

УДК 342.92

«КОНКУРЕНТЫ» НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

М. В. Никифоров

Приволжский филиал

Российского государственного университета правосудия

Поступила в редакцию 21 июля 2016 г.

Аннотация: исследуются правовые режимы официальных документов, появившихся в последние годы в российском законодательстве и нередко конкурирующие с нормативными правовыми актами субъектов административного нормотворчества ввиду их сходства. Методы исследования – анализ, синтез, сравнительно-правовой метод, классификация. Основные результаты и выводы: 1) представлена системная характеристика режима федеральных стандартов оценки, находящихся на пути от нормативных актов к самостоятельным источникам права; 2) выяснена специфика правового режима таких новейших источников права, как федеральные стандарты actuarной деятельности, федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, рекомендации Правительственной комиссии по проведению административной реформы, решения правительственных координационных органов, связанных с административными регламентами исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг); 3) дана обобщенная характеристика документов стратегического планирования.

Ключевые слова: административное нормотворчество, нормативные правовые акты, подзаконные акты, источники права, федеральные стандарты actuarной деятельности, федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих, федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, рекомендации Правительственной комиссии по проведению административной реформы, решения правительственных координационных органов, административные регламенты.

Abstract: the aim of this work is to study the legal regime of official documents that have appeared in recent years in the Russian legislation and often competing normative legal acts of subjects of administrative rulemaking in view of the similarity to the point of confusion. Research methods – analysis, synthesis, comparative legal method, classification. The main results and conclusions: 1) presents the system characteristics of the regime of the Federal evaluation standards, situated on the route from regulations to independent sources of law; 2) clarified the specifics of the legal regime of these latest laws such as the Federal standards of actuarial activities, Federal standards for the professional activities of Trustees in bankruptcy and Federal standards of self-regulatory organizations of arbitration managers, the recommendations of the Government Commission on administrative reform, solutions of government coordinating bodies related to administrative regulations of execution of the state functions (granting of the state services); 3) gives a General description of strategic planning documents.

Key words: *administrative rulemaking, regulatory legal acts, sub-legal acts, sources of law, Federal standards of actuarial activities, Federal standards for the professional activities of Trustees in bankruptcy, Federal standards of self-regulatory organizations of arbitration managers, the recommendations of the Government Commission on administrative reform, the decisions of the governmental coordinating bodies, administrative regulations.*

Обострившийся в последние годы интерес научной общественности к исследованию основных традиционных для России источников права – нормативных правовых актов – должен быть распространен и на некоторые виды официальных документов, которые могут быть похожи на нормативные правовые акты субъектов административного нормотворчества, но к ним формально-юридически не принадлежать. Если профессиональные стандарты, государственные образовательные стандарты, федеральные стандарты спортивной подготовки, стандарты медицинской помощи имеют внешнюю форму нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, то федеральные стандарты оценки, введенные Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹ как особая разновидность нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, находятся в пути от нормативных правовых актов к самостоятельным источникам права.

Хронологически различаются два периода существования их правового режима. До 26 июля 2010 г. они считались разновидностью нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежали государственной регистрации в Минюсте России, вступали в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, официальными источниками опубликования для них являлись «Российская газета» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». По таким первоначальным правилам появилось на свет три стандарта: 1) приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 256 (в ред. от 22.10.2010) «Об утверждении федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки (ФСО № 1)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 22.08.2007 № 10040)²; 2) приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 255 (в ред. от 22.10.2010) «Об утверждении федерального стандарта оценки «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 23.08.2007 № 10045)³; 3) приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2007 г. № 254 «Об утверждении федерального стандарта оценки «Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)» (зарегистрировано в Минюсте РФ 20.08.2007 № 10009)⁴.

С 26 июля 2010 г. начал действовать специальный правовой режим, о котором речь пойдет далее.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3813.

² Рос. газета. 2007. 4 сент.

³ Там же.

