

**К. В. Давыдов**  
соискатель

*Воронежский государственный университет*

**ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА И ФОРМЫ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ  
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Формирование строгого, эффективного правового порядка в Российской Федерации не представляется возможным без совершенствования системы правовых актов управления. Особую актуальность в контексте указанной задачи приобретает анализ зарождающегося и интенсивно развивающегося института так называемых «административных регламентов федеральных органов исполнительной власти». Конкретных причин такой актуальности несколько. Как отмечает С. Е. Нарышкин, программа административной реформы включает в себя «внедрение около 500 административных регламентов в работе почти всех органов федеральной исполнительной власти. И за три года мы эту работу должны завершить»<sup>1</sup>.

Однако важность данного правового явления обусловлена не только количественными, но и качественными параметрами: как подчеркивает Ю. Н. Стариков, «очевидно, что в будущем в рамках проведения в Российской Федерации административной реформы будет установлена иная система нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти. Это обусловлено формированием новой системы общих нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих, замещающих в них должности государственной службы»<sup>2</sup>. Таким образом, мы являемся свидетелями становления не просто очередной правовой формы, а института, который должен значительно (может быть, даже кардинально) модернизировать принципы, задачи, методы, формы, содержание деятельности субъектов государственного управления.

Вместе с тем нельзя не отметить факт очевидного отставания исследовательской мысли от нормотворческого и правоприменительного опыта. Проблеме административных регламентов посвящено лишь не-

---

<sup>1</sup> Пока я беспартийный...(интервью вице-премьера С. Е. Нарышкина) // Рос. газета. 2007. 16 окт.

<sup>2</sup> Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 355 (автор главы — Ю. Н. Стариков).  
© Давыдов К. В., 2008

сколько статей или отдельных глав монографий<sup>3</sup>. Комплексных работ по указанной тематике, насколько нам известно, пока нет. При этом данная статья, являясь первой работой, посвященной юридической силе федеральных административных регламентов, конечно, не может претендовать на исчерпывающий анализ указанной проблематики. Однако анализу последней логически предшествует определение основных понятий: «юридическая сила акта управления», «форма акта управления», «административный регламент», «регламент федерального органа исполнительной власти», «административный регламент исполнения государственных функций», «административный регламент предоставления государственных услуг».

Под юридической силой акта управления понимается «реальность практического использования данной правовой формы управленческих действий в рамках системы публичного управления. Юридическая сила показывает способность акта управления выступать в роли нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать конкретные (или общие) задачи государственного управления и его функции. Она обеспечивает необходимость обязательного исполнения данного акта всеми субъектами, которым он адресован...»<sup>4</sup>. Нельзя не согласиться с тем, что юридическая сила является «абсолютным свойством акта, присущим всякому акту управления, независимо от органа, его издавшего, и характера содержащихся в нем предписаний»<sup>5</sup>. Вместе с тем подчеркнем: к предмету настоящей работы относится юридическая сила лишь *нормативных* административных регламентов<sup>6</sup>. Также напомним, что в теории права различаются два аспекта юридической силы нор-

---

<sup>3</sup> См., например: Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006. 352 с.; *Игнатюк Н. А.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 29—34; *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих: Административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: Дис. ... канд. юрид. наук. С. 112—127; *Яцкин А. В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 18—28.

К сожалению, учебная литература также оказалась недостаточно мобильной, «проигнорировав» административные регламенты. Исключением из этого правила является вышеупомянутый учебник (Общее административное право / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 196—199, 209—211, 354—356; автор соответствующих глав — Ю. Н. Старилов).

<sup>4</sup> *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 280.

<sup>5</sup> *Искакова К. С.* Юридическая сила актов управления // Акты управления (Вопросы теории): Межвуз. сб. науч. тр. Иваново, 1987. С. 78.

<sup>6</sup> Действующее законодательство выделяет в системе административных регламентов также так называемые «должностные регламенты». Думается, что последние являются актами индивидуальными.

мативного акта: первый — соотношение нормативных актов между собой; второй — значение актов для исполнителей. Если в первом аспекте она проявляется в иерархичности, соподчиненности актов, то во втором — в общеобязательности правовых норм (исключающей какую-либо градацию)<sup>7</sup>. Думается, «внешний аспект» юридической силы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти описывается традиционными для актов управления презумпциями законности, правильности и обоснованности<sup>8</sup> и не обладает ярко выраженной спецификой. Данная работа посвящена характеристике «внутренней» юридической силы административных регламентов, отображающей их положение в иерархии нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Под формой акта управления в данной статье понимаются его наименование и структура<sup>9</sup>.

