

**СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ
И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ****Н. В. Киселёва***Воронежский государственный университет*

В статье рассматриваются проблемы определения правовой природы административных регламентов органов исполнительной власти Российской Федерации. Проведено сопоставление административных регламентов с нормативными правовыми актами и со стандартами качества. Делается вывод о необходимости более гибкого, прозрачного, децентрализованного регулирования взаимоотношений исполнительной власти и граждан.

Одним из основных результатов административной реформы в Российской Федерации является детальное регулирование государственных функций, осуществляемых органами исполнительной власти. При этом осуществление государственных функций регулируется параллельно с оказанием государственных услуг. И в отношении функций, и в отношении услуг законодателем избрана единая форма регулирования: административные регламенты. Реформа предполагает принятие такого рода регламентов относительно каждой государственной функции и каждой государственной услуги.

Поскольку в самом начале инвентаризации государственных функций по численности последних было выявлено более 5 000, в системе правовых основ регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти исключается возможность централизованного процесса разработки и принятия административных регламентов. Имеет место определенный элемент саморегулирования, например, согласно п. 1.2. Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти [1], регламенты федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства разрабатываются ими на основе федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства, положения о федеральном органе исполнительной власти и настоящего Типового регламента и утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти. Данный акт в отношении регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг устанавливает тождественный способ фор-

мирования — путем собственной разработки тем или иным органом исполнительной власти. Однако, дальнейшая судьба этой категории регламентов остается не вполне ясной.

Принципиальным является вопрос о правовой природе административных регламентов осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг (далее по тексту, для краткости, мы будем именовать их административными регламентами, т.к. иные виды регламентов нами в настоящей работе не исследуются). Можно ли относить эти регламенты к категории нормативных правовых актов? Для содержательного и безошибочного ответа на этот вопрос необходимо рассмотреть феномен нормативного правового акта в российском праве и сравнить сущностные характеристики нормативного правового акта и административного регламента. Нормативный правовой акт принимается уполномоченным на то органом публичной власти, содержит в себе нормы права (т.е. общеобязательные правила поведения, обеспеченные принудительной силой государства), рассчитан на неоднократное применение. Характеристик этому явлению правовой системы можно дать и больше, но перечисленные выше признаки — основа именно нормативности данного акта и способ отличия нормативного правового акта от акта индивидуального.

Административный регламент принимается федеральным органом исполнительной власти, который уполномочен на принятие такого рода актов. Именно об этом говорит анализируемый нами Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Предположим, что административный регламент есть нормативный правовой акт, тогда его принятие пред-

ставляет собой правотворческую деятельность, иначе — деятельность по нормативному регулированию. Но всякий ли федеральный орган исполнительной власти имеет законную возможность нормативного регулирования? Согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральные службы и федеральные агентства имеют право принимать индивидуальные правовые акты по собственным вопросам, а нормативное регулирование указанные органы могут осуществлять только в исключительных случаях, определенных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Очевидно, что Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти утвержден нормативным правовым актом (постановление Правительства РФ) и его можно расценить как специальное разрешение вышестоящего органа государственной власти на осуществление нормотворческой деятельности. Видимо, это довольно сильный аргумент в пользу понимания административного регламента как нормативного правового акта. Но — с другой стороны — неверно было бы оценивать Типовой регламент как специально уполномочивающий акт, ибо очевидна неисключительность его содержания.

Необходимо обратиться также к содержанию административного регламента, к характеру и особенностям нормативных предписаний, расположенных в его тексте. Рассмотрим это на конкретном материале. Приказом Федерального космического агентства от 29.05.2007 № 51 (зарегистрирован в Минюсте РФ 17.09.2007 № 10140) утвержден Административный регламент по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования космической деятельности, где регламент определен как «нормативный правовой акт, определяющий сроки, последовательность действий (административных процедур) и порядок взаимодействия между структурными подразделениями и должностными лицами при реализации государственной функции по осуществлению лицензирования космической деятельности» [2]. Кстати, это единственный административный регламент, где его природа прямо обозначена в содержании, т.е. в тексте документа. Все иные подобные регламенты не определяют свой статус, что является довольно символической ситуацией, т.к. смысл административного регламента в отличие от его назначения так и не был изначально определен ни законодателем, ни теоретиками административной реформы.