⁴ Там же. 5 сент.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Минэкономразвития России) формирует и утверждает программу разработки федеральных стандартов оценки и внесения изменений в федеральные стандарты оценки. Известно, что подобная программа была утверждена только однажды – на 2011 календарный год был издан приказ Минэкономразвития России от 1 июня 2011 г. № 260 «Об утверждении Программы разработки федеральных стандартов оценки»⁵, сформированной и представленной на утверждение Национальным Советом по оценочной деятельности, ныне превращенном в совет по оценочной деятельности при Минэкономразвития России (приказ Минэкономразвития России от 5 ноября 2014 г. № 700 «Об утверждении положения о совете по оценочной деятельности и положения о его рабочих органах» (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2014 № 35488)⁶).

Федеральные стандарты оценки, разработка которых осуществляется на основе международных стандартов оценки, подразделяются на два вида: 1) федеральные стандарты оценки, устанавливающие требования к определению кадастровой стоимости (их разработку и утверждение производит Росреестр); 2) иные федеральные стандарты оценки.

Правовой режим иных федеральных стандартов оценки включает следующие особенности:

1) должны соответствовать требованиям международных договоров Российской Федерации, Конституции РФ, Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации об оценочной деятельности;

2) разрабатываются национальным объединением саморегулируемых организаций оценщиков и (или) саморегулируемыми организациями оценщиков, а в случае нарушения этим объединением сроков, предусмотренных программой разработки федеральных стандартов оценки (непредставления проекта стандарта на рассмотрение в совет), разрабатываются Минэкономразвития России;

3) представляются на рассмотрение в совет по оценочной деятельности в сроки, предусмотренные программой разработки федеральных стандартов оценки;

4) проекты рассматриваются советом по оценочной деятельности, который по итогам рассмотрения рекомендует или не рекомендует их для утверждения Минэкономразвития России;

5) утверждаются (первоначальные стандарты и внесение изменений в действующие стандарты) приказами Минэкономразвития России с уче-

⁵ Официально опубликован не был. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/6d5a1f80472a58aa8b73cfb4415291f1/p_260.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6d5a1f80472a58aa8b73cfb4415291f1

⁶ Рос. газета. 2015. 19 янв. (опубликован без приложений – приложения 1–2 к приказу опубликованы в нарушение указа Президента РФ только в электронном виде на официальном сайте «Российской газетъ». URL: <http://www.rg.ru/dok/1071947>).

том рекомендации совета по оценочной деятельности (Минэкономразвития России отказывает в их утверждении в случае, если разработка представленного проекта стандарта не предусмотрена программой, а также в случае их несоответствия требованиям вышеназванных источников права);

6) утвержденные стандарты не подлежат государственной регистрации в Минюсте России;

7) утвержденные стандарты подлежат опубликованию Минэкономразвития России в месячный срок со дня их утверждения в официальном источнике опубликования актов Минэкономразвития России, признанных Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации (постановление Правительства РФ от 1 февраля 2007 г. № 60 (в ред. от 28.03.2012) «О порядке опубликования федеральных стандартов оценки»⁷), – «Бюллетень правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации» (приказ Минэкономразвития России от 12 октября 2009 г. № 407 (в ред. от 13.08.2010) «Об утверждении Порядка опубликования и вступления в силу актов Министерства экономического развития Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» (зарегистрировано в Минюсте РФ 19.02.2010 № 16455)⁸;

8) утвержденные стандарты подлежат размещению на официальном сайте Минэкономразвития России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (www.economy.gov.ru) (на момент написания настоящей статьи на сайте нет ни одного стандарта!);

9) утвержденные стандарты вступают в силу со дня их подписания, если в них не установлен иной порядок вступления их в силу;

10) контроль за их соблюдением членами саморегулируемых организаций оценщиков осуществляется этими организациями.

По второй модели правового режима в настоящее время появились 11 федеральных стандартов оценки, из которых 7 еще не вступили в силу.

Федеральные стандарты актуарной деятельности

Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) «Об актуарной деятельности в Российской Федерации»⁹ ввел в оборот новую разновидность источников права, не отнесенную данным законом к нормативным правовым актам Российской Федерации и нормативным актам Банка России, – федеральные стандарты актуарной деятельности, особенностями правового режима которых являются следующие:

1) должны соответствовать международным стандартам актуарной деятельности, принятым Международной актуарной ассоциацией, требованиям Федерального закона «Об актуарной деятельности в Российской Федерации», других федеральных законов;

2) обязательны для актуариев, саморегулируемых организаций актуариев и их работников;

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 6. Ст. 767.

