

Давыдов Константин Владимирович

**Административные регламенты федеральных органов исполнительной
власти Российской Федерации: теоретико-правовое исследование**

Специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж — 2009

Работа выполнена в Воронежском государственном университете

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Стариков Юрий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Панова Инна Викторовна

кандидат юридических наук, доцент
Леженин Алексей Валерьевич

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Российская правовая
академия Министерства юстиции
Федерации»

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования в самом общем плане обусловлена тем, что феномен административных регламентов федеральных исполнительных органов является важным элементом проводимой в настоящее время административной реформы. Актуальность темы обусловлена также следующим обстоятельством: сравнительная полнота, точность и четкость содержания таких устанавливающих административные процедуры актов управления, как административные регламенты, сами по себе могут рассматриваться в качестве юридической гарантии субъективных публичных прав граждан (организаций), что неоднократно подчеркивалось высшим политическим руководством страны. Разработке и внедрению административных регламентов как отдельной антикоррупционной мере придается большое значение в рамках проводимой борьбы с коррупцией. Актуальность проблемы административных регламентов вызвана также бурным ростом объема указанного института и количества самих административных регламентов. Еще в 2007 году планировалось в срок до 2010 года внедрить в практику почти всех федеральных органов исполнительной власти до 500 административных регламентов. Однако до сих пор отсутствует единая достаточно полная нормативно-правовая база для их разработки, принятия и реализации. Понятие, признаки, виды, положение административных регламентов в системе актов управления федеральных органов исполнительной власти действующим законодательством до сих пор либо не определены вовсе, либо сформулированы недостаточно четко и исчерпывающе.

Таким образом, помимо общих проблем совершенствования государственного управления, борьбы с коррупцией, актуальность комплексного научного исследования административных регламентов федеральных органов исполнительной власти обусловлена следующими обстоятельствами:

- 1) необходимостью теоретического анализа понятия, сущности, признаков, видов административных регламентов, их положения в системе актов

управления федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;

2) потребностью в критическом анализе полноты, адекватности современным общественным отношениям и государственной политике существующего законодательства об административных регламентах;

3) постоянно и интенсивно растущими масштабами самого института административных регламентов.

Степень научной разработанности темы. Проблема административных регламентов пересекается с целым спектром иных проблем отечественной науки административного права — теорией правового акта управления, административными процедурами, функциями органов управления, административными договорами, публичными услугами. При этом если по проблеме административных актов существует обширная научная литература, то, например, проблемы административных договоров, также функций органов управления хотя и затрагивались в советской науке административного права, однако широкого распространения и развития не получили. Наконец, именно в последние годы (во многом в связи с проводящейся в РФ административной реформой) пробудился интерес к административным процедурам, публичным услугам, административным регламентам федеральных органов исполнительной власти.

Отдельные аспекты теории административных регламентов затрагиваются, как правило, лишь попутно в исследованиях, посвященных иной проблематике (работы И.Н. Барцица, Ю.В. Истоминой, С.Е. Нарышкина, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой). Проблема административных регламентов становится также предметом ряда статей, которые, как правило, касаются фрагментарных вопросов (и нередко характеризуются известной описательностью). Наконец, в 2008 году В.В. Брижаниным защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации». Вместе с тем, по нашему

мнению, указанная работа не раскрывает многих принципиальных аспектов заявленной проблематики; также ряд суждений упомянутого автора представляется весьма спорным. Таким образом, до сих пор нет единого, сравнительно полного, внутренне непротиворечивого комплексного монографического исследования, посвященного проблеме административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Данное исследование является попыткой восполнения этого пробела.

Объектом исследования являются урегулированные правом общественные отношения, складывающиеся между федеральными органами исполнительной власти, государственными и негосударственными организациями, гражданами по поводу разработки, принятия и реализации особых административных актов — административных регламентов.

Предметом исследования является относительно самостоятельная группа нормативных актов управления — административных регламентов, различные теоретические аспекты обозначенного института (понятие, сущность, виды, их положение в системе актов управления федеральных исполнительных органов). Также предметом исследования являются вопросы формирования и проблемы развития основных групп административных регламентов федеральных органов исполнительной власти — регламентов внутренней организации и внешнеуправленческих регламентов, проблемы совершенствования законодательства об административных регламентах.