Общие цели, задачи, вопросы структуры, содержания, системы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти определены в настоящее время тремя основными правовыми актами: Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, далее — Типовой регламент взаимодействия (утвержден Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30)<sup>10</sup>; Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, далее — Типовой регламент внутренней организации (утвержден Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452)<sup>11</sup>; Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, далее — Порядок разработки и утверждения административных регламентов (утвержден Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679)<sup>12</sup>. Согласно п.1.2 Типового регламента взаимодействия «административный регламент федерального органа исполнительной власти» составляют: «регламент федерального органа исполнительной власти», «административные регламенты исполнения государственных функций», «административные регламенты предоставления государственных услуг», «должностные регламенты гражданских государственных служащих федеральных органов исполнительной власти». Примечательно, что легальных дефиниций указанных терминов законодатель не определяет. Вместе с тем можно согласиться с предлагаемым рядом

<sup>7</sup> См.: Проблемы теории государства и права: Учеб. / Под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 345—346 (автор главы — И. Я. Дзюрягин).

<sup>8</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 281—283.

<sup>9</sup> Подробнее по данному вопросу см., например: *Лаврова Н. М.* Форма актов управления (понятие, взаимосвязь с содержанием) // *Акты управления: (Вопросы теории): Межвуз. сб. науч. тр. Иваново, 1987. С. 87—100.*

<sup>10</sup> См.: Рос. газета. 2005. 25 янв.

<sup>11</sup> См.: Там же. 5 авг.

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

авторов предельно общим определением: «под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры)»<sup>13</sup>; при этом «административная процедура» раскрывается как «нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях реализации их компетенции и оказания публичных услуг»<sup>14</sup>.

Следует подчеркнуть, что предметом настоящего исследования является изучение «внутреннего» аспекта юридической силы «регламентов федеральных органов исполнительной власти» (иногда таковые именуются «регламентами внутренней организации»), административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг<sup>15</sup> (в дальнейшем все три вида, если иное прямо не будет указано, именуются административными регламентами). Не углубляясь в терминологические дискуссии, попытаемся дать краткие дефиниции указанным терминам.

Под регламентом внутренней организации федерального органа исполнительной власти предлагаем понимать принятый в установленном порядке компетентным федеральным исполнительным органом нормативный акт управления, определяющий общие правила организации деятельности соответствующего органа по реализации его полномочий в установленной сфере ведения, в том числе правила внутренней орга-

---

<sup>13</sup> Административная реформа в России... С. 34 (авторы главы — А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева).

<sup>14</sup> Там же. С. 136 (автор главы — Ю. А. Тихомиров). Подробнее по проблеме административных процедур см.: *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 261 с.

<sup>15</sup> Как уже отмечалось, должностные регламенты являются скорее правоприменительными, нежели нормативными, актами. Поэтому более корректным представляется отказ от выделения их в качестве составного элемента «административного регламента федерального органа исполнительной власти». Примечательно, что в предложенном Центром стратегических разработок проекте Федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» ([http://www/csr.ru/normotvor/original\\_560.stm](http://www/csr.ru/normotvor/original_560.stm)) «должностные регламенты» как вид административных регламентов не упоминаются.

Отметим также: бурно развивающаяся система ведомственных актов включает в себя все больше «регламентов», имеющих весьма отдаленное отношение к «классическим» административным регламентам (пример — Регламент действий должностных лиц таможенных органов при обнаружении фактов незаконного перемещения автотранспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, утвержденный распоряжением ФТС РФ от 28 июля 2006 г. № 257-р (Таможенный вестник. 2006. № 16)). Анализ таких «квазиадминистративных» регламентов не входит в предмет настоящего исследования.

низации деятельности органа и правила взаимодействия с иными органами исполнительной власти<sup>16</sup>.

Административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг можно определить в качестве принятых компетентными федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке нормативных актов управления, определяющих сроки и последовательность действий (административные процедуры) соответствующих органов, порядок взаимодействия между их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия самих федеральных органов исполнительной власти и организаций при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг<sup>17</sup>.

Итак, административный регламент — подзаконный процедурный нормативный правовой акт, принятый компетентным федеральным органом исполнительной власти (Правительством, министерством, службой, агентством, комитетом), юридическая сила которого проистекает из юридической силы утверждающего его постановления, приказа (к проблеме двойной формы нормативного акта мы еще вернемся).