⁸ Рос. газета. 2010. 2 марта.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44. Ст. 5632.

3) разрабатываются советом по актуарной деятельности, созданным при уполномоченном органе (Банке России);

4) после разработки направляются советом по актуарной деятельности на согласование в уполномоченный орган, который не позднее чем в течение 60 рабочих дней с даты получения данного проекта согласовывает его или в случае несоответствия вышеназванным требованиям выдает мотивированный отказ в его согласовании;

5) после согласования с Банком России утверждаются советом по актуарной деятельности;

6) не подлежат государственной регистрации в Минюсте России;

7) утвержденные стандарты подлежат опубликованию уполномоченным органом в официальном издании уполномоченного органа («Вестник Банка России»);

8) утвержденные стандарты подлежат размещению на официальном сайте Банка России в сети Интернет;

9) утвержденные стандарты вступают в силу по истечении десяти дней с даты их опубликования.

Единственный действующий из подобных стандартов – Федеральный стандарт актуарной деятельности «Общие требования к осуществлению актуарной деятельности» (согласовано Банком России 12 декабря 2014 г. № 06-51-3/9938, утверждено Советом по актуарной деятельности 12 ноября 2014 г., протокол № САДП-2)¹⁰ – как видно по датам, прошел процедуру согласования в уполномоченном органе в нарушение обозначенного Федерального закона через месяц после утверждения, на сайте Банка России текст стандарта отсутствует.

Федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих

Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) «О несостоятельности (банкротстве)»¹¹ предусматривает специальную разновидность источников права о несостоятельности (банкротстве), не отнесенную законом к нормативным правовым актам Российской Федерации, – федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Особенностями их правового режима являются следующие:

1) должны соответствовать требованиям Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», других федеральных законов;

2) обязательны для исполнения арбитражными управляющими и саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих;

3) разрабатываются национальным объединением саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

¹⁰ Вестник Банка России. 2014. 22 дек. № 112.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190.

4) утверждаются регулирующим органом (Минэкономразвития России), который в случае их несоответствия названным требованиям выдает мотивированный отказ в их утверждении не позднее чем в течение 60 рабочих дней с даты представления федеральных стандартов указанным объединением;

5) утвержденные федеральные стандарты не подлежат государственной регистрации в Минюсте России;

6) утвержденные стандарты подлежат опубликованию регулирующим органом в порядке, установленном для опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

7) утвержденные стандарты подлежат размещению на официальном сайте регулирующего органа в сети Интернет;

8) вступают в силу по истечении десяти дней с даты их опубликования.

В настоящее время появились два федеральных стандарта профессиональной деятельности арбитражных управляющих (приказ Минэкономразвития России от 20 февраля 2012 г. № 72 «Об утверждении Федерального стандарта профессиональной деятельности арбитражных управляющих «Правила ведения Реестра требований о передаче жилых помещений»¹², приказ Минэкономразвития России от 12 марта 2011 г. № 102 «Об утверждении Федерального стандарта профессиональной деятельности арбитражных управляющих «Требования саморегулируемой организации арбитражных управляющих к арбитражному управляющему по исполнению им обязанности заключить договор обязательного страхования ответственности»¹³) и три федеральных стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (приказ Минэкономразвития России от 18 декабря 2012 г. № 799 «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Правила проведения стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего»¹⁴, приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2010 г. № 785 «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Требования к аккредитации саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих операторов электронных площадок, обеспечивающих проведение торгов в электронной форме при продаже имущества (предприятия) должника в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве»¹⁵, приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2013 г. № 786 «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Требования к организации повышения уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих»¹⁶).

¹² Рос. газета. 2012. 14 марта.

¹³ Там же. 2011. 29 дек.

¹⁴ Там же. 2012. 31 дек.

¹⁵ Там же. 2014. 31 янв.

¹⁶ Там же.

До утверждения в установленном порядке федеральных стандартов применяются, как установлено ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁷ нормативные правовые акты, изданные до 2 декабря 2014 г. (дня вступления в силу данного федерального закона).

