствующих государственных функций, предоставление государственных услуг.

На определенном этапе, когда сформировалась необходимость широкого применения административных регламентов, неопределенность в установлении их предмета была преодолена. В целом ряде нормативных правовых актов об административных регламентах прямо указывается: предмет регламентирования составляют административные процедуры. В пункте 1.20 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452⁸, указано, что последние организуют разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, т. е. в данном

⁸ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2005. № 31, ст. 3233.

контексте речь идет об определении процедур исполнения функций или предоставления услуг.

В пункте 2 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679⁹, также говорится, что регламенты определяют сроки и последовательность действий этого органа (административные процедуры). Как видно, в данном акте термины «процедуры» и «действия» имеют одинаковую смысловую нагрузку. В пункте 30 указанного Порядка разъясняется: административные процедуры – это «логически обособленные последовательности административных действий при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)».

Каждый административный регламент содержит раздел «Административные процедуры», где определяются основания, стадии, формы, сроки и последовательность совершения административных действий, охватываемых понятием «административная процедура»¹⁰. Ни в административных регламентах, ни в других нормативных актах нет определения «административная процедура», хотя сам термин используется и в законах¹¹.

В научной доктрине существует широкий спектр мнений в отношении содержания понятия «административная процедура». По вопросу раскрытия сущности административной процедуры высказывались многие научные авторитеты: Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина, Н. Г. Салищева, С. Д. Хазанов, Ю. Н. Старилов, И. Н. Барциц и др. Не оценивая различные подходы к пониманию сущности административной процедуры, отметим, что в конечном счете все они сводятся к следующему краткому утверждению: административная процедура – это порядок или последовательность действий органа исполнительной власти при исполнении государственных функций, предоставлении государственных услуг.

С учетом доктринальных точек зрения, основываясь на содержании действующих административных регламентов, приходим к следующему однозначному выводу: административная процедура как предмет административной регламентации представляет собой официально установленное действие органа исполнительной власти, имеет фиксируемое начало (юридический факт), четко определенные стадии и сроки исполнения действия, включающее критерии и варианты принятия решений и юридически фиксируемый результат в виде стандарта исполнения.

⁹ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2005. № 47, ст. 4933.

¹⁰ См., напр.: *Административный регламент по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции* : утв. приказом ФАС России от 16 дек. 2009 г. № 841 ; *Административный регламент по исполнению государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций* : утв. приказом Минюст России от 31 марта 2009 г. № 96. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См., напр.: *О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров* : федер. закон от 4 нояб. 2005 г. № 137-ФЗ (в ред. от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2009. № 30, ст. 3739 ; *Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации* : федер. конституц. закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 10 июня 2008 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1997. № 9, ст. 1011 ; *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 24, ст. 2788.