Уровень юридической силы акта управления традиционно определяется также исходя из положения соответствующего органа. С этих позиций очевидно преимущество административных регламентов, утвержденных актами Правительства РФ, над процедурными нормативными актами иных федеральных исполнительных органов (в том числе и над административными регламентами последних). Также следует отметить, что Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 закрепило полномочия по принятию административных регла-

---

<sup>16</sup> См., например: Регламент внутренней организации Министерства образования и науки РФ, утв. Приказом Минобрнауки от 1 сентября 2005 г. № 235 (СПС «Консультант Плюс»); Регламент Федеральной налоговой службы РФ, утв. Приказом ФНС от 15 февраля 2007 г. № САЭ-3-18/62@ (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 22); Регламент Федерального агентства по промышленности РФ, утв. Приказом Роспрома от 22 декабря 2006 г. № 520 (СПС «Консультант Плюс»).

<sup>17</sup> См., например: Административный регламент исполнения государственной функции по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и аннулированию виз иностранных граждан и лиц без гражданства, утв. Приказом МИД РФ от 20 ноября 2007 г. № 19265 (Рос. газета. 2008. 23 янв.); Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, утв. Приказом МВД РФ от 28 декабря 2006 г. № 1105 (Рос. газета 2007. 17 февр.); Административный регламент предоставления государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда, утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 7 июня 2007 г. № 400 (Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 34).

ментов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг лишь за министрами или руководителями федеральных служб, агентств, руководство которыми осуществляет Президент РФ или Правительство РФ<sup>18</sup>. Следовательно, процедурные акты подведомственных министерствам федеральных органов исполнительной власти должны соответствовать утвержденным для этих органов министерствами административным регламентам как актам повышенной юридической силы.

Однако нельзя не отметить очевидную пробельность законодательства в части закрепления положения административных регламентов в системе процедурных актов, обусловленную, как представляется, неоптимальной с точки зрения теории практикой определения уровня юридической силы акта управления исходя только из статуса соответствующего исполнительного органа. *Данный подход исключает сопоставительную характеристику по уровню обязательности актов, принятых одним исполнительным органом, а также органами, не находящимися между собой в иерархических связях. При этом нельзя забывать, что такие акты, презюмируемые юридически однопорядковыми, имеют неодинаковую социальную ценность.* Думается, не будет преувеличением утверждение о том, что административные регламенты, устанавливающие сравнительно более строгие и четкие требования к административным процедурам, являются в настоящее время наиболее совершенными процедурными актами в своей сфере.

При этом естественно, что в силу ряда объективных и субъективных причин интенсивно растущий массив административных регламентов будет входить в противоречия с иными ведомственными актами равной им юридической силы. Как разрешать такие «неиерархические коллизии»? Очевидно, с использованием соответствующих коллизионных правил (приоритет более новой нормы над более старой, специальной нормы — над общей)<sup>19</sup>. Однако столь небогатый набор относительно тривиальных коллизионных норм не только не разрешает проблемы положения административных регламентов в системе подзаконных актов, но и, как представляется, дискредитирует идею их упорядочения. Действительно, достаточно принять «более новые» (или «специальные») «однопорядковые» административным регламентам ведомственные процедурные акты, чтобы фактически парализовать более

---

<sup>18</sup> По данному вопросу см. также.: *Яукин А. В.* Указ. соч. С. 22.

<sup>19</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 199-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 13 ноября 2001 г. № 239-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

Из последних работ по этой тематике можно назвать, например, следующие: *Денисенко В. В.* Коллизии правовых актов и способы их разрешения (теоретико-правовой аспект): Монография. Воронеж, 2005. 131 с.; *Занина М. А.* Коллизии норм равной юридической силы (понятие, причины, виды): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.

совершенные, но не обладающие приоритетом по юридической силе нормы утвержденного ранее административного регламента<sup>20</sup>.

Выходом из сложившейся ситуации видится иерархизация по юридической силе рассматриваемых традиционно однопорядковыми нормативных актов управления. *Критерием для такого упорядочения, думается, должна стать сама форма нормативного акта* (тем более, что применительно к актам высшей юридической силы данный принцип уже реализован)<sup>21</sup>. Однако для этого необходимо последовательно рассмотреть, по крайней мере, три вопроса. Во-первых, нужно изучить существующий перечень форм нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, ввиду того, что все существующие регламенты введены приказами (постановлениями) соответствующих исполнительных органов, нельзя не затронуть проблему двойной формы акта управления. Наконец, в-третьих, необходимо собственно сопоставление существующих форм актов с целью их ранжирования по юридической силе.