Целью исследования является проведение комплексного, системного анализа теоретических и практических аспектов формирования института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, выработка концептуальных положений, выводов, предложений и рекомендаций, направленных на дальнейшее совершенствование законодательства как в области собственно административных регламентов, так и по ряду тесно связанных с ним правовых явлений.

Для достижения цели диссертации в работе были поставлены следующие **задачи**:

1. Определение понятия, признаков и видов административных регламентов федеральных органов исполнительной власти.

2. Установление положения административных регламентов в системе актов управления федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

3. Формулирование концептуальных предложений по дальнейшему развитию законодательного регулирования института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти.

4. Анализ внутриорганизационных административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, определение проблем и перспектив их дальнейшего развития.

5. Анализ внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, выработка предложений по совершенствованию подинститутов административных регламентов исполнения федеральными исполнительными органами государственных функций и административных регламентов предоставления федеральными исполнительными органами государственных (публичных) услуг.

6. Формулирование рекомендаций по развитию административных процедур взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с иными публичными субъектами административного права при помощи самостоятельной правовой формы — административных регламентов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

В качестве теоретической основы исследования использованы фундаментальные положения науки теории государства и права, административного и конституционного права. В работе использованы труды известных российских ученых-теоретиков; С.С. Алексеева, С.В. Бошно, М.Н. Марченко, В.М. Сырых, А.Ф. Черданцева, В.Е. Чиркина. Содержание и результаты исследования базируются на трудах российских ученых-административистов разных лет: А.А. Абдурахманова, И.Н. Барцица, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Вельского, Р.Ф. Васильева, А.В. Демина, А.И. Елистратова, В.А. Зюзина,

Н.А. Игнатюк, Ю.В. Истоминой, Л.А. Калининой, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, М.А. Лапиной, В.Ю. Лукьяновой, А.В. Мицкевича, Л.А. Мицкевич, И.Ю. Маньковского, С.Е. Нарышкина, А.В. Нестерова, А.А. Никольской, А.Б. Новикова, А.Ф. Ноздрачева, И.В. Пановой, А.Е. Помазуева, Н.В. Пута-ло, Л.М. Розина, Б.В. Российского, Н.Г. Салищевой, С.А. Сосновского, Ю.Н. Старилова, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомирова, О.В. Токарева, Т.Я. Хабриевой, С.Д. Хазанова, И.И. Шувалова, Ц.А. Ямпольской, А.В. Яцкина,

Методологическую базу исследования составляют общенаучный диалектический метод познания (метод диалектического материализма), а также связанные с ним специальные методы, активно применяемые в юридической науке: анализ и синтез, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, структурно-системный и другие методы.

Нормативно-правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, действующие в сфере административного и конституционного права, а также других отраслей права; указы Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; акты федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Эмпирическая база исследования представлена: 1) решениями Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по вопросам регламентного регулирования административных процедур; 2) Интернет-ресурсами; 3) материалами публикаций средств массовой информации.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней предпринята попытка комплексного рассмотрения института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, определения сущности и содержания указанных актов, выявления признаков, выделения видов, установления соотношения административных регламентов федеральных органов исполнительной власти с иными актами управления, проблем их правового оформления. В последнее время в отечественной науке административ-

ного права отечественными авторами предпринимаются попытки изучения феномена административных регламентов. Однако в подавляющем большинстве случаев последние рассматриваются попутно, через призму иных проблем (административных процедур, административной реформы и т. д.). Такие работы по вопросам административных регламентов носят, как правило, фрагментарный и поверхностный характер. В диссертации проведен системный анализ вопросов теории административных регламентов федеральных органов исполнительной власти.

Анализ заявленной проблематики позволил сформулировать самостоятельные выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию соответствующего административного законодательства.

На защиту выносятся следующие положения, имеющие элементы научной новизны:

1. Предлагается следующая дефиниция административных регламентов: административные регламенты федеральных органов исполнительной власти — это принятые в установленном порядке компетентными федеральными исполнительными органами в целях оптимизации управленческой деятельности (упорядочения и упрощения административных процедур и действий, устранения избыточных процедур и действий) нормативные административные акты, закрепляющие как общие правила организации деятельности соответствующих исполнительных органов в установленной сфере ведения (в том числе — правила, процедуры внутренней организации деятельности органов), так и сроки и последовательность действий (административные процедуры) этих 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 и предоставлении государственных услуг.