В пользу того, что данный регламент действительно является нормативным правовым актом, говорят следующие фактические обстоятельства:

1) государственная регистрация данного документа в Министерстве юстиции Российской Федерации;

2) конкретное содержание данного акта: регламент определяет полномочия структурных подразделений Роскосмоса, связанные с исполнением функции по лицензированию космической деятельности, т.е. задает нормативную основу правоприменительной государственной властно-распорядительной деятельности.

Таким образом, рассматриваемый Административный регламент содержит правовые нормы и может быть признан нормативным правовым актом. Правда, неясно, почему он не опубликован официально, ведь, согласно п.8. Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» [3] нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, прошедшие регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат обязательному официальному опубликованию. Кроме того, согласно п. 10 того же Указа Президента, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

При этом данный Административный регламент очевидно должен быть обнародован. Следовательно, в этой ситуации возможны (с точки зрения действующего российского законодательства) следующие варианты:

1) либо административные регламенты исполнения государственных функций не являются нормативными правовыми актами, а лишь определяют порядок деятельности того или иного органа, в то время, как правовые основы этой деятельности установлены в ином документе;

2) либо административный регламент не пополняет число отдельных нормативных правовых актов, так как не принимается в виде самостоятельного правового акта, а утверждается приказом соответствующего ведомства и имеет юридичес-

кую силу исключительно как часть такого приказа. Таким образом, регламенту как акту без самостоятельного юридического значения отведена самая низкая ступень по юридической силе в иерархии нормативных правовых актов РФ, та ступень, где сами признаки нормативного правового акта искажаются и теряют смысл.

С другой стороны, что же представляет собой административный регламент предоставления государственной услуги как ненормативный акт? Его возможно сравнить с точки зрения функциональности со стандартом, а содержание его — с техническими нормами, т.к. обращены они в основном к тому органу, который предоставляет государственную услугу. Собственно, аналогичное умозаключение можно сделать и в отношении регламента осуществления государственной функции, но он в данный момент не входит в предмет нашего сравнения.

Действительно, имеет смысл утверждение о некоторой тождественности стандарта услуги и регламента, т.к. посредством административного регламента определяется качество государственной услуги, которое, как известно, не существует в отрыве от процесса оказания услуги. У государственной услуги результат с точки зрения его наличия, определен качеством процесса оказания услуги, и некачественное оказание государственной услуги ведет к отсутствию результата вообще, а не к возникновению некачественного результата.

Разграничение административных регламентов и стандартов качества происходит по объектам регулирования — если регламентировать возможно различные функции органов исполнительной власти, включая деятельность по оказанию государственных услуг, то стандартизировать представляется возможным лишь оказание государственных услуг как один из видов деятельности властного субъекта. Кроме того, регламенты разрабатываются тем же субъектом, который будет их применять, а стандарты качества государственных услуг разрабатываются заинтересованными лицами (другими лицами), то есть прошедшими процедуру аккредитации некоммерческими организациями, целью деятельности которых в соответствии с учредительными документами является представление интересов граждан или организаций в общественных отношениях, в которых предоставляются (могут предоставляться) государственные услуги (ст. 14 Проекта ФЗ «О стандартах государственных услуг») или исполнительным органом государственной власти, в ведении которого находится нормативное

правовое регулирование в сфере компетенции исполнительного органа государственной власти, оказывающего соответствующие государственные услуги. После разработки проекта стандарта в обязательном порядке должна быть проведена его экспертиза (ст. 16) и публичное обсуждение (ст. 17).

Упомянутый нами проект ФЗ «О стандартах государственных услуг» [4] содержит статью 7, которая так и называется: «Соотношение стандартов государственных услуг и административных регламентов», со следующим содержанием:

«1. Стандарт государственной услуги является частью административного регламента государственной функции, связанной с оказанием государственной услуги.

Административный регламент государственной функции, связанной с оказанием государственной услуги должен обеспечивать соблюдение стандарта соответствующей государственной услуги.

2. Административные регламенты органов исполнительной власти, оказывающих государственные услуги, должны включать положения о взаимодействии этих органов исполнительной власти с получателями государственных услуг при их обращении за информацией о государственных услугах.

3. Электронные административные регламенты должны обеспечивать оказание государственных услуг в электронной форме».

Для более детального разграничения понятий «регламент» и «стандарт» важно понять суть стандарта качества государственной (а тем самым и публичной) услуги.

Что же такое стандарт качества? Наиболее удачным, по нашему мнению, в теории является понимание стандарта М. Б. Емельяновой. Стандарт — это «нормативный акт, устанавливающий оптимальный комплекс и уровень требований, предъявляемых к продукции, методам и средствам измерения, испытаний и контроля продукции, разрабатываемой и утверждаемой компетентными органами и в установленном законом порядке и обязательный к соблюдению» [5]. Хотя в литературе предлагалось и совершенно иное понимание стандарта. Например, О. А. Красавчиков указал на то, что «стандарт — это и не документ и не нормативный акт; стандарт — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу объектов стандартизации» [6]. Таким образом, государственный стандарт не только техническая норма, как может показаться на первый взгляд, но и юридическая.

Сам проект ФЗ РФ «О стандартах государственных услуг» в ст. 2 применил определение стандарта государственной услуги как нормативного правового акта, устанавливающего в интересах получателя государственной услуги систему требований к государственной услуге в соответствии с настоящим законом. При этом А. В. Нестеров совершенно правомерно отметил особенность стандарта государственной услуги: «данный стандарт принимается не национальным органом по стандартизации, а на законодательном уровне, а система стандартных требований к процессу оказания государственной услуги также определяется законом» [7].

В то же время существует своеобразное определение стандарта (не как нормативного правового акта) в ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [8]. Стандарт — это документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Применение данного определения стандарта к государственным услугам не является уместным, так как речь идёт о стандарте деятельности органа государственной власти, реализации им властных полномочий, зафиксированных в нормативном правовом акте.

Закрепление стандартов качества оказания государственных услуг служит цели гарантирования гражданам получения услуг заданного качества в минимально необходимый для этого срок в условиях конфликтности и доступности. Общее требование к государственным услугам, виды государственных услуг, содержание стандартов качества, порядок компенсации гражданам и организациям в случае оказания услуг ненадлежащего качества, порядок разработки и принятия стандартов качества государственных услуг, принципы их финансирования должны быть закреплены в федеральном законе, а стандарты качества конкретных государственных услуг — утверждены актами Правительства. К концу 2007 года доля государственных услуг, для которых будет разра-

ботан стандарт, должна быть доведена до 50 %, а к концу 2010 — до 100 % от общего числа государственных услуг.

С экономической точки зрения стандарт качества государственной услуги выполняет три основные функции:

1) ограничивающая функция — стандарт исключает из практики некачественные способы оказания государственной услуги;

2) координирующая функция — стандарт исключает или сокращает издержки поиска оптимальной услуги;

3) распределительная функция — между субъектами отношения по поводу оказываемой услуги эффективно распределяются издержки и выгода.

Хочется отметить, что проект ФЗ «О стандартах государственных услуг» нацелен на повышение эффективности и качества деятельности исполнительной власти по обеспечению реализации прав и законных интересов организаций, а также содействие исполнению их обязанностей путем внедрения в практику этой деятельности стандартов государственных услуг.

Возникает правомерный вопрос: если стандарт государственной услуги является нормативным правовым актом, то может ли он при этом быть частью административного регламента государственной функции, связанной с оказанием государственной услуги (такая постановка вопроса правомерна, ибо раздельное регламентирование осуществления государственной функции и предоставления государственной услуги не означает их действительного раздельного существования в системе взаимодействия государства и граждан)? Скорее нет, ведь тогда у стандарта пропадает значение самостоятельного нормативного правового акта. С другой стороны, стандарт государственной услуги может быть именно той частью административного регламента, которая делает последний нормативным правовым актом. Но, как мы это установили выше, юридическая сила административного регламента невелика по сравнению с иными актами федеральных органов исполнительной власти. Что же касается регулятивных возможностей стандарта государственных услуг, то их юридическая сила должна быть столь высокой, чтобы данные стандарты самостоятельно и непосредственно действовали и в отношении тех организаций, которым будет со временем передаваться некоторый объем полномочий по государственному обслуживанию. Следовательно, со временем, т.е. с принятием стандартов государственных услуг

соответствующие административные регламенты должны будут либо утрачивать силу, либо инкорпорироваться в тексты стандартов, либо законодатель изберет путь комплексного, многоуровневого регулирования государственного обслуживания с особенной иерархией актов.

Отметим здесь, что название «стандарт» обуславливает некоторую путаницу относительно статуса и содержания документа, т.к. стандарты устойчиво ассоциируются с техническим регулированием (сам федеральный законодатель дает к этому основания). В то же время нормирование государственного обслуживания — предмет деятельности законодателя, и стандарты никак не могут быть собственно техническими актами. Видимо, со временем для такого рода актов (если, конечно, их введут в употребление) будет избрано иное, более адекватное наименование.

Сделаем выводы из вышесказанного.

Во-первых, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг совершенно закономерно возникли в ходе российской административной реформы. Их основное предназначение — гибкое (временами даже почти ситуативное) регулирование новыми способами прежней деятельности органов исполнительной власти. Их систематизация не представляет особой трудности, т.к. процесс разработки их довольно-таки автономен. В какой-то степени можно говорить о такой форме децентрализации управления как саморегулировании органов государственной власти.

Во-вторых, не может существовать ситуации дуализма, при которой административные регламенты исполнения государственных функций обладают абсолютно всеми конституирующими признаками нормативного правового акта, а административные регламенты предоставления государственных услуг объективно нуждаются либо в инкорпорации в стандарты государственных услуг, либо вообще теряют смысл и предназначение после введения в действие стандартов. Поэтому следует признать административные регламенты предоставления государственных услуг норматив-

ными правовыми актами и — с помощью норм соответствующего федерального закона — распространить их действие как обязательных на всех участников правоотношений по государственному обслуживанию, в том числе и на тех, которым в дальнейшем будет предоставлена возможность оказывать публичные услуги (в тех сферах, где сейчас существуют исключительно государственные услуги).

В-третьих, признание административных регламентов предоставления государственных услуг нормативными правовыми актами свидетельствует о том, что отношения по государственному обслуживанию относятся исключительно к сфере публичного правового регулирования, а регламентирование государственного обслуживания на сегодняшний день объективно нуждается в скорейшей систематизации, которая должна быть опережающей по отношению к процессу введения административных регламентов в действие как на федеральном, так и на региональном уровнях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 4. Ст. 305.
2. Документ опубликован не был. См. СПС «Консультант Плюс».
3. Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.
4. Документ опубликован не был. См. СПС «Гарант».
5. Емельянова М.Б. Государственная система стандартизации и качество продукции [Текст] / М. Б. Емельянова // Сов. государство и право. — 1966. — № 4. — С. 47.
6. Красавчиков О.А. Государственный стандарт — система правовых норм [Текст] / О. А. Красавчиков // Сов. государство и право. — 1977. — № 5. — С. 76, 79.
7. Нестеров А.В. Некоторые аспекты проекта Федерального закона Российской Федерации «О стандартах государственных услуг» [Текст] / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 4. — С. 35.
8. Собрание законодательства РФ. 2002. №52 (ч. 1). Ст. 5140.