*Первое.* Исчерпывающий перечень форм нормативных актов федеральных исполнительных органов, как известно, утвержден Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009<sup>22</sup>: согласно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, таковые издаются последними в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Вместе с тем данный акт не раскрывает содержательную специфику данных форм. Однако, как указывает Ю. Н. Стариков, *постановление* является документом, содержащим решения по важнейшим вопросам, принятым в рамках установленной процедуры и компетенции. По своему содержанию оно является, как правило, нормативным. *Приказ* — распорядительный документ федеральных органов

---

<sup>20</sup> Вместе с тем нельзя не приветствовать складывающуюся практику определения в административном регламенте относительно полных перечней актов, регулирующих, помимо самих административных регламентов, соответствующие отношения. Например, утвержденный Приказом Минюста РФ от 14 сентября 2006 г. № 293 административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Рос. газета 2006. 22 сент.) содержит упоминание о 16 (!) иных приказах Минюста, в соответствии с которыми осуществляется исполнение государственной функции. Представляется, что практика фиксации первоначальных для административных регламентов нормативных правовых актов позволяет более точно определить «подчиненный» характер конкретного регламента к иным подзаконным актам, а также закрепить коллизионный приоритет таких в над производными от регламентов актами управления.

<sup>21</sup> Напомним: и федеральные законы, и федеральные конституционные законы принимаются Федеральным Собранием РФ, что не мешает вторым обладать «повышенной», «высшей» юридической силой по сравнению с первыми.

<sup>22</sup> Рос. газета. 1997. 21 авг.

исполнительной власти, могущий носить как нормативный, так и правоприменительный характер. *Распоряжение* — распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжения издаются без коллегиального обсуждения и, как правило, по вопросам осуществления государственной службы, по вопросам информационно-методического характера, по вопросам, связанным с организацией осуществления приказов, инструкций, положений, правил как данного органа управления, так и вышестоящих органов управления и должностных лиц. *Правила* — документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности. В правилах обычно устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц (органов и должностных лиц), осуществляющих эту деятельность, их права, обязанности, ответственность, порядок принятия административных мер, виды процессуальных актов и их основное содержание, ссылки и указания на законодательные и иные нормативные правовые акты, на основе которых приняты и действуют правила. *Инструкция* — документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федеральных органов исполнительной власти. Инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, устанавливает процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений. Наконец, *положение* — документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органов исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения<sup>23</sup>.

Можно, конечно, по-разному оценивать практику наполнения одних и тех же форм управленческих актов столь многообразным содержанием. Однако констатируем факт: административные регламенты как подзаконные нормативные акты, содержащие позитивные административные процедуры как внутренне-, так и внешнеуправленческого характера, коррелируют определенным образом с распоряжениями, правилами, инструкциями, положениями (в той мере, в какой последние регулируют пересекающиеся с предметом правового регулирования административных регламентов отношения). Вместе с тем административные регламенты обладают очевидной спецификой, проявляющейся в самостоятельных задачах, принципах регулирования, структуре документа и т.д. (о чем вкратце уже говорилось выше). Таким образом, имеет место самостоятельная форма акта управления, которая должна быть включена в приведенный список форм подзаконных актов.

---

<sup>23</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 367—371.



*Второе.* Как известно, все существующие административные регламенты министерств, служб, агентств утверждены в настоящее время приказами соответствующих федеральных исполнительных органов. Насколько вывод о возможности ранжирования юридической силы актов управления исходя не только из положения компетентных нормотворческих органов, но и самой формы акта, применим к административным регламентам как актам с двойной формой? Дальнейшее исследование заявленной проблематики принуждает к анализу практики утверждения одного административного акта другим ведомственным актом вообще и приказом — в частности.

Как отмечалось выше, теория и практика исходят из определения приказа как акта, принимаемого единолично компетентным должностным лицом, который может иметь как нормативное, так и индивидуальное содержание. В научной литературе такая практика подвергается критике: «Представляется, что отнесение приказов, как впрочем и распоряжений, к разновидности нормативных правовых актов является ошибочным. Как следует из литературы, в том числе словарей разного характера, приказ — документ локального характера. Приказ должен использоваться для осуществления власти должностного лица по отношению к лицам, зависимым от него в силу трудовых, служебных отношений»<sup>24</sup>. Конечно, можно долго дискутировать по поводу убедительности таких аргументов, как ссылки на толковые словари. С другой стороны, очевидно, что практика утверждения административных регламентов (и, следовательно, придания ему юридической силы) актом, форма которого применяется не только в нормотворческой, но и правоприменительной сферах, далека от совершенства.