2. Выделяются и обосновываются следующие характерные признаки административных регламентов федеральных органов исполнительной вла-

сти: 1) они являются актами управления; 2) содержат нормы административного права; 3) устанавливают внутриорганизационные и внешнеуправленческие административные процедуры; 4) принимаются для достижения особых задач в специальном порядке уполномоченными федеральными исполнительными органами.

3. Принципиальное отличие административных регламентов федеральных органов исполнительной власти от уже существующих актов управления заключается в комплексности, сравнительной полноте и глубине регулирования соответствующих административных процедур. Указанные свойства содержания административных регламентов обусловлены не только определением исчерпывающего перечня административных действий, административных процедур и требований к порядку их совершения (в том числе путем установления конкретных сроков), но и углубленной детализацией процедур по субъектам-исполнителям, с доведением до уровня конкретных должностных лиц. Подобная детализация достигается за счет развития соответствующих положений административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в должностных регламентах государственных служащих — индивидуальных актах административно-трудового (служебного) характера, которые введены законодательством о государственной гражданской службе и должны со временем сменить должностные инструкции.

4. Выделены классификации административных регламентов по различным критериям. Однако наибольшее значение для теории и практики имеет деление административных регламентов в зависимости от направленности содержащихся в них административных процедур на внешнеуправленческие (т. е. устанавливающие административные процедуры преимущественно в отношении субъектов административного права, не находящихся в иерархической подчиненности от исполнителя административных процедур) и внутриорганизационные (определяющие порядок действий в отношении преимущественно иерархически подчиненных субъектов, в том числе — структурных подразделений данного органа).

5. Сделан вывод о том, что административные регламенты являются новым и самостоятельным видом нормативного акта управления. Однако для определения положения административных регламентов в системе административных актов недостаточно простого включения регламентов в существующий перечень ведомственных актов, для этого необходима модернизация системы актов федеральных органов исполнительной власти. Рекомендуется, во-первых, сократить число видов указанных актов и привести в строгое взаимное соответствие их содержание и наименования. Во-вторых, предлагается выстроить иерархию по юридической силе традиционно рассматриваемых однопорядковыми нормативных актов федеральных исполнительных органов (закрепив за административными регламентами определенный уровень общеобязательности). Для этого необходимо, с одной стороны, отходить от практики двойной формы акта управления, а с другой стороны, юридическую силу административного акта нужно связывать не только с положением соответствующего нормотворческого органа, но и с самой формой подзаконного акта (как это имеет место в отношении актов высшей юридической силы).

6. Предложена новая модель системы актов управления федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, в которой такие акты иерархически выстроены в зависимости не только от статуса нормотворческих органов, но и в зависимости от самой формы акта. Согласно этой модели административные регламенты, уступая по юридической силе положениям об исполнительных органах, обладают приоритетом по степени обязательности над всеми иными административными актами, устанавливающими административные процедуры.

7. Регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти предлагается определить в качестве принятых в установленном порядке компетентными федеральными органами исполнительной власти нормативных актов управления, закрепляющих общие правила организации деятельности последних по реализации их полномочий в соответствующей сфере ведения, в том числе правил внутренней организации деятельно-

сти органов и правил взаимодействия с иными субъектами административно-го права. В целях совершенствования Регламента Правительства РФ в нем следует детально урегулировать процедуры отмены и приостановления Правительством РФ актов федеральных органов исполнительной власти, внесения предложений Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, а также процедуры разрешения споров и разногласий федеральных и региональных исполнительных органов.

8. На основе проведенного анализа содержания таких внешнеуправленческих регламентов, как административные регламенты исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций, сделан вывод: предметом их регулирования, по общему правилу, являются не функции государства и не функции федеральных органов исполнительной власти, но полномочия соответствующих органов. В целях совершенствования законодательства рекомендуется повысить степень консолидированное™ внешних регламентов за счет расширения и обобщения предмета регулирования административных регламентов исполнения государственных функций до уровня собственно функций (как основных направлений властной деятельности) федеральных исполнительных органов. В противном случае складывающаяся ведомственная нормотворческая практика может привести к формированию слабоуправляемого массива нормативных актов управления, характеризующихся высоким коллизийным потенциалом.