Документы стратегического планирования

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁸ ввел в юридический оборот новую категорию официальных документов, в целом не имеющих обязательного статуса нормативных правовых актов, но примыкающих к ним по юридической силе, – документы стратегического планирования.

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на уровне муниципальных образований.

К особенностям правового режима документов стратегического планирования, сближающих их с нормативными правовыми актами, следует отнести:

1) обязательность обеспечения согласованности, сбалансированности и взаимоувязки документов стратегического планирования, разрабатываемых на каждом территориальном уровне;

2) набор официальных процедур с документами стратегического планирования: установление нормативных и методических требований к содержанию и составу/структуре, разработка, формирование, размещение проекта в сети Интернет, независимая экспертиза (для документов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации), общественное обсуждение проектов; рассмотрение замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проектов; рассмотрение, утверждение (одобрение), обязательная государственная регистрация в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования, официальное опубликование, корректировка, реализация, мониторинг, оценка эффективности реализации (для государственных программ Российской Федерации), контроль реализации с подготовкой отчетов (докладов) о реализации.

В то же время федеральный закон специальным образом не отрегулировал четкого соотношения документов стратегического планирования с нормативными правовыми актами, так как утверждение (одобрение) таких документов может происходить с учетом правил делопроизводства непосредственно, т.е. без подписания «внешнего» по форме документа уполномоченным лицом (например, указа Президента РФ об утверждении стратегии). Точнее сказать, документы стратегического планирования следует разделить на три возможные категории: 1) имеющие

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 49 (ч. 6). Ст. 6914.

¹⁸ Там же. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

форму-оболочку нормативного правового акта¹⁹; 2) имеющие форму ненормативного правового акта; 3) не имеющие форму нормативного или ненормативного правового акта. Автоматически возникает вопрос об отсутствии судебной защиты у документов стратегического планирования²⁰ третьего вида. Кроме того, федеральный закон не дает четкого ответа о соотношении документов стратегического планирования в свете иерархичности нормативных правовых актов, тем более о соотношении юридической силы этих документов с другими, помимо нормативных актов, источниками права. В научной литературе встречается мнение об обязательном придании документам стратегического планирования статуса специальных нормативных правовых актов, которые должны возглавлять иерархию нормативных актов и «организовывать весь массив действующих актов при всем их многообразии и динамике в стройную взаимосвязанную систему»²¹.

Рекомендации Правительственной комиссии по проведению административной реформы, решения правительственных координационных органов

Можно выделить три этапа внедрения нормативности документов координационных органов, образованных Правительством РФ и связанных с административными регламентами исполнения государственных функций, административными регламентами предоставления государственных услуг на федеральном уровне.

Первый этап – с 29 ноября 2005 г. по 17 декабря 2007 г. – ознаменован отсутствием упоминаний о необходимости при подготовке федеральных административных регламентов учитывать документы федеральных правительственных координационных органов в первоначальном тексте постановления Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»²².

Второй этап – с 18 декабря 2007 г. по 6 июня 2011 г. – характеризуется появлением в абзаце первом п. 8 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций

¹⁹ См., например: Лаврентьев А. Р., Никифорова Е. А., Ватлецов С. Г. О разработке документов стратегического планирования // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 376–385; Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 13–17.

²⁰ О судебной защите документов стратегического планирования в контексте ранее сложившейся практики Конституционного Суда РФ см., например: Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В. И. Якунин [и др.] // Труды Центра. М., 2006. Вып. 7. С. 7–9.

²¹ См.: Российские доктрины как акты государственного управления / С. С. Сулакшин [и др.]. М., 2012. С. 5, 10.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933.

(предоставления государственных услуг) слов о том, что до утверждения стандартов государственных услуг административные регламенты разрабатываются с учетом требований к предоставлению государственных услуг, установленных законодательством Российской Федерации, а также с учетом рекомендаций Правительственной комиссии по проведению административной реформы (постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679»²³).

В соответствии с п.11 Положения о Правительственной комиссии по проведению административной реформы (утверждено постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (в ред. от 24.12.2014) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»²⁴) решения, принимаемые на заседаниях комиссии, оформляются протоколами.

В свете данной нормы важно определиться, что считать рекомендациями Правительственной комиссии по проведению административной реформы, так как анализ доступных автору протоколов заседаний показывает, что вариант «рекомендовать» – это основной вариант решений данного органа. Полагаем, что под рекомендациями комиссии следует понимать не только одобренные решением органа рекомендации (как отдельный юридический документ), а любые фрагменты протокола заседания комиссии с упоминанием слов «рекомендовать», «рекомендации».

Приведем некоторые примеры отдельных документов, которые были разработаны Минэкономразвития России (впоследствии именно оно обычно посредством своих писем доводит текст протоколов заседаний (полностью или частично) до уполномоченных исполнителей) и одобрены (рекомендованы к применению) Правительственной комиссией по проведению административной реформы:

– Рекомендации по разработке порядка разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (одобрены решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 23 ноября 2010 г. № 109)²⁵;

– Рекомендации по определению перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и оказываются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (одобрены решением Правительственной комис-

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6285.

²⁴ Там же. 2003. № 31. Ст. 3150.

²⁵ Официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=130099;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=79BF5FDE5E11CFA01C7DD188485BF0C2;rnd=0.3374533229507506> (дата обращения: 19.07.2015).

сии по проведению административной реформы, протокол заседания от 23 ноября 2010 г. № 109)²⁶;

– Рекомендации по разработке порядка формирования и ведения реестра государственных услуг субъекта Российской Федерации (одобренны решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 1 марта 2011 г. № 114)²⁷;

– Рекомендации по разработке порядка определения размера платы за оказание услуг, необходимых и обязательных для предоставления исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственных услуг (одобренны решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 1 марта 2011 г. № 114)²⁸;

– Методические рекомендации по организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг (одобренны решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, протокол заседания от 12 апреля 2011 г. № 117)²⁹.

Третий этап – с 7 июня 2011 г. по настоящее время – в п. 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, п. 2 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»³⁰) появились следующие слова о разработке регламентов в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ и *с учетом решений правительственных координационных органов*, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку исполнения государственных функций / порядку предоставления государственных услуг. Впрочем, в разделе «Разработка и утверждение административных регламентов» Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р (в ред. от 28.08.2012)³¹, невзирая на данные по-

²⁶ Официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=130098;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=79BF5FDE5E11CFA01C7DD188485BF0C2;rnd=0.323573897825554> (дата обращения: 19.07.2015).

²⁷ Официально опубликованы не были.

²⁸ Официально опубликованы не были.

²⁹ Официально опубликованы не были.

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

³¹ Там же. № 26. Ст. 3826.

ложения, оказались слова об утверждении порядка разработки административных регламентов предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций) и порядок их утверждения, а также порядка проведения экспертизы административных регламентов в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и *методическими рекомендациями, одобренными Правительственной комиссией по проведению административной реформы.*

Общий правовой статус правительственных координационных органов установлен п. 72–74 Регламента Правительства РФ (утвержден постановлением Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 260 (в ред. от 13.03.2015) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»³²). Правительственные координационные органы именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Решения координационных и совещательных органов оформляются протоколами заседаний (абзац шестой п. 72 Регламента). Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства РФ (абзац седьмой п. 72 Регламента).

Анализ правовых актов Правительства РФ позволяет сделать вывод о том, что к правительственным координационным органам, чьи решения подлежат учету при подготовке федеральных административных регламентов, относятся три комиссии – Правительственная комиссия по проведению административной реформы, Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства (постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 773 (в ред. от 06.03.2015) «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства»³³) и ранее именовавшаяся Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 735 (в ред. от 26.02.2014) «О Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности»³⁴).

Сложность состоит в том, что обычно правительственные комиссии свою деятельность организуют посредством создаваемых при них подкомиссий и рабочих групп. Однако, думается, протоколы их заседаний (с

³² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23. Ст. 2313.

³³ Там же. 2012. № 32. Ст. 4559.

³⁴ Там же. 2013. № 35. Ст. 4521.

зафиксированными в них решениями) не равнозначны протоколам заседаний самих комиссий. Кроме того, необходимо принимать во внимание и ссылки в иных правовых актах Правительства РФ на утверждение каких-либо рекомендаций правительственной комиссией, например, п. 35–43, 45–47 Раздела III «Утверждение Правительственной комиссией по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации рекомендаций по разработке актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации» плана мероприятий, необходимых для реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (утвержден распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 1433-р (в ред. от 20.03.2012)³⁵).

Большие трудности вызывает доступ заинтересованных граждан к текстам большинства решений вышеназванных правительственных координационных органов. Рассмотрим самые очевидные для юристов варианты доступа к этой разновидности официальной информации:

1) доступ через справочную правовую систему «КонсультантПлюс»:

– рекомендации, протоколы заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы – доступны четыре документа, одобренных этими протоколами;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства – доступны четыре документа, утвержденных этими протоколами;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности – недоступны;

2) доступ на официальных страницах комиссий на интернет-портале Правительства России:

– рекомендации, протоколы заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы – все недоступны³⁶ (последнее заседание комиссии, судя по сайту, состоялось 13 ноября 2013 г.);

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства – почти все доступны³⁷;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов

³⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37. Ст. 4725.

³⁶ URL: <http://government.ru/department/149/events/> (дата обращения: 19.07.2015).
Предыдущая версия страницы также не содержала никаких документов комиссии (см.: URL: <http://archive.government.ru/gov/agencies/149/> (дата обращения: 19.07.2015)).

³⁷ URL: <http://government.ru/department/236/events/> (дата обращения: 19.07.2015).

и органов местного самоуправления – недоступны³⁸, Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности – все доступны³⁹ (последнее заседание комиссии, судя по сайту, состоялось 18 июля 2015 г.);

3) доступ на официальных порталах, связанных прямо или косвенно с административными регламентами:

– рекомендации, протоколы заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы – в первые годы административной реформы отдельные протоколы заседаний можно было встретить на портале «Административная реформа в Российской Федерации» (<http://ar.economy.gov.ru>), но затем портал без архивации старой версии подвергся модернизации (с присвоением наименования по данным сайта Минэкономразвития России – портал Административной реформы в Российской Федерации о совершенствовании государственного управления, хотя на самом портале название иное – портал административной реформы «Совершенствование государственного управления»⁴⁰), и почти все имевшиеся на портале протоколы (и не только протоколы!) с него были удалены, в настоящее время на портале размещен только один протокол от 27 мая 2014 г. № 139;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства – на портале открытого правительства доступны некоторые протоколы⁴¹;

– протоколы заседаний Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления – доступно 24 протокола (временные рамки 07.06.2010 – 18.04.2013) на портале методической поддержки реализации Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴²; протоколы заседаний Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности – на этом же портале недоступны.

Таким образом, рейтинг секретности среди трех правительственных координационных органов, чьи решения непосредственно влияют на подготовку федеральных административных регламентов, возглавляет Правительственная комиссия по проведению административной реформы – в полном противоречии с положениями абзацев шестого-седьмого раздела VII «Механизмы реализации настоящей Концепции» Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., предусматривающих оперативную публикацию организационных, нормативных,

³⁸ URL: <http://archive.government.ru/gov/agencies/209/> (дата обращения: 19.07.2015).

³⁹ URL: <http://government.ru/department/280/events/> (дата обращения: 19.07.2015).

⁴⁰ URL: <http://ar.gov.ru/ru/sitemap/index.html> (дата обращения: 19.07.2015).

⁴¹ URL: http://open.gov.ru/gov_commission/ (дата обращения: 19.07.2015).

⁴² URL: <http://210fz.ru/mdx/index.php?id=24> (дата обращения: 19.07.2015).

аналитических и методических материалов, касающихся реализации мероприятий настоящей Концепции на интернет-портале административной реформы.

Приволжский филиал Российского государственного университета правосудия

Никифоров М. В., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: maxonmaximus@mail.ru

Тел.: 8-903-657-56-07

Volga Branch of the Russian State University of Justice

Nikiforov M. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the State and Legal Disciplines Department

E-mail: maxonmaximus@mail.ru

Tel.: 8-903-657-56-07