Однако насколько исправило бы положение утверждение последних не приказами, а какими-то иными видами ведомственных актов? Проблема двойной формы акта управления неоднократно затрагивалась в теории административного права<sup>25</sup>. Дискуссии ведутся по различным аспектам указанной проблемы (например, о том, являются утверждающие акты самостоятельными, придающими утверждаемым актам юридическую силу, или вспомогательными приемами юридической техники)<sup>26</sup>. В рамках заявленной тематики представляется важным в первую очередь понять причины возникновения феномена, когда одним

---

<sup>24</sup> Бошно С. В. Нормативные правовые акты Российской Федерации: Научно-практическое издание. М., 2005. С. 84—85.

<sup>25</sup> См., например: Васильев Р. Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 29; Он же. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 45; Мицкевич А. В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967. С. 29—30; Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел: Учеб. пособие. М., 1974. С. 99; и др.

<sup>26</sup> Ср., например: Васильев Р. Ф. Акты управления... С. 29; Мицкевич А. В. Юридическая природа актов правотворчества... С. 29—30.

ведомственным актом утверждается другой (что, в свою очередь, позволит оценить его достоинства и недостатки с учетом современной административно-правовой реальности). Думается, главной такой причиной была открытость (если не сказать — хаотичность) существовавшей ранее системы форм (видов) актов управления. Весьма показательна в этом смысле полемика, имевшая место между Р. Ф. Васильевым и Л. М. Розиным по поводу практики утверждения приказами министерств ведомственных инструкций. Как писал Р. Ф. Васильев, «при всех условиях инструкция — самостоятельная, ... наряду с приказом, форма актов министров. В связи с этим ничем не оправдана практика утверждений инструкций министра приказом этого же министра»<sup>27</sup>. С другой стороны, как справедливо отмечал Л. М. Розин, «следует отметить, что министры издают не только инструкции, но и другие нормативные акты: положения, правила и др. И нет убедительных аргументов для того, чтобы инструкция была самостоятельным актом, а остальные нормативные акты утверждались бы приказами»<sup>28</sup>. Действительно, при отсутствии исчерпывающего перечня форм ведомственных нормативных актов утверждение последних единой формой (например, приказом) выполняло позитивную роль их определенной унификации. Следовательно, в ситуации свободы выбора органами исполнительной власти правовых форм двойная форма нормативного акта была не только позитивной, но и неизбежной.

Вместе с тем напомним: в настоящее время Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, установлен исчерпывающий перечень форм нормативных ведомственных актов. В этом контексте утверждение одной самостоятельной формы другой самостоятельной формой, по общему правилу, выглядит не совсем логичным. Широкая практика использования двойной формы представляется нецелесообразной и по ряду иных причин. Во-первых, приказ (постановление), утверждая соответствующий нормативный административный акт (в том числе регламент) и, следовательно, имея источниковый характер, нередко содержит преимущественно индивидуальные предписания. Таким образом, роль источника возлагается на преимущественно индивидуальный акт!<sup>29</sup> Во-вторых, как отмечается в литературе,

---

<sup>27</sup> Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 45.

<sup>28</sup> Розин Л. М. Указ. соч.

<sup>29</sup> Думается, нечто подобное имел в виду Ю. А. Тихомиров, когда писал, что «для целого ряда решений федерального Правительства характерно сочетание двух видов актов. Высокая мера нормативности актов Правительства РФ отчетливо выражается в таких актах, как положения. Выше уже отмечалась своеобразная связка актов, когда *постановление как распорядительный акт разового действия* (выделено нами. — К. Д.) утверждает и вводит в действие положение как общенормативный акт длительного действия» (Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. М., 1999. С. 191—192).

нередко федеральные органы исполнительной власти принимают акты недопустимой формы; «мнимая же легитимность создается именно при помощи утверждения... другим, разрешенным актом»<sup>30</sup>. Наконец, главный недостаток данного подхода, на наш взгляд, заключается в том, что он препятствует введению внутренней дифференциации ведомственных актов по юридической силе. Действительно, как можно закрепить за административными регламентами тот или иной уровень юридической силы в иерархии нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если все они утверждены одной и той же формой? Впрочем, хотя потребность в ранжировании нормативных актов управления и диктует необходимость существенного сокращения сферы применения двойной формы, очевидно, что полный отказ от этой практики нецелесообразен. Двойную форму нужно сохранить, во-первых, для ситуаций, когда имеет место связка разнородных актов, особенно когда вышестоящий орган утверждает акт для нижестоящего (например, утвержденные постановлениями Правительства РФ типовые регламенты, также утвержденные актами министерств административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг подведомственных этим министерствам федеральных исполнительных органов), во-вторых, для практики совместного утверждения несколькими органами одного акта (в частности, совместных регламентов)<sup>31</sup>.