9. Предлагается следующая дефиниция административных регламентов предоставления федеральными исполнительными органами государственных услуг: административные регламенты предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти — это принятые компетентными федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке нормативные акты управления, определяющие 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 осуществлении преимущественно в социальной сфере в целях обеспечения реализации субъективных публичных прав граждан и организаций конкретно-функциональных, жизнеобеспечивающих правопроставительных юридических действий частно-публичного, ограниченно возмездного и адресного характера. Сделан вывод о том, что важным направлением совершенствования указанного подинститута должны стать разработка и внедрение не только стандартов предоставления государственных услуг, но и собственно стандартов таких услуг (как системы требований к юридическому и даже — социальному результату деятельности по их предоставлению).

10. Рекомендуется ввести новый вид административных регламентов — регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (существующие в настоящее время «регламенты взаимодействия» либо являются переименованными регламентами внутренней организации, либо вообще не относятся к административным регламентам). При регулировании отношений формально не зависящих друг от друга властных субъектов административного права главную роль должны играть регламенты-договоры внешнеуправленческого характера, при упорядочении иерархических управленческих процедур достаточно классических управленческих актов (в том числе — в форме внутренних регламентов). В обоих случаях возможны как «общие» («типичные»), так и «частные» («конкретные») процедуры.

Научно-практическая значимость исследования. Теоретическое значение диссертации состоит в том, что она является одним из первых самостоятельных комплексных монографических исследований актуальной теоретико-прикладной проблемы. Определены понятия, признаки, виды административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, предложена модель иерархической системы актов управления федеральных исполнительных органов с конкретным положением в ней административных регламентов, исследованы основные проблемы развития различных форм административных регламентов, выделены наиболее перспективные, по мне-

нию автора, направления регламентного регулирования. Положения исследования могут быть использованы при дальнейших научных и практических разработках проблем института административных регламентов органов исполнительной власти, актов управления в целом, административных процедур, компетенции органов управления, проблем института публичных услуг.

Практическая значимость состоит в том, что результаты исследования и предложения могут быть использованы в следующих направлениях:

1) в нормотворческой деятельности в процессе дальнейшего совершенствования законодательства об административных регламентах федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;

2) в правоприменительной деятельности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в процессе реализации норм административных регламентов;

3) в процессе преподавания в высших учебных заведениях учебного курса «Административное право», а также в ходе подготовки учебников, учебно-методических пособий и практикумов.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного и муниципального права Воронежского государственного университета. Основные положения исследования были представлены на различных научно-практических конференциях. Диссертация обсуждалась на заседании кафедры административного и муниципального права ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет».

По теме диссертации автором опубликовано 5 научных статей.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяется степень ее разработанности, а также формулируются цели, задачи, объект и предмет исследования, характеризуются его методологическая, общетеоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы, раскрывается научная новизна и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, характеризуется структура работы.

Первая глава **«Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: общая характеристика»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Понятие, признаки и виды административных регламентов федеральных органов исполнительной власти»** исследуется понятие «административный регламент федерального органа исполнительной власти», выделяются признаки обозначенного правового явления, также изучаются классификации административных регламентов по различным основаниям.

Анализ действующего законодательства и существующей научной литературы позволяет констатировать отсутствие единого универсального определения термина «административный регламент». По результатам рассмотрения этой проблемы под административными регламентами федеральных органов исполнительной власти предлагается понимать принятые в установленном порядке компетентными федеральными исполнительными органами в целях оптимизации управленческой деятельности (упорядочения и упрощения административных процедур и действий, устранения избыточных процедур и действий) нормативные административные акты, закрепляющие как общие правила организации деятельности соответствующих исполнительных органов в установленной сфере ведения (в том числе — правила, процедуры внутренней организации деятельности органов), так и сроки и по-

следовательность действий (административные процедуры) этих 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 и предоставлении государственных услуг.

Среди характерных признаков административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно выделить следующие: 1) они являются актами управления; 2) содержат нормы административного права; 3) устанавливают внутриорганизационные и внешнеуправленческие административные процедуры; 4) принимаются для достижения особых задач в специальном порядке уполномоченными федеральными исполнительными органами.

Сделан вывод о том, что административные регламенты федеральных органов исполнительной власти относятся к актам управления несмотря на тот факт, что содержащиеся в них административные процедуры развивают материально-правовые предписания различной отраслевой принадлежности.

Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, устанавливая формально-определенные правила поведения общего характера, подкрепленные возможностью применения государственного принуждения, вместе с тем выступают источниками административного права лишь тогда, когда закрепляют новые нормы права, а не воспроизводят правила, уже содержащиеся в иных, обладающих большей юридической силой, источниках.

Особо подчеркивается, что принципиальное отличие административных регламентов федеральных органов исполнительной власти от уже существующих актов управления заключается в комплексности, сравнительной полноте и глубине регулирования соответствующих административных процедур. Указанные свойства содержания административных регламентов обусловлены не только определением исчерпывающего перечня административных действий, административных процедур и требований к порядку их со-

вершения (в том числе путем установления конкретных сроков), но и углубленной детализацией процедур по субъектам-исполнителям, с доведением до уровня конкретных должностных лиц. Подобная детализация достигается за счет развития соответствующих положений административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в должностных регламентах государственных служащих — индивидуальных актах административно-трудового (служебного) характера, которые введены законодательством о государственной гражданской службе и должны со временем сменить должностные инструкции.

Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти принимаются в целях оптимизации государственного управления. Данная цель применительно к внешнеуправленческим регламентам конкретизируется в следующих задачах — упорядочение административных процедур и действий; устранение избыточных административных процедур и действий; упрощение административных процедур; указание об ответственности должностных лиц за соблюдение ими требований должностных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий.

Возможны классификации административных регламентов федеральных органов исполнительной власти по различным основаниям. Так, по степени обобщенности последние можно разделить на типовые и конкретные; по субъектам принятия — на принятые Правительством РФ и иными федеральными исполнительными органами; по сферам регулируемых общественных отношений — на регулирующие отношения в административно-политической, социально-культурной и экономической сферах. Однако наибольшее значение имеет деление административных регламентов в зависимости от направленности содержащихся в них административных процедур на внешнеуправленческие (т. е. устанавливающие административные процедуры преимущественно в отношении субъектов административного права, не находящихся в иерархической подчиненности от исполнителя администра-

тивных процедур) и внутриорганизационные (определяющие порядок действий в отношении преимущественно иерархически подчиненных субъектов, в том числе — структурных подразделений данного органа).

Во втором параграфе **«Соотношение административных регламентов с иными нормативными актами федеральных органов исполнительной власти»** изучается соотношение административных регламентов федеральных исполнительных органов как с существующими нормативными актами управления федеральных органов исполнительной власти, так и с некоторыми иными актами — техническими регламентами, должностными регламентами государственных служащих, рассматривается современное состояние законодательства об административных регламентах, формулируются общие предложения по его совершенствованию.

Сделан вывод о том, что административные регламенты являются новым и самостоятельным видом нормативного акта управления. Однако для определения положения административных регламентов в системе административных актов недостаточно простого включения регламентов в существующий перечень ведомственных актов, для этого необходима коренная модернизация системы актов федеральных органов исполнительной власти. Рекомендуется, во-первых, сократить число видов указанных актов и привести в строгое взаимное соответствие их содержание и наименования. Во-вторых, предлагается выстроить иерархию по юридической силе традиционно рассматриваемых однопорядковыми нормативных актов федеральных исполнительных органов (закрепив за административными регламентами определенный уровень общеобязательности). Для этого необходимо, с одной стороны, отходить от практики двойной формы акта управления, а с другой стороны, юридическую силу административного акта нужно связывать не только с положением соответствующего нормотворческого органа, но и с самой формой подзаконного акта (как это имеет место в отношении актов высшей юридической силы). В работе предложена сформулированная на основе обозначенных принципов новая модель системы актов управления федеральных мини-

стерств, федеральных служб и федеральных агентств, в которой административные регламенты, уступая по юридической силе положениям об исполнительных органах, обладают приоритетом по степени обязательности над всеми иными административными актами, устанавливающими административные процедуры.

По итогам рассмотрения проблемы правового оформления института административных регламентов акцентируется: главным его недостатком является отсутствие специальных актов высшей юридической силы. Необходимо принятие, во-первых, Закона о нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, во-вторых, Закона об административных регламентах (призванного определить понятие и юридическую природу административных регламентов, виды, положение в системе актов управления, порядок разработки, утверждения, изменения, отмены регламентов и т. п.). При этом внедрению таких специальных актов должно предшествовать принятие более общего закона — Управленческого кодекса (Закона об административных процедурах).

Вторая глава **«Регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Регламент Правительства Российской Федерации»** анализируется история развития, современное состояние и перспективы развития подинститута регламентов Правительства РФ.

Регламент Правительства — «старейший» из административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. За прошедшие полтора десятилетия таковой прошел значительный путь от сугубо внутриорганизационного до гораздо более широкого и полного акта. Дальнейшее его совершенствование подразумевает, во-первых, упразднение конкурирующих с Регламентом Правительства процедурных актов управления, во-вторых, включение в Регламент и доведение до стандартного для административных регламентов уровня детализации ряда процедур. Последнее наиболее актуально для процедур отмены и приостановления Правительством РФ актов

федеральных органов исполнительной власти, внесения предложений Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, а также процедур разрешения споров и разногласий федеральных и региональных исполнительных органов.

Во втором параграфе **«Регламенты внутренней организации федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств»** анализируются структура, содержание, система внутренних регламентов федеральных органов исполнительной власти, не обладающих общей компетенцией.

Структура и содержание регламентов внутренней организации федеральных министерств, служб и агентств формируются под очевидным влиянием Регламента Правительства РФ. В соответствии с Типовым регламентом внутренней организации, эти акты включают в себя как сугубо внутренние процедуры (например, порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя федерального органа исполнительной власти), так и некоторые процедуры взаимодействия, в том числе — внешнеуправленческого характера (в частности, с Федеральным Собранием по определенному спектру вопросов). Впрочем, определяемая Типовым регламентом внутренней организации модель (не лишенная определенных недостатков) нередко нарушается отдельными ведомствами. При этом обозначенные акты, с одной стороны, характеризуются известной неполнотой (отсутствуют процедуры аналитической работы; значительное число федеральных исполнительных органов до сих пор не утвердило своих регламентов внутренней организации), а с другой стороны — немотивированным расширением внутриорганизационного регламентного регулирования, как за счет создания новых правовых форм, потребность в которых неочевидна (например, регламенты законопроектной работы), так и по причине включения во внутренние регламенты процедур, требующих самостоятельных видов регламентов (в первую очередь имеются в виду процедуры взаимодействия с федеральными исполнительными органами, иными государственными органами). Дальнейшее развитие регламен-

тов внутренней организации обозначенных федеральных исполнительных органов возможно лишь при условии устранения указанных недостатков.

Третья глава «**Внешнeуправленческие административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: проблемы формирования и перспективы развития**» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «**Административные регламенты исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций**» анализируются структура, содержание, система административных регламентов исполнения федеральными исполнительными органами государственных функций, формулируются предложения по совершенствованию данного пединститута.

Внешнeуправленческие административные регламенты составляют наиболее важную часть института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Основное множество последних образуют административные регламенты исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций.

Однако проведенное исследование позволяет сделать вывод об определенном противоречии названия (формы) и содержания таких регламентов, так как предметом их регулирования, по общему правилу, являются не функции государства и не функции федеральных органов исполнительной власти, но отдельные полномочия соответствующих органов. В целях совершенствования законодательства рекомендуется повысить степень консолидированности внешних регламентов за счет расширения и обобщения предмета регулирования административных регламентов исполнения государственных функций до уровня собственно функций (как основных направлений властной деятельности) федеральных исполнительных органов. В противном случае складывающаяся ведомственная нормотворческая практика может привести к формированию слабоуправляемого массива нормативных актов управления, характеризующихся высоким коллизийным потенциалом.

Анализ «распределенности» административных регламентов по закрепленным указами Президента РФ функциям федеральных исполнительных органов позволяет говорить о формировании известных закономерностей. В частности, целый блок функций, в силу специфики своего содержания, либо вообще не поддается регламентному регулированию (функция выработки государственной политики, специальные «силовые» функции), либо почти не подпадает под предмет регулирования внешних регламентов (нормотворческая функция). Вместе с тем одним из наиболее плодотворных направлений является регламентация контрольно-надзорных функций.

Масштабы подинститута административных регламентов исполнения государственных функций (как, впрочем, и всех иных видов административных регламентов федеральных органов исполнительной власти) постоянно растут. В исследовании доказывается: в настоящее время модернизация массива административных регламентов федеральных органов исполнительной власти проводится недостаточно оперативно. Все вышесказанное принуждает согласиться с точкой зрения о целесообразности формирования самостоятельного федерального исполнительного органа, уполномоченного в сфере мониторинга нормативных актов (в том числе — административных регламентов) федеральных органов исполнительной власти.

Во втором параграфе **«Административные регламенты предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных (публичных) услуг»** рассматриваются как сам феномен публичных услуг, так и соответствующая форма административных регламентов, закрепляющая процедуры предоставления таких услуг.

Проводимая реформа государственного управления поставила на повестку дня проблему оказания государством публичных услуг. В работе исследуются основные доктринальные позиции и закрепленные законодательством модели публичных услуг, предлагается авторская концепция обозначенного правового феномена. С учетом проведенного анализа под административными регламентами предоставления федеральными органами исполни-

тельной власти государственных услуг предлагается понимать принятые компетентными федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке нормативные акты управления, определяющие 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 осуществлении преимущественно в социальной сфере в целях обеспечения реализации субъективных публичных прав граждан и организаций конкретно-функциональных, жизнеобеспечивающих правопроставительных юридических действий частно-публичного, ограниченно возмездного и адресного характера.

Сделан вывод о том, что важным направлением совершенствования соответствующего подинститута внешнеуправленческих административных регламентов должны стать разработка и внедрение не только стандартов предоставления государственных услуг, но и собственно стандартов таких услуг (как системы требований к юридическому и даже — социальному результату деятельности по их предоставлению).

Делается прогноз о том, что по мере децентрализации государственного управления возникнут и будут играть все возрастающую роль регламенты предоставления органами местного самоуправления муниципальных публичных услуг, а в более широком плане — административные регламенты предоставления публичных услуг юридическими лицами публичного права.

В третьем параграфе «**Административные регламенты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти**» содержится критический анализ действующих видов регламентов взаимодействия, приводится прогноз по внедрению новых видов административных регламентов взаимодействия, дается краткий обзор и общая характеристика основных групп отношений по взаимодействию федеральных исполнительных органов с различными субъектами административного права.

Существующие в настоящее время «регламенты взаимодействия» либо являются переименованными регламентами внутренней организации, либо вообще не относятся к административным регламентам. Назрела необходимость введения нового, самостоятельного вида административных регламентов — регламентов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с иными субъектами административного права. При регулировании отношений формально не зависящих друг от друга властных субъектов административного права главную роль должны играть регламенты-договоры внешнеуправленческого характера, при упорядочении иерархических управленческих процедур достаточно классических управленческих актов (в том числе — в форме внутренних регламентов). В обоих случаях возможны как «общие» («типичные»), так и «частные» («конкретные») процедуры.

В заключении подводятся итоги исследования: изложены выводы по результатам работы и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об административных регламентах федеральных органов исполнительной власти.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК

Министерства образования и науки РФ:

1. Давыдов К.В. Юридическая сила и формы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации / К.В. Давыдов // Вестник Воронеж, гос. ун-та. Серия Право. — 2008. — № 1 (4). — С. 177 - 188 (0,7 пл.).

Статьи, опубликованные в научно-практических изданиях:

2. Давыдов К.В. Проблемы регулирования процедур рассмотрения обращений граждан (организаций) в регламентах федеральных органов исполнительной власти РФ / К.В. Давыдов // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сборник научных трудов (по мате-

риалам VII Международной заочной научно-практической конференции, состоявшейся 17 октября 2008 г.): в 2-х ч. / отв. ред. И.М. Машаров. — Киров: филиал НОУ ВПО «СПбИВЭСЭП» в г. Кирове, 2008. — Ч. 1. — С. 167 -169 (0,2 пл.).

3. Давыдов К.В. Проблемы юридической силы и формы административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг федеральными исполнительными органами РФ / К.В. Давыдов // Современные проблемы юридической науки: сб. науч. статей / под ред. А.К. Черненко. — Новосибирск: Сибирское книжное издательство, 2008. — Вып. 7. — С. 131 -135 (0,2 пл.).

4. Давыдов К.В. Публичные услуги: теоретические проблемы правового оформления / К.В. Давыдов //Глава 1.7 / Качество жизни населения в России и ее регионах: кол. монография / под ред. С.В. Кущенко, Г.П. Литвинцевой, Л.А. Осьмук. — Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2009. — С 138 - 149 (0,5 пл.).

5. Давыдов К.В. Регламенты исполнения государственных функций федеральными органами исполнительной власти: общая характеристика / К.В. Давыдов // Юридические записки: сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2009. • — Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. — С 214 — 236 (1,2 пл.).

Подписано в печать 19.05.09. Формат 60x84 1/16, Усл. печ. л. 1,4.
Тираж 100 экз. Заказ 860

Отпечатано с готового оригинала-макета
в типографии Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета.
394000, Воронеж, ул. Пушкинская, 3.