

УДК 342.951

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

Н. Л. Зуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 8 мая 2018 г.

Аннотация: визитной карточкой проводимой в нашей стране административной реформы стали административные регламенты, бум на которые еще не прошел. В статье проводится анализ действующего законодательства на предмет оценки административного регламента как нового нормативного акта в настоящей действительности. Кроме того, рассмотрены некоторые проблемы, связанные с их применением, а также пути совершенствования административных регламентов, позволяющие использование их с наибольшей эффективностью.

Ключевые слова: административные регламенты, муниципальные органы власти, независимая экспертиза, услуги в электронном виде, доступность и качество государственных услуг, структура административного регламента, государственные услуги и государственные функции.

Abstract: the main theme of the ongoing administrative reform is the administrative regulations, a boom for which has not yet occurred. The article analyzes the current legislation to assess the administrative regulations as a new normative act. In addition, some problems related to their application, as well as their ways to improve administrative regulations, which allow them to be used with the greatest efficiency.

Key words: administrative regulation, municipal authority, independent examination, electronic amenities, the availability and quality of public services, structure of the administrative regulation, public services and public function.

Новым направлением в сфере упорядочения отношений между органами государственной и муниципальной власти, оказывающими государственные услуги (функции), и их получателями стала административная реформа¹, в которой были заложены основные принципы развития взаимодействия государства и общества, которые направлены на повышение качества и доступности предоставления государственных услуг, упрощение процедур и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг. В качестве инструмента такой реформы законодатель выбрал новую форму нормативных правовых актов управления – административные регламенты органов исполнительной власти. Важность и актуальность внедрения в управленческую

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

практику государственных исполнительных органов административных регламентов неоднократно подчеркивались высшим политическим руководством страны. Так, еще до своего избрания на пост Президента России Д. А. Медведев отметил: «Все административные процедуры должны быть закреплены в регламентах работы органов государственной власти и стать максимально удобными для людей... И сделать это надо не ради того, чтобы наплодить очередные бюрократические бумажки, а для того, чтобы граждане знали обязанности конкретного чиновника, имели реальную возможность обжаловать незаконные действия или бездействие»². Как отмечает К. В. Давыдов, институт административных регламентов является новым и весьма активным развивающимся явлением³. Бум административных регламентов отмечают и другие ученые⁴, которые подчеркивают, что правовые регламенты регулируют нормативное выражение системных преобразований, интенсивной модернизации и своеобразного отражения переходного состояния демократизирующего гражданского общества. Уже сейчас на федеральном уровне утверждено более 550 административных регламентов. На региональном уровне их число составляет более 17 000, а на местном уровне перевалило за 94 000⁵.

Анализ нормативного материала позволяет сделать вывод о многогранности термина «административный регламент федерального органа исполнительной власти». Несмотря на известную общность своей природы, множество административных регламентов в юридической литературе делят на два сравнительно самостоятельных множества: «регламенты (внутренней организации) федеральных органов исполнительной власти» (как бы внутренние регламенты, ибо таковые регулируют преимущественно внутриорганизационные процедуры деятельности исполнительных органов) и «административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных (публичных) услуг» (т. е. внешние регламенты, устанавливающие внешнеуправленческие процедуры)⁶. Именно последние являются предметом рассмотрения в данной статье, поскольку в настоящее время они вызывают все больший интерес исследователей.

Кроме того, деление административных регламентов можно провести по кругу лиц, в отношении которых они действуют, – на регламенты специального действия и регламенты общего действия; в зависимости от формы выражения предписаний – на электронные и бумажные; по вре-

² Точки над «и». Дмитрий Медведев назвал четыре приоритета ближайшего четырехлетия : институты, инфраструктура, инновации, инвестиции // Рос. газета. 2008. 16 февр.

³ См.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории. М., 2010. С. 13.

⁴ См., например: Вершинина Е. С. Регламент как общеправовой феномен : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 2.

⁵ Портал административной реформы // Интернет-ресурсы. URL: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_rekom_okazaniya_gos_uslug/index.html

⁶ См.: Давыдов К. В. Указ. соч. С. 14.

мени действия – на постоянные и временные; по области действия – на международные, общегосударственные, региональные, местные, локальные; в зависимости от сферы социальной жизни, в которой осуществляется регулирование, – на действующие в политической, экономической, социально-культурной сферах жизни общества; в зависимости от порядка принятия – на принятые в общем порядке либо в особом процессуальном режиме. В литературе можно встретить и другие классификации.

Нормативной основы регламентирующего функционирование административных регламентов является Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷, который под административным регламентом понимает нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги. Правилами разработки и утверждения административных регламентов в отношении исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг⁸ уточнено, что административные регламенты устанавливают сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации и органа государственного внебюджетного фонда. Однако до сих пор не решена правовая и терминологическая неопределенность, что этот вид документа является нормативным актом, поскольку административные регламенты как нормативные документы не указаны на федеральном⁹, региональном¹⁰ и муниципальном¹¹ уровнях. Кроме того, нет единого мнения по соотношению терминов «государственная услуга» и «государственная функция»¹², поскольку постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г.

⁷ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) // Рос. газета. 2010. № 168.

⁸ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 25.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

⁹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 31.07.2017) // Рос. газета. 1997. № 161.

¹⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 30.10.2017) // Там же. 1999. № 206.

¹¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 05.12.2017) // Там же. 2003. № 202.

¹² См.: Барццц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М., 2008. С. 195 ; Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация админи-

№ 373¹³ отдельно утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов в отношении исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Однако, по мнению Н. В. Путило¹⁴, природа обоих видов регламентов и перечень субъектов, наделенных правом их издавать, одинаковы как для регламента государственных функций, так и для регламента государственных услуг. Разница этих регламентов состоит в сфере их применения. Если в отношении государственных функций регламент упорядочивает осуществление государственного контроля (надзора), то регламент государственных услуг применяется в отношениях, в которых имеется запрос физического или юридического лица. В остальной части эти расхождения носят технический характер и не проясняют стоящего перед административным правом вопроса о том, являются ли понятия функции и услуги независимыми друг от друга или услуги служат разновидностью государственных функций.

В юридической литературе, говоря о причинах неэффективности административных регламентов, ученые настаивают на расширении субъектного состава лиц, имеющих право на разработку административных регламентов по делегированным полномочиям¹⁵. Исходят они из того, что в случаях делегирования на основе закона субъектам РФ отдельных государственных полномочий Российской Федерации административные регламенты на реализацию этих полномочий должны разрабатываться самими субъектами РФ, а не как сейчас – соответствующим федеральным органом исполнительной власти (п. 6 Правил¹⁶). Это должно убрать такой недостаток административных регламентов, принятых на федеральном уровне, как их невысокая детализация административных действий. Дополнительно к сказанному выше добавим, что нередко при разработке административных регламентов региональные и муниципальные власти сталкивались с тем, что данный вид услуги невозможно регла-

стративной деятельности : отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8 ; и др.

¹³ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 25.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

¹⁴ См.: *Путило Н. В.* Публичные услуги : между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления (10 лет спустя) // Журнал рос. права. 2017. № 8. С. 81–92.

¹⁵ См.: *Яукин А. В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 23–35 ; *Буряга В. О.* Административные регламенты : некоторые проблемы применения // Интернет-ресурсы. URL: <http://отрасли-права.рф/article/8776>

¹⁶ Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций ; Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 25.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

ментировать на своих уровнях в связи с отсутствием должных полномочий. В отношении полномочий Российской Федерации, переданных на региональный уровень проблема была частично решена Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ¹⁷, которым региональным органам государственной власти было предоставлено право в опережающем порядке принимать административные регламенты. Но проблема в настоящее время окончательно не решена. Так, в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 14 Жилищного кодекса РФ¹⁸ органам местного самоуправления предоставлено право по предоставлению малоимущим гражданам по договору социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда. В то же время они не вправе принимать нормативные акты по данному вопросу, поскольку это право в соответствии с п. 4 ст. 12 Жилищного кодекса РФ дано федеральным органам государственной власти. И таких примеров можно привести немало.

Нельзя не отметить и тот факт, что в федеральных нормативных актах отсутствует четкое закрепление, кто (региональный или муниципальный орган власти) должен разрабатывать административный регламент в случае передачи полномочий с регионального на муниципальный уровень. Базовые нормативные акты регионального¹⁹ и муниципального уровня²⁰ также не проясняют этого вопроса.

Одной из причин, снижающих эффективность административных регламентов также видится в нестабильности требований к содержанию административных регламентов. Как показывает практика, за последнее время эти требования менялись неоднократно. Причем новые нормативные акты, регламентирующие требования к административным актам прямо требуют привести свои административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг, принятые раньше, в соответствие с новыми требованиями (п. 3 постановления № 373)²¹.

¹⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : федер. закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газета. 2009. № 252.

¹⁸ Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Там же. 2005. № 1.

¹⁹ Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов по предоставлению государственных услуг исполнительными органами государственной власти Воронежской области : постановление правительства Воронежской обл. от 29 октября 2010 г. № 916 (в ред. от 20.04.2017) // Молодой коммунар. 2010. № 126.

²⁰ О Порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг : постановление Администрации городского округа город Воронеж от 12 января 2012 г. № 3 (в ред. от 08.11.2016) // Берез. 2012. № 3.

²¹ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления го-

Главной же проблемой эффективного правового регулирования административных регламентов является их несоответствие нормативным актам, которые по юридической силе выше административных регламентов. Причины такого противоречия лежат в нестабильности законодательства и естественном временном разрыве между временем изменений в нормативные акты и в регламенты, что на практике может повлечь некачественное выполнение государственной услуги и соответственно снижает эффективность этого нормативного акта²². Так, изменения в Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ²³, принятые 5 мая 2014 г.²⁴, нашли свое отражение в соответствующем административном регламенте²⁵ только в декабре 2016 г. И это не единственный случай. Действующее законодательство не содержит положений, касающихся сроков подготовки проекта административного регламента, но указывает сроки прохождения обязательных процедур: получение заключений независимой экспертизы (не менее 1 месяца – п. 24 ч. 3 Правил²⁶) и экспертизы, проводимой Министерством экономического развития Российской Федерации (не более 30 дней – п. 8 ч. 4. Правил²⁷). А затем общественное обсуждение в соответствии с постановлением Правительства от 25 августа 2012 г. № 851²⁸ – 60 дней. И только потом направление проекта административного регламента, с учетом всех замечаний и предложений на государственную регистрацию в Минюст России. О какой оперативности может идти речь при прохождении всех этих процедур? Совершенно очевидно, что в условиях динамичного изменения правового регулирования

сударственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 25.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

²² См.: *Краснов Ю. К., Надвикова В. В., Шкатулла В. И.* Юридическая техника : учебник. М., 2014. С.10.

²³ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федер. закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 30.10.2017) // Рос. газета. 2001. № 153–154.

²⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 107-ФЗ (в ред. от 30.10.2017) // Там же. 2014. № 101.

²⁵ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств : приказ Минфина России от 30 сентября 2016 г. № 169н (в ред. от 19.10.2017) // Ресурсы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 25.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

²⁷ Там же.

²⁸ О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения : постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (в ред. от 10.07.2017) // Рос. газета. 2012. № 200.

общественных отношений административные регламенты никогда не будут поспевать за изменениями законодательства. На наш взгляд, минимизировать это время можно, выделив в постановлении № 373 отдельный раздел по внесению изменений в административный регламент, в котором предусмотреть упрощенно-сокращенную процедуру принятия изменений.

Частично проблему синхронизации законодательства об административных регламентах с остальным законодательством решило бы изменение самой структуры регламента путем переноса чисто справочной информации, касающейся контактной информации (адреса, графики работ, время приема заявителей, справочные телефоны и т. д.) из текстов административных регламентов в информационные системы ФРГУ (федеральный регистр государственных услуг) и ЕПГУ (единый портал государственных услуг). Очевидно, что сама справочная информация востребована заявителями государственных услуг. И хотя она нормативного характера не имеет, но является частью нормативного акта, то при ее изменении необходимо проходить сложный путь внесения изменений в административный регламент. В продолжение темы оптимизации структуры и содержания административных регламентов можно согласиться с мнением Е. А. Лебедевой²⁹, которая предлагает сократить раздел, касающийся досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации, органа государственного внебюджетного фонда, предоставляющих государственную услугу, а также их должностных лиц в связи с тем, что эта процедура более чем подробно закреплена главой 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ и постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840³⁰. Следует отметить, что во всех регламентах установлена ответственность только за соблюдение сроков и порядка предоставления государственной услуги. Однако не затрагивается такая важная составляющая часть организации приема заявителей, как некорректный прием. Кроме того, регламентами не установлена ответственность в случае грубого и невежливого отношения к посетителям и наоборот.

На асинхронность административных регламентов федеральному законодательству влияет качество самих регламентов. Имеются случаи,

²⁹ См.: *Лебедева Е. А.* Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // *Административное право и процесс.* 2017. № 9. С. 40–43.

³⁰ О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственных корпораций, которые в соответствии с федеральным законом наделены полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц : постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 (в ред. от 25.10.2017) // *Рос. газета.* 2012. № 192.

когда сами тексты регламентов не соответствуют законодательству, обладающему большей юридической силой. Так, в соответствии со ст. 25 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»³¹ для продолжения выплаты пенсии пенсионеры (иностранное лицо или лицо без гражданства) должны представлять вид на жительство. Однако регламентом по выплате пенсий (как действующим ранее³², так и действующим в настоящее время³³) обязанности заявителя по представлению такого документа в изложенной выше ситуации не имеется. В соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ³⁴ органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг. В соответствии с подп. «ж» п. 14 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг³⁵ при взаимоотношениях государственного органа с заявителем содержится указание на запрет требовать от заявителя представления документов, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги. Из этого вытекают несколько выводов: первый – перечень документов, которые необходимо представить заявителем для предоставления государственной услуги, не является исчерпывающим, что прямо противоречит концепции административных регламентов; второй – не все жизненные ситуации можно уложить в рамки административных регламентов; третий – зачем нужны административные регламенты, упорядочивающие процедуру оказания услуг, если, несмотря на название главы административных регламентов «исчерпывающий перечень документов...», этот перечень таковым не является.

³¹ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) // Рос. газета. 31 дек.

³² Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по выплате трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению : приказ Минтруда России от 28 марта 2014 г. № 156н // Рос. газета. 2014. № 272.

³³ Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по выплате страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению : приказ Минтруда России от 1 ноября 2016 г. № 600н (в ред. от 13.07.2017) // Ресурсы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) // Рос. газета. 2010. № 168.

³⁵ Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 25.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

Существуют и другие, освещенные в юридической литературе проблемы применения административных регламентов это: еще не реализованный на практике порядок совершения административных услуг в электронном виде³⁶; отсутствие недостаточных средств на оплату проведения независимой экспертизы и множество других проблем.

Итак, на современном этапе административные регламенты, пусть и с опозданием, регулируют общественные отношения, уже урегулированные нормативными актами различной юридической силы. В условиях быстро меняющихся общественных отношений, требующих своевременного правового регулирования, административные регламенты, основная цель которых заключается в упорядочении отношений гражданина и органов власти, должны изжить существующие «детские недостатки» и в полной мере, эффективно осуществлять правовое регулирование в соответствующих отраслях права.

³⁶ См.: Кошеварова Е. А. Административные регламенты и административные процедуры : проблемы соотношения понятий и перспективы правового регулирования // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 67–71 и др.

Воронежский государственный университет

*Зуева Н. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: Zueva.nl@mail.ru
Тел.: 8-903-652-02-54*

Voronezh State University

*Zueva N. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department
E-mail: Zueva.nl@mail.ru
Tel.: 8-903-652-02-54*