Следовательно, применительно к административным регламентам (как, впрочем, и иным нормативным управленческим актам) главную роль должна играть практика *моноформы*, когда ведомственный акт не просто «черпает» юридическую силу из собственной формы, но и занимает достаточно определенное положение среди иных моноформ<sup>32</sup>.

Третья (и самая сложная) проблема, заключающаяся в сравнении различных форм нормативных управленческих актов с целью построения их иерархии, конечно, не может быть раскрыта в отдельной статье. Однако мы попытаемся упомянуть некоторые важные моменты. Во-первых, такая иерархизация, думается, должна основываться на отхо-

<sup>30</sup> Бошно С. В. Указ. соч. С. 92.

<sup>31</sup> Как справедливо отмечал еще А. В. Мицкевич, «...есть акты, содержащие лишь предписание об утверждении, но имеющие особое юридическое значение... Этими актами либо придается правовое значение нормам, принятым другими организациями, либо придается новая, более высокая юридическая сила нормам, установленным другими органами» (Мицкевич А. В. Указ. соч. С. 29—30).

<sup>32</sup> Стоит заметить, что концепция моноформы не лишена очевидных недостатков. Во-первых, остается открытым вопрос о том, каким актом нужно вносить поправки в существующий акт. Было бы нелогично административным регламентом вносить изменения в другой регламент (или даже отменять его). Во-вторых, как отмечалось выше, двойная форма для ряда случаев более адекватна, нежели моноформа. Как тогда соотносить юридическую силу «двойных» регламентов с «одинарными»?

С другой стороны, думается, что дальнейший анализ позволит преодолеть существующие логические препятствия.

де от практики наполнения одних и тех же форм разнородным содержанием (как это имеет место, например, в отношении положений, оформляющих и процедурные, и «статические» нормы). Во-вторых, сопоставлению обязательности подзаконных норм логически предшествует сравнение предметов регулирования соответствующих актов. Если акты «не пересекаются», то и иерархизировать их бессмысленно. В частности, анализ структуры и содержания «внешних» и «внутренних» административных регламентов позволяет сделать вывод об отсутствии конкуренции между ними<sup>33</sup>, что позволяет рассматривать таковые в качестве несоотносимых множеств. С другой стороны, большинство из установленных законодательством форм нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти может содержать процедурные нормы, что позволит в будущем выстроить их иерархию и определить в ней «ступеньку» собственно административных регламентов.

В заключение еще раз отметим: появление новой формы управленческого акта — административного регламента — поставило перед теорией административного права ряд исследовательских проблем, среди которых одной из центральных является определение уровня юридической силы таких актов. Анализ указанного института показывает: административные регламенты, являясь подзаконными процедурными актами, как представляется, должны получить приоритет над основной массой иных процедурных ведомственных актов. Однако для такой углубленной иерархизации традиционно рассматриваемых однопорядковыми по юридической силе нормативных актов федеральных исполнительных органов необходимо отойти от практики определения уровня юридической силы акта управления, исходя исключительно из положения соответствующего органа. Таковую, думается, нужно связывать также и с самой формой подзаконного акта (как это уже имеет место в отношении актов высшей юридической силы). Подобное ранжирование подразумевает последовательное прохождение по крайней мере трех преобразовательных этапов.

На первом (и легчайшем) этапе следует дополнить существующий перечень форм нормативных актов управления новой самостоятельной формой — административными регламентами (различной видовой принадлежности). Второй этап подразумевает значительное сокращение масштабов использования двойной формы подзаконных актов и переход к моноформе административного акта. Наконец, третий (и сложный) этап будет заключаться в содержательном анализе существующего и более чем обширного массива ведомственных актов с их дальнейшей иерархизацией.

---

<sup>33</sup> Ср., например, п. 1.7 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (устанавливающий предмет регулирования регламента внутренней организации федеральных исполнительных органов) и главу II Порядка разработки и утверждения административных регламентов (определяющую требования к структуре и содержанию административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг).