**К.В. Давыдов**

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

*Монография*

***nota bene***

**ББК 67**
**Д 13**

**Научный редактор:**

**Ю.Н. Старилов**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета.

**Рецензенты:**

**Б.В. Россинский**

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член Российской академии транспорта, проректор по учебной и воспитательной работе, заведующий кафедрой административного права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации;

**А.В. Леженин**

кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России

**Д 13** **Давыдов К.В.,** Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова. Монография — М.: NOTA BENE, 2010. — 390 с.

**ISBN 978-5-8188-0174-2**

В монографии анализируются понятие, признаки, виды, функции, местоположение административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в отечественном законодательстве. Автор исследует основные тенденции, проблемы формирования института административных регламентов федеральных исполнительных органов и перспективы его развития. Через призму соответствующей тематики формулируются предложения по совершенствованию законодательства в области административных процедур, существующей системы нормативных правовых актов управления федеральных органов исполнительной власти, организации и предоставления публичных услуг, государственной гражданской службы, электронных административных процедур, юридических лиц публичного права. Законодательство использовано по состоянию на 1 сентября 2010 г.
Книга предназначена для научных работников, преподавателей и студентов юридических вузов, работников правоприменительных органов и практикующих юристов.

**ББК 67**

**ISBN 978-5-8188-0174-2**

**© Давыдов К.В., 2010**
**© Издательство ООО «НБ-Медиа», 2010**

# Предисловие

Реформа и оптимизация государственного управления относятся к важнейшим проблемам теории и практики административного права. Совершенствование административных процедур, безусловно, является одним из ключевых направлений проводимой в Российской Федерации административной реформы. В числе главных инструментов процедурного направления последней следует признать административные регламенты органов исполнительной власти. Роль и количество этих правовых актов управления неуклонно растут. Их внедрение, как представляется, должно ознаменовать качественную реформу административно-правового регулирования взаимоотношений субъектов государственного управления и населения. Однако проблема административных регламентов федеральных органов исполнительной власти ранее столь обстоятельно и всесторонне не исследовалась и, по сути, является новой для науки административного права.

В монографии дана комплексная и внутренне непротиворечивая характеристика обозначенного предмета исследования. Уже при первом приближении к сути явления сразу же верно вычленяются главные, сущностные черты административных регламентов — их нормативность и установление административных процедур особого уровня детализации (§ 1.1). Далее, при выделении основных видов административных регламентов, делается весьма удачный с методологической точки зрения ход — разграничение их на внешнеуправленческие и внутриорганизационные. Отметим: если отдельные аспекты внешнеуправленческих административных регламентов еще затрагивались в некоторых публикациях, то регламенты внутренней организации (подробно рассмотренные во второй главе книги) вообще «выпадали» из предмета научных исследований. В монографии последовательно и детально рассмотрены все основные группы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, проблемы их разработки, внедрения и перспективы развития.

Необходимо отметить, что выводы данного исследования по тем или иным вопросам в известной мере обогащают теорию административного права. Приведем несколько характерных примеров. Рассматривая местоположение административных регламентов федеральных исполнительных органов в отечественном законодательстве, автор выдвигает аргументированный тезис о необходимости существенной корректировки всех форм (видов) нормативных актов управления, принимаемых федеральными органами исполнительной власти. «Пестроту» системы последних предлагается сократить и одновременно четко определиться с их функциональными ролями, а также выстроить иерархию нормативных административных актов в зависимости не только от статуса нормотворческих исполнительных органов, но и форм этих актов (§ 1.3). Более того, в дальнейшем (§ 4.3) предлагается авторская концепция проекта закона по вопросам нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Еще один пример: в § 3.4, на основе анализа теории конституционного права, существующей практики Верховного Суда РФ и традиций ведомственного нормотворчества сформулирована концепция пределов самостоятельности подзаконного правового регулирования, основанная на разграничении требований соответствия административного акта закону и его непротиворечия последнему.

Вообще, отдельной сильной стороной монографии является системный характер исследования. В книге, посвященной административным регламентам федеральных органов исполнительной власти, рассмотрены разнообразные связанные с ними (и часто — новейшие) проблемы административно-правовой реальности: публичные услуги (§ 3.2), административные договоры (§ 3.3), электронные административные процедуры (§ 4.1), юридические лица публичного права (§ 4.2).

В заключение можно сделать следующий вывод: поставленная автором задача комплексного исследования соответствующей проблематики достигнута. Более того, думается, не будет преувеличением утверждение о том, что в данной работе сформулирована полноценная концепция подзаконного регулирования административных процедур в деятельности федеральных органов исполнительной власти, которая имеет значительную теоретическую и практическую ценность для научных работников, законодателя и правоприменителей.

Ю.Н. Старилов
*доктор юридических наук, профессор,*
*заслуженный деятель науки Российской Федерации,*
*заведующий кафедрой административного и муниципального права*
*Воронежского государственного университета*

# Введение

Деятельность государства, его исполнительного аппарата так или иначе имеет своим конечным адресатом невластных субъектов права — граждан и организации. Взаимодействие органов исполнительной власти (должностных лиц) с населением не только один из важнейших аспектов государственного управления. Характер этого взаимодействия определяет дальнейшую оценку населением всего государственного аппарата. Следовательно, надлежащая регламентация реализации властными субъектами управления своей компетенции — одна из основ легитимации государственной власти.

Еще М. Вебер в своей теории рациональной бюрократии к числу основных качеств, обеспечивающих точность, скорость, порядок, определенность, непрерывность и предсказуемость функционирования бюрократической системы, справедливо относил, помимо прочего, формирование системы правил и норм, определяющих права и обязанности работников, систему правил и процедур поведения в конкретных ситуациях, также разработку и установление доскональных письменных инструкций[1]. Впрочем, здесь необходимо вспомнить специфику континентального административного права, к которому, безусловно, относится законодательство РФ. Романо-германское административное право традиционно большое внимание уделяет вопросам организации государственного управления принудительно-властного характера. Как результат, многие важнейшие институты (органы исполнительной власти, государственная служба, административное принуждение) имманентно склонны к развитию в качестве самодостаточной ценности, своего рода «causa sue». С другой

[1] См.: Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник, 3-е изд. М., 1998. С. 50-51.

стороны, англосаксонская модель, как известно, административное законодательство сводит во многом именно к сфере взаимодействия населения и госаппарата. Обе традиции, сталкиваясь, взаимно обогащают друг друга. В итоге, по справедливому замечанию Л.Л. Попова, «административное право (континентальной правовой семьи — К.Д.) все в большей мере призвано регулировать отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола»[2]. Отечественное административное право унаследовало соответствующую модель континентальной семьи, что очень ярко проявилось в характере регламентации административно-процессуальных отношений. Несмотря на многолетние ожесточенные научные дискуссии по вопросам административного (управленческого) процесса, законодатель долгое время уделял приоритетное внимание лишь одному его направлению — юрисдикционному (причем внесудебному). Взаимодействие чиновника с населением регулировалось (и в значительной мере продолжает регулироваться) иначе. Здесь не было и нет недостатка в нормативных актах. Наоборот, количество разного рода ведомственных приказов, инструкций, положений, порядков, распоряжений, писем, наставлений, циркуляров и т.д. нередко превышает все разумные пределы. Причем эти правовые акты, как правило, изобилуют противоречиями и малопонятными, слабоформализованными предписаниями. Определить, кто конкретно, какие действия и в какие сроки должен совершить, зачастую невозможно даже профессиональному юристу, не говоря уже о гражданах, не имеющих специального образования. Подобные «резиновые формулировки» таят в себе риски принятия не только малоэффективных, но и откровенно противоправных управленческих решений. Таким образом, уже давно и явно назрела потребность в смене сложившейся модели регламентации управленческой деятельности органов исполнительной власти и во внедрении в деятельность их должностных лиц предельно четких и прозрачных административных процедур.

В качестве инструмента такой реформы законодатель выбрал новую форму нормативных правовых актов управления — админи-

[2] Попов Л.Л. Ключевые проблемы государственного управления и административного права // Сборник научных трудов памяти Юрия Марковича Козлова. М., 2005. С. 7.

стративные регламенты органов исполнительной власти. Важность и актуальность внедрения в управленческую практику государственных исполнительных органов административных регламентов неоднократно подчеркивалась высшим политическим руководством страны. Так, еще до своего избрания ныне действующий Президент РФ Д.А. Медведев отметил по данному поводу: «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»[3]. Разработка и внедрение регламентов обозначены в Концепции административной реформы (утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р)[4] самостоятельной задачей указанной реформы (раздел II «Цели и задачи административной реформы. Сроки и этапы ее реализации»). Более того, актуальность института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти повышается в контексте обозначенной борьбы с коррупцией. Формированию административных регламентов как отдельной антикоррупционной мере придается большое значение в утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568 Национальном плане противодействия коррупции[5] и в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[6].

Начиная с 2005 г. и по настоящее время, институт административных регламентов получает все более широкое распространение. Только на федеральном уровне их принято несколько сотен. И количество этих административных актов продолжает расти. Впрочем, дело не только в количестве административных регламентов, но и в «качестве» предмета регулирования. Административными регламентами опосредуются многие важные группы общественных отноше-

[3] Точки над «и». Дмитрий Медведев назвал четыре приоритета ближайшего четырехлетия: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции // Российская газета. 2008. 16 фев.

[4] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.: утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

[5] Российская газета. 2008. 5 авг.

[6] Российская газета. 2008. 30 дек.

ний. Назовем лишь некоторые: выдача, замена, учет паспортов, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственная регистрация юридических лиц, транспортных средств, борьба с безработицей, контроль и надзор за безопасностью дорожного движения и многое другое (не говоря уже о регулировании внутриорганизационных процедур в конкретных федеральных исполнительных органах). В настоящей монографии показывается, что в административных регламентах предпринята (где-то более, где-то менее успешная) попытка достижения качественно нового уровня правового регулирования управленческой деятельности за счет определения четких административных процедур и административных действий, установления строгих требований к их совершению (в том числе — исчерпывающих перечней необходимых документов), сроков совершения соответствующих действий, конкретизации исполнителей и т.д. Нельзя не согласиться с утверждением Ю.Н. Старилова о том, что в рамках административной реформы должна сформироваться иная система нормативных правовых актов, принимаемых федеральными исполнительными органами (а также других актов, оформляющих положение таких органов и замещающих в них должности государственной службы государственных служащих)[7]. Таким образом, мы являемся свидетелями становления не просто очередной правовой формы, но института, должного значительно (может быть, даже кардинально) модернизировать принципы, задачи, методы, формы, содержание деятельности субъектов государственного управления.

Однако здесь необходимо отметить весьма существенное обстоятельство. Дело в том, что если в целом по вопросам административного (управленческого) процесса отечественная научная мысль значительно опережает российское законодательство, то в случае с административными регламентами, наоборот, практика пошла впереди теории. Несмотря на то, что первые прогнозы о перспективности регламентной формы высказывались еще в 1990-х г.,[8] институт административных регламентов исполнительных органов

[7] См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 355 (автор главы — Ю.Н. Старилов).

[8] См., например: О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1997. № 6. С. 11 (выступление А.Ф. Ноздрачева); Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1998. № 8. С. 6 (выступление Ю.А. Тихомирова).

власти сформировался во многом эмпирически, без должной научной проработки. Отдельные аспекты теории последних затрагиваются, как правило, лишь попутно в исследованиях, посвященных иной проблематике, либо в узкоспециализированных изданиях[9]. Также проблема административных регламентов федеральных органов исполнительной власти становится предметом ряда статей, которые, как правило, касаются фрагментарных вопросов (и нередко характеризуются известной описательностью)[10]. Наконец, в 2008 г. В.В. Брижаниным защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по теме «Административные ре-

[9] См., например: Административная реформа в России: науч-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. 352 с.; Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 609-628; Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 148-234; Васильев Ф.Л., Дугенец А.С. Административный регламент ФМС России. М., 2009. 464 с.; Истомина Ю.В. Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: Дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 112-127; Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: Дис….канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 181-197; Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. 280 с.; Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. М., 2010. 548 с.

[10] См.: Грицай Г.И. Административный регламент обеспечения деятельности судов // Администратор суда. 2008. № 1. С. 15-18; Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 29-34; Карлин А.Б. О роли и значении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 4. С. 95-102; Кузнецова Т.В. Регламентация вопросов делопроизводства в административных регламентах исполнения государственных функций // Административное право. 2008. № 2. С. 58-67; Нестеров А.В. Некоторые проблемы Административного регламента ФТС РФ // Таможенное дело. 2007. № 1. С. 17-20; Сургутсков В.И. Административные регламенты исполнения государственных функций в деятельности ОВД // Административное и муниципальное право. 2009. № 3; Федосеева Н.Н. Административные регламенты как инструмент современного государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6; Филатова А.В. Административные регламенты исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по контролю, надзору // Административное право. 2008. № 3. С. 64-68; Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 18-28, и др.

гламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации»[11]. Вместе с тем, по нашему мнению, указанная работа, с одной стороны, не раскрывает многих принципиальных аспектов заявленной проблематики (как, например, местоположение административных регламентов в системе иных правовых форм), с другой стороны, ряд суждений упомянутого автора носит весьма спорный характер. 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.

Как будет показано в книге, до настоящего времени отсутствует единая достаточно полная нормативно-правовая база для разработки, принятия и реализации административных регламентов. Понятие, признаки, виды, местоположение административных регламентов в системе правовых актов управления федеральных органов исполнительной власти действующим законодательством до сих пор либо не определены вовсе, либо сформулированы недостаточно четко и исчерпывающе. Следовательно, актуальность комплексного научного исследования административных регламентов федеральных органов исполнительной власти обусловлена также следующими факторами:

1) необходимостью теоретического анализа понятия, сущности, признаков, видов административных регламентов, их местоположения в системе актов управления федеральных органов исполнительной власти РФ;

2) потребностью в критическом анализе полноты, адекватности современным общественным отношениям достижений отечественной науки административного права и действующего законодательства по соответствующей проблематике;

3) постоянно и интенсивно растущими масштабами самого института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти.

Предметом настоящего исследования являются: относительно самостоятельная группа нормативных правовых актов управления — административных регламентов федеральных органов исполнитель-

[11] Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. 210 с.

ной власти, иное законодательство, практика судов высшего звена, а также различные теоретические аспекты обозначенного института. Думается, необходимо пояснить, почему границы предмета анализа не включают административные регламенты органов исполнительной власти субъектов РФ. Дело в том, что именно на федеральном уровне был дан толчок развитию названных административных актов. Более того, «инициатива» в регламентном регулировании до сих пор сохраняется за федеральным центром. Региональное нормотворчество по этому вопросу носит во многом производный и неоригинальный характер. Следует также отметить: предмет исследования определен во многом с нормативистских позиций. Это объясняется довольно просто. Во-первых, несмотря на прямые предписания действующего законодательства, федеральные органы исполнительной власти продолжают уклоняться от размещения на своих официальных Интернет-сайтах анализа практики применения своих административных регламентов. Попытки же автора получить напрямую соответствующую информацию неизменно наталкивались на весьма предсказуемую отрицательную ответную реакцию государственных служащих. Во-вторых, изучение такой практики применения невозможно силами одного исследователя. Судите сами: только внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти на 1 сентября 2010 г. было более четырехсот. Принимая во внимание то обстоятельство, что большинство из них должно реализовываться не центральными аппаратами федеральных исполнительных органов, но территориальными органами на местах, нетрудно подсчитать: подлежащая анализу совокупность будет составлять несколько тысяч элементов. Таким образом, формирование репрезентативной выборки потребует усилий крупного исследовательского коллектива. Причем последний должен обладать необходимым «административным ресурсом». Вместе с тем автор использовал, наряду с традиционными юридическими, и некоторые социологические методы, в том числе — метод контент-анализа. Изучение проблемных вопросов административных регламентов с опорой на материалы СМИ должно, по нашему мнению, смягчить «нормативистский уклон» исследования.

Определяя границы работы, проще всего было бы «замкнуться» на административных регламентах как таковых. Однако мы убеждены: эти правовые акты не должны рассматриваться в отрыве от реформы государственного управления в целом. Поэтому здесь важно

затронуть (а в необходимых случаях — переосмыслить) целый ряд проблем и положений, так или иначе пересекающихся с административными регламентами. Речь идет в первую очередь о сложившейся системе нормативных административных актов федеральных органов исполнительной власти, административных процедурах, функциях государственных органов, публичных услугах, юридических лицах публичного права, совершенствовании государственной службы, информационно-технологической модернизации государственного управления и т.д.

В случаях, когда принципиальные положения правовых источников не изменялись многочисленными поправками, автор при использовании законодательства ссылается на основные тексты нормативных актов. Там, где имеющие определенное значение для заявленной проблематики формулировки изменялись, такие нормативные акты даются с учетом поправок.

В монографии отражены положения принятого 27 июля 2010 г. Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Нормативный материал приводится по состоянию на 1 сентября 2010 г.

Глава I

# Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: общая характеристика

## § 1.1. Понятие, признаки и содержание административных регламентов федеральных органов исполнительной власти

Институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших и весьма интенсивно развивающихся явлений административно-правовой реальности. Его анализ представляется логичным начать с определения базовых понятий. Однако задача эта не так проста, что во многом обусловлено многозначностью термина «регламент» в отечественной доктрине и законодательстве.

Итак, в справочной научной литературе «регламент» раскрывается в трех аспектах: во-первых, как внутриорганизационный правовой акт, во-вторых, как порядок проведения собрания, заседания (в более узком смысле — норматив времени для доклада), в-третьих, как разновидность международных актов. Очевидно, что анализ последних двух подходов не входит в предмет настоящего исследования. Регламент же в первом смысле понимается как «нормативно-правовой акт, определяющий порядок деятельности какого-либо государственного органа, государственной, общественной или иной негосударственной организации… Обычно регламент закрепляет: принципы деятельности соответствующего органа, порядок и частоту проведения заседаний, сессий, съездов; правовой статус руководителей (председателя, председательствующего и т.п.); порядок принятия повестки дня и проведения прений, в том числе временных рамок выступлений; особенности правового положения и характер взаимодействия с другими органами и организациями; порядок доведения до сведения населения или заинтересованных лиц принятых решений; финансово-экономические основы деятельности

органа и т.д. Принятие регламента упорядочивает деятельность этого органа (организации), концентрирует внимание его членов на решении компетенционных, а не организационно-процессуальных вопросов, что во многом должно способствовать повышению эффективности работы данного органа (организации)»[12].

Действительно, внутриорганизационные регламенты различных федеральных государственных органов (Государственной Думы, Совета Федерации, Генеральной прокуратуры, Центризбиркома, судов и др.) хорошо известны отечественному законодательству. Соотношение последних с административными регламентами федеральных органов исполнительной власти подробнее рассмотрено ниже[13]. Пока же отметим главные отличительные особенности таких правовых актов: во-первых, будучи нормативными, они устанавливают преимущественно внутриорганизационные процедуры, во-вторых, опосредуют деятельность различных государственных органов (законодательных, судебных и т.д.).

В ряде случаев термин «регламент» наполняется довольно экзотическим содержанием. Так, в ст.ст. 1, 36 Градостроительного кодекса РФ[14] упоминается градостроительный регламент в смысле определенного правового режима использования земельных участков. Согласно ч. 1 ст. 3 Конвенции МОТ № 87 «О свободе ассоциаций и защите права на организацию 1948 г.» (ратифицированной Указом Президиума ВС СССР от 6.07.1956 г.)[15], «организации трудящихся и предпринимателей имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий». Нетрудно заметить, что термином «административные регламенты» в данном случае обозначаются локальные акты трудового права, не имеющие никакого отношения к современному административному законодательству РФ.

Первое упоминание собственно административных регламентов федеральных исполнительных органов закрепил Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[16] (далее — Закон о государственной гражданской службе). В соответствии со ст. 47 Закона, «профессиональная слу-

[12] Цит. по: Словарь административного права / Колл. авт. М., 1999. С. 275.

[13] По данному вопросу см. §1.3 монографического исследования.

[14] Российская газета. 2004. 30 дек.

[15] Ведомости ВС СССР. 1956. № 14. Ст. 301.

[16] Российская газета. 2004. 31 июля.

жебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа». Однако в указанной статье, устанавливавшей элементы содержания должностного регламента как локального административно-служебного правового акта, не определялось даже примерное содержание термина «административный регламент федерального органа исполнительной власти». Более того, соответствующий термин не упоминался в иных статьях Закона (что, кстати, отмечалось в заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы РФ по проекту данного Закона)[17].

Следующим этапом «легализации» института административных регламентов федеральных исполнительных органов стало утверждение Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30 (с изм. и доп.) Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти[18] (далее — Типовой регламент взаимодействия). Главными новеллами этого правового акта применительно к институту административных регламентов федеральных органов исполнительной власти стали, в частности:

1) первая попытка определения системы административных регламентов (Типовой регламент взаимодействия выделил в п. 1.2 «административный регламент федеральных органов исполнительной власти» как некое собирательное понятие, включающее в себя «регламент федерального органа исполнительной власти», «административные регламенты исполнения государственных функций», «административные регламенты предоставления государственных услуг» и «должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти»);

2) закрепление структуры «регламента федерального органа исполнительной власти» (нередко таковые именуются «регламентами внутренней организации» федеральных исполнительных органов);

3) установление некоторых правил по предоставляемым федеральными органами исполнительной власти государственным услугам, в том числе — требование об официальном опубликовании перечня таких услуг (п. 2.9).

---

[17] См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Липатова Э.Г., Чаннова С.Е. М., 2006. С. 202 (автор комментария к статье — М.В. Пресняков).

[18] Российская газета. 2005. 25 янв.

Развитию феномена административных регламентов также способствовало утверждение Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 (с изм. и доп.) Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти[19] (далее — Типовой регламент внутренней организации). Большая часть норм обозначенного акта посвящена детализации содержания внутренних регламентов федеральных исполнительных органов. Вопросы административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) затрагиваются лишь в нескольких пунктах. Так, согласно п. 1.20 порядок и сроки разработки административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг устанавливаются Правительством РФ. Там же предпринята попытка закрепления общих задач указанных видов регламентов («определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан»). Наконец, отдельно указывается на необходимость разработки, утверждения и опубликования федеральными органами исполнительной власти перечней предоставляемых ими государственных услуг (п. 1.21), предоставления таковых на основе специальных стандартов (п. 1.22). Значительный импульс формированию института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти придал утвержденный Постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 (с изм. и доп.) Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)[20] (далее — Порядок разработки и утверждения административных регламентов), установивший, как будет показано ниже, не только сам порядок, но и многие важные требования к содержанию упомянутых видов правовых актов. Наконец, попытка законодательного оформления правовых основ административных регламентов органов исполнительной власти предпринята в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[21] (далее — Закон № 210-ФЗ), определившем понятие, основные требования к структуре и разработке административных регламентов.

[19] Российская газета. 2005. 5 авг.

[20] СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

[21] Российская газета. 2010. 30 июля.

Уже краткий обзор обозначенного нормативного материала позволяет сделать вывод о многогранности термина «административный регламент федерального органа исполнительной власти». Даже при первом приближении к определению границ его содержания представляется необходимым учитывать следующие два обстоятельства. Во-первых, несмотря на известную общность своей природы, административные регламенты распадаются на два сравнительно самостоятельных множества: «регламенты (внутренней организации) федеральных органов исполнительной власти» (которые мы, несколько забегая вперед, предлагаем обозначать в качестве внутренних регламентов, ибо таковые регулируют преимущественно внутриорганизационные процедуры деятельности исполнительных органов) и «административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» (т.е. внешние регламенты, устанавливающие внешнеуправленческие процедуры). Примечательно, что легальной дефиниции регламентов внутренней организации в настоящее время не существует. Однако для административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг такая дефиниция была закреплена еще в утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р Концепции административной реформы в Российской Федерации[22]. Под последними предлагается понимать «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ, определяющие последовательность действий органов исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающие исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций». Менее удачным, по нашему мнению, следует признать весьма лапидарное определение административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг, сформулированное в п. 4 ст. 2 Закона № 210-ФЗ (это «нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»). Конечно, внутриорганизационные и внешнеуправленческие административные регламенты характеризуются определенной спецификой. Однако и те, и

[22] О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.: утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

другие обладают общей природой и в дальнейшем (если иное прямо не оговорено) в данном исследовании будут именоваться административными регламентами федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, отметим: предложенный Законом о государственной гражданской службе и Типовым регламентом взаимодействия «административный регламент федерального органа исполнительной власти», должный включать в себя как внутренние и внешние регламенты, так и должностные регламенты, не образует, по нашему мнению, самостоятельного правового явления. Указанный «регламент» обозначен не в качестве единого нормативного правового акта, но в качестве некоторой абстрактной системы нормативных и нормативно-индивидуальных (локальных) правовых актов. Думается, подобная конструкция носит во многом искусственный характер и имеет в лучшем случае сугубо теоретико-декларативное значение. По этой причине ее анализ не входит в предмет настоящего исследования.

Очевидно, что раскрытие понятия административных регламентов невозможно без изучения научной литературы по соответствующему вопросу. Думается, что самое простое и правильное определение административных регламентов предложено в работе «Административная реформа в России. Научно-практическое пособие»: «Административный регламент — нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры)»[23]. Также отмечается, что административный регламент является «нормативным актом, задающим совокупность и порядок выполнения действий для реализации конкретной функции государственных или муниципальных органов, а также определяющим результаты и условия выполнения этих действий, их участников и взаимодействия между ними»[24]. По мнению Ю.В. Истоминой, административный регламент есть «…принимаемый в предусмотренном законодательством порядке в целях повышения качества осуществления возложенных на федеральные органы исполнительной власти государственных функций и оказываемых услуг нормативный правовой акт, определяющий условия, порядок, сроки и последовательность совершения действий, принятия решений государственными служащими соответствующего федерального органа исполнительной власти (административные

[23] Административная реформа в России. М., 2006. С. 34 (авторы главы — Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров).

[24] См.: Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. М., 2004. С. 195.

процедуры), порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и служащими и с иными участниками публичных правоотношений, а также регламентирующий иные, нормативно установленные вопросы (элементы)»[25]. Наконец, Е.М. Масленникова и Л.Н. Татаринова предлагают понимать административный регламент в качестве «нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству административно-управленческих процессов, обеспечивающих эффективную реализацию государственных полномочий органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц»[26].

Приведенные дефиниции не лишены определенных достоинств: административные регламенты действительно устанавливают административные процедуры, регламентируют реализацию компетенции федеральных исполнительных органов. Но для более глубокой характеристики феномена административных регламентов (как нормативных административных актов, устанавливающих административные процедуры, принятых в установленном порядке в специальных целях и задачах компетентными федеральными исполнительными органами), необходимо обратиться к анализу их сущностных свойств.

**1. Административный регламент — административный акт (правовой акт управления).**

Под административным актом в научной литературе предлагается понимать «особый вид официальных, подзаконных, регулирующих юридически властных, односторонних действий-волеизъявлений исполнительно-распорядительного характера, осуществляемых уполно-

[25] См.: Истомина Ю.В. Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 127.

[26] Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Липатова Э.Г., Чаннова С.Е. М., 2006. С. 49 (авторы комментария к соответствующей статье — Е.В. Масленникова, Л.Н. Татаринова).
Примечательно, что в защищенной в 2008 г. (т.е. через два года после выхода указанного комментария) кандидатской диссертации В.В. Брижанина «Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации» дается почти идентичная дефиниция, без ссылки на первоисточник (см.: Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления…: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 69).

моченными субъектами органов исполнительной государственной власти и местного самоуправления в пределах установленной нормативными актами компетенции и в соответствии с определенными управленческими процедурами, для достижения целей управления, решения его задач и выполнения управленческих функций»[27].

Естественно, что правовые акты управления имеют самое непосредственное отношение к административному праву. При этом, думается, внутренние регламенты в большей степени коррелируют т.н. «организационному административному праву» (т.е. «управленческим отношениям, возникающим в рамках организации публичного управления»); внешние регламенты регулируют преимущественно «управленческие отношения, в рамках которых реализуются функции и полномочия органов исполнительной власти; отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти и органов публичного управления»[28].

Однако если административно-правовой характер содержащихся во внутренних регламентах норм бесспорен, то применительно к внешним регламентам отметим одно нетривиальное обстоятельство: нередко такие акты регламентируют порядок реализации материальных норм не только административного, но и иных отраслей права (например, норм трудового (социального) права[29], налогового (финансо-

[27] См.: Токарев О.В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории: Автореф. дис….канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. С. 11.

Как известно, в европейской науке административного права существует два главных подхода к определению понятия «административный акт». В соответствии с германской традицией под последним понимается лишь принятое в установленном порядке, установленной форме компетентным исполнительным органом (должностным лицом) индивидуально-властное веление. Французская доктрина относит к административным актам как нормативные, так и индивидуальные акты (по данному вопросу см.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 тт. Т. II. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 243-246). В дальнейшем в настоящей работе используется именно последнее (традиционное для отечественного административного права) определение административного акта.

[28] См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 тт. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 311.

[29] См., например: Административный регламент предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных

вого) законодательства[30] и т.д.)[31] Здесь нельзя не согласиться с утверждением А.А. Никольской о том, что в ходе реализации административной процедуры «применяются нормы различных отраслей права»[32]. Действительно, «отраслевые корни» материальных норм, положенных в основу административных процедур, не должны влиять на природу последних. В этом смысле можно говорить о соответствующей экспансии предмета административного права за счет процедурных институтов (по аналогии с деликтными институтами административного права, защищающими не только административные, но и многие иные правовые нормы). Следовательно, как внутренние, так и внешние регламенты безусловно относятся к массиву административного законодательства.

**2. Административный регламент — нормативный правовой акт управления.**

Как известно, в теории права нормативный правовой акт в самом общем плане определяется как акт-документ правотворчества компетентного органа, содержащий юридические нормы[33]. Можно согласиться с практикой Верховного Суда РФ, выделяющей следующие существенные признаки нормативного правового акта: издание его в установленном порядке управомоченным органом (должностным лицом), наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное примене-

учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 28 июня 2007 г. № 449 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (далее — БНА ФОИВ). 2007. № 35.

[30] См., например: Регламент организации работы с налогоплательщиками, плательщиками сборов, страховых взносов на обязательное страхование и налоговыми агентами: утв. Приказом ФНС от 9 сентября 2005 г. № САЭ-3-01/444@ // Документы и комментарии. 2005. № 19.

[31] Как справедливо пишет Г.И. Грицай, «…положения административного регламента, основанного на нескольких отраслевых законах, могут распространять свои положения на правоотношения, которые не являются административными» (см.: Грицай Г.И. Административный регламент обеспечений деятельности федеральных судов // Администратор суда. 2008. № 1. С. 18).

[32] См.: Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 13-14.

[33] См., например: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х тт. Т. II. М., 1982. С. 201.

ние, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений[34]. Под нормативными актами управления в научной литературе предлагается понимать «властные волеизъявления государственных органов, должностных лиц и органов некоторых общественных организаций по установлению, изменению, отмене правовых норм и изменению сферы действия этих норм, которые совершаются в определенном порядке в процессе осуществления функций государственного управления на основе и во исполнение законов и действуют, как правило, в форме документов, содержащих соответствующие веления (предписания)»[35].

Административные регламенты федеральных исполнительных органов нормативны, так как они устанавливают формально-определенные общеобязательные процедурные правила. Напомним: именно в качестве нормативных характеризуют административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг Концепция административной реформы и Закон № 210-ФЗ. Более того, в пользу тезиса о нормативности административных регламентов, помимо содержательных, можно привести такой формальный аргумент, как их государственная регистрация в Минюсте РФ. Общие правила регистрации закреплены в утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (с изм. и доп.)[36]. Обязательность регистрации внешнеуправленческих регламентов прямо предусмотрена Порядком разработки и утверждения административных регламентов. При этом хотя действующее законодательство прямо не устанавливает определенных правил по поводу регистрации регламентов внутренней организации,

[34] См.: п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (Российская газета. 2007. 8 дек.).

[35] Васильев Р.Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 28-29.
При этом правоприменительными актами управления указанный автор определяет «властные волеизъявления государственных органов, должностных лиц и органов некоторых общественных организаций по установлению, изменению и прекращению конкретных правоотношений, совершаемые в установленном порядке в процессе осуществления функций государственного управления на основе и во исполнение законов и действующие в форме документов или устных велений» (там же. С. 31).

[36] СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

абсолютное большинство последних также прошло регистрацию в качестве нормативных актов. Впрочем, в литературе высказывалась точка зрения о том, что «административный регламент, регулирующий порядок исполнения государственных функций нельзя отнести к числу нормативных поскольку: во-первых, административный регламент не имеет унифицированной формы, во-вторых, юридическая сила сообщается административному регламенту индивидуальным административным актом — ведомственным приказом, в-третьих, административный регламент утверждается непосредственным руководителем органа исполнительной власти, который обычно не обладает полномочиями издавать нормативные акты (кроме руководителей федеральных министерств)»[37]. С данным утверждением трудно согласиться. Первый и второй аргументы по меньшей мере неубедительны. При всех неясностях и проблемах форму регламентов нельзя упрекнуть в неунифицированности: последние, как правило, утверждены приказами федеральных органов, с чем, кстати, упомянутый автор согласен. При этом двойная форма правового акта управления до настоящего времени является излюбленным нормотворческим приемом, сам факт которого отнюдь не лишает нормативных административных актов их природы[38]. Наконец, «аргумент» об отсутствии у руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти полномочий на принятие нормативных актов не выдерживает критики и противоречит п. 9 действующего (1.09.2010 г.) Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

Однако вывод о нормативности административных регламентов еще не означает того, что они автоматически выступают в качестве источников административного права. Как справедливо отмечается в научной литературе, «нормативно-правовой акт призван выражать волю издавшего его органа в виде новых, оригинальных норм права. Правовой акт,

---

[37] См.: Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации»: Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 47.
Сомнения в нормативности правовой природы административных регламентов возникли и у некоторых иных авторов (см., например: Грицай Г.И. Указ. соч. С. 17; Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 20-21).

[38] Подробнее данная проблема рассмотрена в § 1.3 настоящего монографического исследования.

состоящий из норм, принятых другими правотворческими органами, не закрепляет решения правотворческого органа на создание новых норм права и не является источником права»[39]. Действительно, содержание административных регламентов по критерию новизны (оригинальности) весьма неоднородно. С одной стороны, регламенты содержат немало производных правил, воспроизводя положения иных правовых актов, в том числе — федеральных законов. Следовательно, в части своей производности, административные регламенты не являются источниками административного права. С другой стороны, они нередко не просто уточняют существующие процедурные нормы, но идут дальше простой детализации[40]. И в оригинальной части своего содержания регламенты выступают источниками административного права.

**3. Административный регламент — правовой акт, устанавливающий административные процедуры (процедурный акт).**

Связь административных регламентов с административными процедурами настойчиво подчеркивается как в действующем законодательстве, так и в исследовательской литературе[41]. При этом, по справедливому замечанию Ю.Н. Старилова, проблема административных процедур относится к числу важнейших вопросов современного административного правового регулирования[42]. Действительно, в новейшей литературе по административному праву последняя вызывает оживленный интерес[43]. Однако анализу института административных процедур

[39] См.: Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 201.

[40] Подробнее вопросы пределов регламентного нормотворчества анализируются в § 3.4 книги.

[41] Примечательно, что сам термин «административная процедура» был нормативно закреплен как раз в связи с введением административных регламентов и до недавнего времени никак в законодательстве не раскрывался. Впрочем, как отмечают Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина, отсутствие термина еще не означает отсутствия самого явления: «Конечно, «присутствие» процедур в административных и местных органах наблюдалось и в прошлые десятилетия» (см.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3).

[42] См.: Старилов Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник ВГУ. Серия Право. 2007. № 2 (3). С. 112; Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 79 (автор главы — Ю.Н. Старилов).

[43] См., например: Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5-11; Ефре-

логически предшествует краткий обзор позиций относительно более общего вопроса — феномена административного (также управленческого) процесса.

Литература, посвященная проблеме административного процесса, весьма обширна[44]. Впрочем, как пишет А.А. Никольская, если еще недавно можно было бы говорить о трех принципиально различных подходах к пониманию сущности административного процесса и характеру регулируемых им процессуальных отношений, то в настоящее время таковых фактически осталось только два:

1. «Юрисдикционный» («охранительный») подход к пониманию административного процесса до недавнего времени являлся одним из «традиционных» и сводил понятие административного

мов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 26 с.; Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. 25 с.; Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 118-141 (автор параграфа — И.М. Лазарев); Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления…: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 261 с.; Новиков А.В. Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты): Автореф. дис….канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 24 с.; Помазуев А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис….канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. 34 с.; Старилов Ю.Н. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып.21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж, 2007. С. 204-235; Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3-13.

[44] См., например: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1998. № 8. С. 5-32; Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. 697 с.; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-изд., пересмотр. и доп. М., 2007. 336 с.; Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.; Он же. Избранные труды: монография. СПб., 2005. 1084 с; Старилов Ю.Н. Российский административный процесс: от «широты» или «узости» понимания к поиску «реального» содержания и формированию полезной модели // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Вып. 20: Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации: соотношение, правовое качество и проблемы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2006. С. 132-163, и др.

процесса к «деятельности специальных субъектов по применению административно-правовых санкций»[45]. Данная точка зрения была представлена в ранних работах Н.Г. Салищевой, М.Я. Масленникова и других исследователей, однако в настоящее время эти ученые изменили свое мнение, и можно говорить, что в современных условиях «юрисдикционный» подход к административному процессу утратил свое значение.

2. «Позитивная» (процедурная) точка зрения, согласно которой административный процесс состоит из большого количества производств и процедур. Этот подход также является одним из «традиционных», наиболее известный его представитель — В.Д. Сорокин.

3. Согласно третьей точке зрения, административный процесс — это судебный процесс разрешения спора о публичном праве. Данная концепция уравнивает термины «административное судопроизводство», «административный процесс» и «административная юстиция» (указанная точка зрения представлена в работах А.А. Демина, С.Н. Махиной, Ю.Н. Старилова)[46]. Последняя позиция подразумевает введение еще одной категории — «управленческий процесс» (как порядка совершения исполнительными органами управленческих действий)[47].

Продолжением дискуссий о предметном содержании категории «административный процесс» являются споры вокруг категории «административная процедура». Некоторыми представителями «судебной» концепции административного процесса (с выделением в качестве самостоятельного феномена управленческого процесса) высказывается точка зрения о формировании «управленческих процедур» как «ориентированных на достижение конкретного результата, состоящих из последовательно сменяющих друг друга актов поведе-

[45] Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 8.

[46] Обзор позиций взят из работы: Никольская А.А. Указ. соч. С. 27-28.

[47] По мнению Ю.Н. Старилова, «в качестве главных новых частей общего административного права можно назвать управленческий процесс и административную юстицию (выделено автором — К.Д.)… Тогда административное право приобретает совсем иной, демократический смысл, так как речь идет об установленной законом системе органов исполнительной власти (публичного управления), порядке совершения управленческих действий, управленческих процедурах, административных договорах (управленческий процесс)…» (цит. по работе: Старилов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 5, 9, 19).

ния, урегулированных нормами права, иерархично построенных, постоянно находящихся в динамике, в развитии порядков совершения управленческих действий»[48]; в этом контексте административные регламенты определяются как «нормативно-правовые акты, устанавливающие управленческую процедуру»[49]. Однако целесообразность подобного противопоставления терминов «административная процедура» и «управленческая процедура» представляется сомнительной. Нельзя не согласиться с лидером указанной концепции административного (управленческого) процесса Ю.Н. Стариловым, рассматривающим обозначенные процедуры в качестве тождественных явлений: «Управленческий процесс целесообразно связывать с многочисленными административными процедурами, которые пронизывают практическую управленческую деятельность современного российского государства»[50]. Поэтому в дальнейшем в данной книге термины «административная процедура» и «управленческая процедура» будут рассматриваться как совпадающие по объему[51].

Ожесточенные (но, как представляется, не всегда продуктивные) дискуссии ведутся по кругу субъектов административных процедур — могут ли они реализовываться только органами исполнительной власти или также иными субъектами права. Различные авторы не приходят к согласию и о границах предметной сферы их действия: описывают ли последние деятельность исключительно внешнеуправленческого характера или административным процедурам «позволено» опосредовать еще и внутриорганизационные отношения; должны ли административные процедуры регламентировать исключительно позитивную деятельность или необходимо признать «право на жизнь» за юрисдикционными

[48] См.: Завьялова И.С. Процессуальные основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 11, 18.

[49] Там же. С. 12.

[50] Старилов Ю.Н. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России… С. 208.

[51] Впрочем, в литературе высказывается заслуживающая внимания точка зрения о том, что позитивные административные процедуры следует отличать от управленческих процедур по юридическому критерию: последние предлагается понимать как «не урегулированную правом фактическую управленческую деятельность» (см.: Никольская А.А. Указ. соч. С. 61).

административными процедурами[52]. На наш взгляд, административные процедуры (как совокупности связанных общей задачей административных действий, завершающихся определенным правовым результатом) должны охватывать как внешнеуправленческую, так и внутриорганизационную деятельность как позитивного, так и охранительного характера всех субъектов публичного управления — исполнительных государственных органов, иных государственных органов, также юридических лиц публичного права[53]. Исключение должны составлять отношения по судебному рассмотрению споров; последняя группа правовых отношений должна регулироваться особо.

К сожалению, феномен административных процедур до сих пор законодательно не урегулирован. Например, Закон № 210-ФЗ лишь упомянул административные процедуры при характеристике структуры административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 12). С другой стороны, еще в 2007 г. была предпринята попытка закрепления легальной дефиниции административной процедуры на уровне подзаконных актов. Согласно п. 30 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в редакции Постановления Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813[54], под административными процедурами следует понимать «логически обособленные последовательности административных действий при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги), имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)». Указанная норма позволяет выделить следующие признаки административных процедур:

[52] Например, И.М. Лазарев (Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис….канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7-8), В.А. Зюзин (указ. соч.) сводят административные процедуры лишь к позитивной внешнеуправленческой деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц. Напротив, М.О. Ефремов (указ. соч. С. 10-11), А.А. Никольская (указ. соч.) признают целесообразным внедрение административных процедур как во внешнеуправленческую, так и во внутриорганизационную деятельность исполнительных органов не только при реализации их позитивной компетенции, но и в охранительной сфере.

[53] Проблеме административных процедур и административных регламентов юридических лиц публичного права посвящен § 4.2 книги.

[54] СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 6285.

1) логическая их обособленность;

2) «элементарными частицами» содержания являются административные действия[55];

3) наличие конечного результата (очевидно, правового характера).

Однако большим недостатком приведенного подхода является его ориентация исключительно на внешнеуправленческую деятельность по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг. Как справедливо замечает Н.В. Киселева, «если придерживаться буквального понимания текста (Порядка разработки и утверждения административных регламентов — К.Д.), то административные процедуры сводятся только к отношениям субординации и исключительно между органом управления и гражданином (объединением граждан). В то же время нет никаких оснований отказываться от признания процедурного характера отношений еще двух видов:

1) органов управления между собой и

2) структурных подразделений и должностных лиц в рамках одного органа»[56].

Действительно, легальная формулировка административных процедур позволяет сделать вывод о том, что последние содержатся лишь во внешних регламентах, а регламенты внутренней организации федеральных исполнительных органов административных процедур не содержат (либо закрепляют такие процедуры, понятие, сущность которых законодатель до сих пор не раскрыл). Но отказ внутренним регламентам в процедурной природе нелогичен и идет вразрез с очевидными тенденциями развития института административных регламентов.

Итак, основу содержания внешних и внутренних административных регламентов федеральных органов исполнительной власти составляют административные процедуры, которые мы предлагаем определить как логически обособленные совокупности связанных общей задачей административных действий внешнеуправленческой и внутриорганизационной направленности позитивного и охранительного характера, за-

[55] Впрочем, в научной литературе высказано предложение о разграничении терминов «административное действие должностного лица» и «административное действие органа управления публичной власти» (см.: Административная реформа в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008. С. 33-35 (автор главы — Т.Я. Хабриева)).

[56] См.: Киселева Н.В. Проблемы раскрытия сущности административной процедуры // Трибуна молодых ученых: Сб. науч. трудов. Вып. 10. Контроль, правовые процедуры и юридический процесс: теория соотношения и практика взаимообеспечения / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 122-123.

вершающиеся единым правовым результатом (принятием юридически значимого решения, выдачей документа и т.д.)[57].

Процедурная природа административных регламентов становится особенно наглядной при анализе их структуры. Подробное исследование структуры и содержания внутриорганизационных и внешнеуправленческих административных регламентов проводится в соответствующих разделах данной книги. Однако предварительно и конспективно отметим: регламенты внутренней организации, согласно п. 1.7 Типового регламента взаимодействия, содержат следующие процедуры:

1) порядок планирования и организации работы;

2) порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя федерального органа исполнительной власти и его заместителей;

3) порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти;

4) порядок подготовки проектов актов, вносимых в Правительство (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями);

5) порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ;

6) порядок деятельности и взаимодействия подразделений федерального органа исполнительной власти при осуществлении возложенных на них функций;

7) порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также порядок осуществления федеральным министерством своих полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб, федеральных агентств, а также государственных внебюджетных фондов (для соответствующих министерств);

8) правила организации деятельности территориальных органов (при наличии территориальных органов);

---

[57] Повторим: административно-процессуальных правил (в смысле правил судебной деятельности) административные регламенты не содержат и содержать не могут. Эти правила должны регулироваться исключительно актами высшей юридической силы.
Также в § 1.2 монографии будет показана небесспорность попытки некоторых федеральных ведомств устанавливать охранительные административные процедуры посредством административных регламентов.

9) правила организации взаимодействия с территориальными органами и подведомственными организациями (при наличии территориальных органов и подведомственных организаций);

10) порядок работы с обращениями граждан и организаций;

11) порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти[58].

Согласно разделу II Порядка разработки и утверждения административных регламентов (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 813), административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг содержат следующие разделы:

1) «общие положения»;

2) «требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)»;

3) «административные процедуры»;

4) «порядок и формы контроля за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги)»;

5) «порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги»).

Закон № 210-ФЗ несколько подкорректировал структуру административных регламентов предоставления государственных услуг, переименовав второй раздел («требования…») на «стандарт предоставления государственной услуги», также изменив акцент в последнем разделе с «простого» обжалования действия (бездействия) на именно досудебное (внесудебное) обжалование. В целом же указанная структура внешнеуправленческих регламентов сохранена. При этом нетрудно заметить, что центральным является раздел, посвященный описанию административных процедур (остальные разделы, «обслуживая» его, сами, как правило, содержат процедуры, отдельные их элементы или устанавливают требования к процедурам). В соответствии с п. 32 Порядка, описание каждого административного действия должно содержать следующие обязательные элементы: юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия; сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия (если нор-

[58] Первоначальный вариант структуры регламентов внутренней организации впоследствии был несколько уточнен Типовым регламентом внутренней организации (см. § 2.2 монографии).

мативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги), содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте административного регламента); содержание административного действия, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; критерии принятия решений; результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия; способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административного действия, в том числе в электронных системах.

Необходимо отметить, что административные регламенты — это процедурные акты «нового поколения»; содержащиеся в них административные процедуры регулируются на принципиально ином уровне. Приведем следующий репрезентативный пример. Приказом МВД РФ от 24 ноября 2008 г. № 1001 утвержден Административный регламент исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним[59], основу содержания которого составляют административные процедуры по регистрации (в том числе — временной) транспортных средств и снятия транспортных средств с регистрационного учета. Каждая административная процедура в свою очередь «дробится» на отдельные административные действия. При этом к системе административных процедур (действий) устанавливаются строгие и конкретные требования. В частности, согласно упомянутому административному регламенту, в рамках процедуры регистрации транспортного средства ответственное должностное лицо обязано совершить в течение пяти минут такое административное действие, как проверка полномочий представителя собственника транспортного средства (в случае если необходимые документы на регистрацию подаются по доверенности). Отметим: до введения в действие административного регламента такая проверка могла проводиться месяцами.

В качестве еще одной иллюстрации сравним Инструкцию о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными

[59] Российская газета. 2009. 16 янв.

органами Министерства финансов РФ[60] и пришедший ей на смену Административный регламент Росфиннадзора по исполнению функции органа валютного контроля[61]. Регламент значительно полнее регламентирует порядок проведения проверок. Например, в административном регламенте определены требования к акту проверки, его содержание и сроки передачи проверяемому лицу и административному органу (такие положения содержались и в ранее действовавшей инструкции, однако в регламенте порядок составления, требования к содержанию, полномочные должностные лица и другие вопросы освещены более подробно). Помимо прочего, регламент содержит ряд других существенных отличий от инструкции. Даже само наименование проводимых мероприятий в них различается: теперь используется термин «проверка» вместо терминов «ревизия» и «проверка» (что само по себе способствует ясности в толковании положений нормативного акта); впервые указана очередность проведения плановых проверок (в отмененной инструкции данный вопрос вообще не затрагивался), и т.д.[62]

Наконец, принципиальным моментом в установлении административными регламентами административных процедур является детализация последних не только за счет «дробления» процедур на элементарные действия, но и углубленная детализация по субъектам-исполнителям, с доведением до уровня конкретных должностных лиц. Как справедливо отмечает А.В. Яцкин, «…ни один федеральный закон или постановление Правительства не дает возможности установления персональной ответственности при реализации административных процедур»; «детализация описания отдельных действий в регламенте (до уровня ответственного) для российской правовой практики носит…беспрецедентный характер, позволяя довести описание до уровня «ответственных»»[63]. Именно последнее обстоятельство (подробнее рассмотренное в § 1.4 данного исследования) является одним из важнейших доказательств

[60] Инструкция о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов РФ: утв. Приказом Минфина РФ от 14.04.2000 г. № 42н // Финансовая газета. 2000. № 23.

[61] Административный регламент Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля: утв. Приказом Минфина РФ от 6.11.2007 г. № 98н // БНА ФОИВ. 2008. № 23.

[62] Подробнее по данному вопросу см.: Ковалева Н. Не только для Росфиннадзора // ЭЖ-Юрист. 2008. № 10.

[63] Яцкин. А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 23.

того, что административные регламенты федеральных органов исполнительной власти являются новой и самостоятельной формой правового акта управления[64].

**4. Административный регламент — правовой акт, принятый для достижения специальных задач и в особом порядке уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти.**

4.1. Согласно п. 5 Порядка разработки и утверждения административных регламентов, при разработке административных регламентов федеральный орган исполнительной власти предусматривает оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в том числе:

1) упорядочение административных процедур и административных действий;

2) устранение избыточных административных процедур и избыточных административных действий (если это не противоречит федеральным законам, нормативным актам Президента РФ и Правительства РФ).

Определение и общая характеристика избыточной административной процедуры и избыточного административного действия дается в

[64] Как уже говорилось выше, отечественное законодательство весьма «вольно» использует полюбившийся термин «регламент». К сожалению, отрасль административного права не стала исключением из этого правила. В результате появилось множество нормативных правовых актов управления федеральных исполнительных органов, не имеющих отношения к институту административных регламентов, но именуемых в таком качестве. Примерами подобных административных «квазирегламентов» могут служить следующие правовые акты: Регламент действий должностных лиц таможенных органов при обнаружении фактов незаконного перемещения автотранспортных средств через таможенную границу РФ: утв. Распоряжением ФТС РФ от 28.07.2006 г. №257-р // Таможенный вестник. 2006. № 16; Регламент предоставления информации в систему государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства: утв. Приказом Минсельхоза РФ от 2.04.2008 г. № 189 // БНА ФОИВ. 2008. № 18; Регламент по защите информации ограниченного доступа в центральном аппарате Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при ее обработке на объектах информатизации: утв. Приказом Росфиннадзора от 5.03.2008 г. № 41 // СПС «Консультант Плюс».

Анализ содержания таких административных квазирегламентов показывает: они не содержат достаточно строгих, детально проработанных систем административных процедур и административных действий, являясь, по сути, обычными инструкциями (правилами). Поэтому более подробное их рассмотрение в данной работе нецелесообразно.

подп. 1 п. 5 Методических рекомендаций по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг[65]: избыточная административная процедура — это последовательность действий, исключение которых из административного процесса не приводит к снижению качества государственной функции или предоставления государственной услуги. Например, избыточные согласования (в случае, если результат не влияет на решение), избыточные уведомления и т.д. Под избыточным административным действием понимается административное действие, исключение которого из административной процедуры позволяет достичь результата без дополнительных затрат;

3) упрощение административных процедур, что проявляется в следующих аспектах:

3.1) сокращение количества документов, представляемых заявителями;

3.2) применение новых форм документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного предоставления идентичной информации;

3.3) снижение количества взаимодействий заявителей с должностными лицами, в том числе за счет реализации принципа «одного окна», использование межведомственных согласований при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) без участия заявителя, в том числе с использованием информационных технологий;

3.4) сокращение срока исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также сроков исполнения отдельных административных процедур и административных действий в рамках последних[66];

4) указание об ответственности должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий;

5) предоставление государственной услуги в электронной форме[67].

---

[65] Этот документ не был официально утвержден и не вступил в действие, однако фактически учитывается федеральными исполнительными органами.

[66] Это очень важное положение подчеркивает: административные регламенты могут устанавливать меньшие сроки по сравнению с тем, как это определено в законодательстве, но они не могут удлинять такие сроки.

[67] Приведенную формулировку трудно признать удачной: информатизация должна коснуться не только деятельности по предоставлению государственных услуг, но и властной деятельности — по исполнению государственных функций (полномочий).

Думается, описанный перечень может быть дополнен еще одной самостоятельной задачей — снижения уровня коррупционности государственного управления. Действительно, сравнительная полнота и четкость содержания административных регламентов, системность закрепленных в них административных процедур безусловно должны сыграть свою позитивную роль в проводимой в настоящее время борьбе с коррупцией (к чему мы вернемся в § 1.3 монографии)[68].

Как отметил германский юрист XIX в. Иеринг, «процесс — сестра-близнец свободы; процессуальные нормы создают гарантии для реализации материального права. Но не следует плодить слишком много норм. Иначе можно впасть в мелочный формализм, который до беспредельности удлинит процесс принятия решений, что неизбежно приведет к бюрократизации системы управления»[69]. Важность оптимизации процедур управленческой деятельности подчеркивается не только в исследовательской литературе, но и высшим политическим руководством страны. Проблема разумной «глубины» и «широты» процедурного охвата весьма актуальна для административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Уже сейчас в исследовательской литературе, помимо однозначно положительных, встречаются, как представляется, заслуживающие серьезного внимания довольно критические оценки по указанному вопросу[70]. Действительно, административные регламенты — с одной стороны, довольно объемные и сравнительно «жесткие» акты, с другой стороны, содержание внешних регламентов в значительной мере обусловлено содержанием широкого спектра иных нормативных актов. Указанные обстоятельства чреваты «мутациями» административных регламентов; при неблагоприятном развитии событий заявленные задачи устранения избыточных и упрощения иных процедур и действий могут быть достигнуты не в полном объеме.

---

[68] Нетрудно заметить, что все указанные задачи адресованы законодателем исключительно внешним регламентам. Однако, как представляется, цель оптимизации является общей для всех административных регламентов; следовательно, внедрение внутренних регламентов федеральных исполнительных органов также должно сопровождаться устранением избыточных и оптимизацией необходимых административных процедур и действий при соблюдении принципа личной ответственности уполномоченных должностных лиц.

[69] Цит по работе: Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового развития. Воронеж, 1999. С. 46.

[70] См., например: Нестеров А.В. Некоторые проблемы Административного регламента ФТС РФ // Таможенное дело. 2007. № 1. С. 17-20.

4.2. Общие правила принятия федеральными органами исполнительной власти нормативно-правовых актов определяются уже упоминавшимися утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, а также разделом V Типового регламента внутренней организации (и соответствующими разделами внутренних регламентов конкретных федеральных исполнительных органов). Указанные правовые акты не содержат норм, специально посвященных административным регламентам. Примечательно, что принятие внутренних регламентов регулирует лишь один пункт Типового регламента взаимодействия (п. 1.2: «Регламенты федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства разрабатываются ими на основе федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства, положения о федеральном органе исполнительной власти и настоящего Типового регламента и утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти»). Таким образом, специальный порядок разработки и утверждения регламентов внутренней организации федеральных исполнительных органов в настоящее время отсутствует, что нельзя признать оптимальным.

Иная ситуация складывается в отношении внешних регламентов. На 1 сентября 2010 г. порядок разработки и принятия таких административных регламентов регулировался неоднократно упоминавшимся Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (которое претерпело целый ряд существенных изменений) и ст. 13 Закона № 210-ФЗ. Для начала отметим: нормы ст. 13 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» 2010 г. закрепили общие положения по разработке проектов административных регламентов предоставления государственных услуг (на федеральном уровне — федеральных исполнительных органов и органов государственных внебюджетных фондов). Согласно ч. 1 ст. 13, разработку проекта административного регламента осуществляет сам орган, предоставляющий государственную услугу. Проект административного регламента размещается в сети Интернет на официальном сайте органа, являющегося его разработчиком. С даты размещения в сети Интернет проект должен быть доступен заинтересованным лицам для ознакомления (ч. 2, 5 ст. 13). Далее отмечается: проекты административных регламентов подлежат двум видам экспертиз: независимой и экспертизе, прово-

димой государственными органами. Независимая экспертиза проводится любыми физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств на предмет оценки возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта административного регламента. Предмет экспертизы, проводимой государственными органами, — оценка соответствия проектов административных регламентов требованиям Закона № 210-ФЗ (и иных принятых на его основе правовых актов), а также оценка учета результатов независимой экспертизы проекта регламента. Однако следует подчеркнуть: если для административных регламентов органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных регламентов порядок их утверждения устанавливается высшими должностными лицами субъектов РФ и муниципальными органами соответственно (ч. 14-15 ст. 13 Закона), то по поводу утверждения административных регламентов федеральных органов власти Закон хранит весьма неконструктивное молчание. Думается, уже в силу этого пробела нормы Постановления Правительства РФ № 679 должны сохранять свое действие. На момент написания книги (1 сентября 2010 г.) основные правила по разработке и утверждению административных регламентов федеральных исполнительных органов названного правового акта (сыгравшего большую роль в формировании этого правового института) не были отменены. Поэтому в дальнейшем мы обратимся к их анализу.

Согласно п. 4 действующей редакции Порядка, федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при разработке и утверждении административных регламентов следуют указанному порядку, если федеральными законами или нормативными актами Президента РФ не установлено иное. В соответствии с п. 9, административные регламенты, разработанные федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, а также государственными внебюджетными фондами, координацию деятельности которых осуществляет федеральное министерство, утверждаются в установленном порядке федеральным министром по представлению руководителей соответствующих федеральных служб, федеральных агентств и государственных внебюджетных фондов (если иное не установлено законом). Административные регламенты, разработанные федеральными службами и федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, утверж-

даются руководителями указанных федеральных служб, федеральных агентств. Данное положение носит принципиально значимый характер. Согласно первоначальной редакции Типового регламента взаимодействия, регламенты утверждались всеми федеральными исполнительными органами (в том числе и находящимися в ведении министерств федеральными службами и агентствами) самостоятельно. Однако новелла Постановления Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 позволила «поднять» статус внешнеуправленческих актов, изменив их сугубо внутриведомственную природу.

Первоначальный вариант Порядка предусматривал разделение административных регламентов на внесенные в перечень «наиболее приоритетных» (разрабатывавшийся Правительственной комиссией по проведению административной реформы) и иные. Правила разработки таких видов регламентов разнились (в частности, первые непременно проходили независимую экспертизу). Впоследующем подобное разграничение административных регламентов по уровню приоритетности было устранено; в более поздней редакции Порядка предусматривалась необходимость разработки Правительственной комиссией «общих» ежегодных планов подготовки регламентов. Однако Постановлением Правительства РФ от 2.10.2009 г. № 779[71] в Порядок вновь внесли изменения. Теперь административные регламенты разрабатываются в соответствии с самостоятельно утвержденными федеральными органами исполнительной власти планами-графиками их разработки и утверждения. Очевидно, это связано с тем, что все наиболее важные по мысли законодателя административные регламенты уже разработаны и первоначальный этап их формирования пройден. Проекты административных регламентов подлежат согласованию с Минэкономразвития РФ, а в случае, если их внедрение потребует дополнительных расходов — и с Минфином РФ.

Затем, согласно п. 35 Порядка, первоначальный вариант административного регламента должен размещаться федеральным исполнительным органом в сети Интернет не позднее чем за один месяц до его направления на согласование с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти; все внесенные предложения подлежат рассмотрению. К сожалению, обозначенное требование до настоящего времени соблюдалось далеко не всеми федеральными органами исполнительной власти. На момент написания книги на сайтах некоторых федеральных ведомств не только не был отражен ход работы над про-

[71] СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4765.

ектами административных регламентов, но даже не были размещены тексты всех принятых административных регламентов. Впрочем, создание сайта www.gosuslugi.ru заметно активизировало это направление деятельности федеральных ведомств.

Отдельного упоминания заслуживает институт независимой экспертизы проектов административных регламентов (пп. 35-39 Порядка). Думается, соответствующие нормы стали в свое время значительным шагом вперед в плане обеспечения открытости, прозрачности административного нормотворческого процесса. Позднее они были закреплены, как уже говорилось выше, в Законе № 210-ФЗ. Вместе с тем Порядок разработки и утверждения внешнеуправленческих административных регламентов и Закон № 210-ФЗ не отразили изменения антикоррупционного законодательства. Так, Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ была закреплена целая система видов антикоррупционных экспертиз — ведомственная, общественная, Минюста РФ, органов прокуратуры[72]. Полагаем, что в соответствующей части Порядок и Закон № 210-ФЗ должны быть дополнены.

Внешний административный регламент, согласованный со всеми федеральными исполнительными органами и прошедший все необходимые экспертизы, представляется на государственную регистрацию в Минюсте РФ (п. 14 Порядка)[73]. Отметим: в ряде случаев разработка административного регламента сопровождается ожесточенными дискуссиями, а процесс согласования может растягиваться на многие месяцы. Ярким примером тому может служить работа над Административным регламентом МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного, которая началась по крайней мере в 2008 г. Споры и согласования, однако, не утихали до финального этапа нормотворческого процесса. Косвенным подтверж-

[72] См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2009. 22 июля.

[73] Напомним: уже сам факт регистрации правового акта в Минюсте РФ недвусмысленно свидетельствует о его нормативной природе. К сожалению, в отсутствие специального порядка разработки и утверждения внутренних регламентов остается открытым вопрос о том, подлежат ли они такой регистрации. Впрочем, на практике регламенты внутренней организации, принятые после 2005 года, зарегистрированы в Минюсте РФ. Полагаем необходимым включить соответствующие положения в порядок разработки и утверждения внутренних регламентов (конечно, в случае его принятия).

дением этому служит то обстоятельство, что даже принятый 2 марта 2009 г. соответствующий приказ МВД РФ прошел регистрацию в Минюсте РФ лишь 18 июня 2009 г.[74]

Отдельного упоминания заслуживает проблема официального опубликования административных регламентов. Как известно, требование об опубликовании нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, содержится в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ[75], а также в Указе Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763[76]. Соответствующие нормы получили свое развитие и в Порядке разработки и утверждения административных регламентов. Согласно п. 17, принятый административный регламент подлежит не только опубликованию, но также обнародуется иными способами — путем размещения текста в сети Интернет на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и участвующих в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) организаций, а также посредством размещения в местах исполнения государственной функции (предоставлении государственной услуги). Необходимо отметить, что в отношение внешних регламентов указанное правило соблюдается весьма строго. Однако можно привести по крайней мере один случай нарушения этого важного требования. Приказом ФТС РФ от 31 октября 2007 г. № 1352 был утвержден Административный регламент Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции ведения Реестра владельцев таможенных складов и Реестра владельцев складов временного хранения. Согласно п. 3 вышеупомянутого приказа регламент вводился в действие с 1 января 2008 года, опубликован же был в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти лишь 10 марта 2008 г.[77] Следовательно, в течение нескольких месяцев применялись нормы, которые не могли иметь свойства обязательности, принимались ничтожные правоприменительные акты. Как результат, имело место грубое нарушение законности.

---

[74] Но и после регистрации в Минюсте РФ реализация уже принятого административного регламента натолкнулась на ожесточенное сопротивление ряда государственных органов, в первую очередь органов прокуратуры.

[75] Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Российская газета. 1993. 25 дек.

[76] О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

[77] БНА ФОИВ. 2008. № 10.

Действующий Порядок характеризуется целым рядом пробелов, важнейшим из которых следует признать отсутствие четких критериев принятия административных регламентов. Однако подробнее эта проблема рассмотрена ниже (в § 3.4 книги). Здесь же отметим: названный Порядок в силу ряда причин уже не справляется с ролью правового акта, устанавливающего исчерпывающую систему правил разработки и утверждения внешнеуправленческих административных регламентов федеральных субъектов публичного управления. В частности, согласно п. 4 ст. 15 Федерального закона от 17 июля 2009 г. №145-ФЗ «О Государственной компании Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[78], административные регламенты исполнения государственной компанией предоставленных законодательством полномочий утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, на основании утвержденного Правительством РФ Регламента госкомпании. Получается, что порядок разработки и утверждения таких административных регламентов определяется внутренним правовым актом, причем — без учета норм Постановления Правительства РФ № 679. С формальной точки зрения это понятно: постановление Правительства РФ уступает по уровню юридической силы закону. Но с позиций единства правового регулирования института административных регламентов подобное дробление указанных правил нельзя признать конструктивным. Соответствующие положения Закона № 210-ФЗ также не решают многие накопившиеся проблемы. Поэтому очевидно назрела потребность в комплексном оформлении правовых основ административных регламентов (в том числе — порядка их разработки и утверждения) посредством федерального закона. Однако подробнее к этому вопросу мы вернемся в § 4.3 монографии.

В заключение отметим: анализ сущностных признаков административных регламентов федеральных исполнительных органов позволяет дать следующую их дефиницию: 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), снижения уровня коррупционности государственного управления нормативные административные акты, закрепляющие

[78] Российская газета. 2009. 21 июля.

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.

## § 1.2. Виды административных регламентов федеральных органов исполнительной власти

Важное значение для характеристики феномена административных регламентов федеральных органов исполнительной власти имеет их классификация по ряду критериев, и в первую очередь — по их юридическим свойствам, по характеру (видам) закрепляемых административных процедур, по субъектам принятия регламентов, по сферам регулирования общественных отношений.

1. По юридическим свойствам (по юридическому содержанию) в научной и учебной литературе по административному праву принято различать нормативные и индивидуальные (правоприменительные) акты. Как уже отмечалось выше, все собственно административные регламенты являются нормативными (хотя некоторыми авторами и высказывается противоположная точка зрения).

2. Нормативные административные регламенты по степени обобщенности можно классифицировать на типовые и конкретные. В настоящее время действуют лишь два типовых регламента: утвержденные Правительством РФ Типовой регламент взаимодействия и Типовой регламент внутренней организации; оба указанных акта посвящены в первую очередь вопросам внутриорганизационных административных регламентов.

В научной литературе высказывалась точка зрения о целесообразности принятия также примерных внешних регламентов, «…отдельно по услугам и отдельно по функциям, которые могли бы служить ориентиром как для федерального, так и регионального правотворчества»[79].

[79] См.: Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 10.

Примечательно, что в первоначальной редакции Порядка разработки и утверждения административных регламентов содержалось упоминание об утверждаемых федеральными органами исполнительной власти типовых административных регламентах, которые должны были стать основой для принимаемых органами исполнительной власти субъектов РФ административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг при осуществлении последними переданных им в установленном порядке полномочий федеральных исполнительных органов. К сожалению, идея определенной унификации содержания внешних регламентов как на федеральном, так и на региональном уровнях до сих пор не реализована. Думается, не последней причиной тому является наличие нерешенных теоретических проблем формирования и развития института административных регламентов в целом.

В дальнейшем мы будем классифицировать нормативные конкретные административные регламенты федеральных органов исполнительной власти.

3. Важным направлением классификации административных регламентов является их упорядочение по видам закрепленных административных процедур[80], в частности, по направленности последних (внешние и внутренние), по функциям права (регулятивные и охранительные) и по степени формализуемости таких процедур.

3.1. По направленности административных процедур мы можем говорить о внутренних (внутриорганизационных) и внешних (внешнеуправленческих) административных регламентах. Как уже отмечалось выше, данное разграничение является одним из наиболее фундаментальных и методологически важных. Напомним также: традиции теории и практики отечественного административного права до недавнего времени связывали форму регламентов (в том числе — исполнительных органов) исключительно с внутриорганизационными процедурами. Действительно, исторически первыми среди регламентов исполнительных органов был внутренний регламент Правительства — Совета Министров (к

[80] Классификаций административных процедур в настоящее время предложено множество. По данному вопросу см., например, следующую работу: Никольская А.А. Проблемы классификации позитивных административных процедур // Трибуна молодых ученых: Сб. науч. трудов. Вып. 10. Контроль, правовые процедуры и юридический процесс: теория соотношения и практика взаимообеспечения / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 162-176.

чему мы еще вернемся во второй главе)[81]. Вместе с тем сущность реформы процедурного регулирования, как нам представляется, связана с возникновением именно внешнеуправленческих регламентов, то есть правовых актов управления, определяющих процедуры реализации компетенции исполнительных органов в отношении организационно не подчиненных им субъектов. Рождение последних, по нашему мнению, обусловлено самой модернизацией предмета и методов административно-правового регулирования: децентрализацией государственного управления[82], смещением акцентов с собственно управления на государственное регулирование и контрольно-надзорные функции, наконец, развитием в объеме компетенции исполнительных органов не только традиционно властно-принудительных элементов, но и сравнительно новой компоненты — предоставления государственных (публичных) услуг[83].

С одной стороны, деление административных регламентов на две указанные группы может показаться в какой-то мере условным, ведь регламенты внутренней организации федеральных исполнительных органов нередко закрепляют внешние процедуры (например, взаимодействия с гражданами и организациями по поводу их обращений), а внешнеуправленческие регламенты не могут не содержать известную долю внутриорганизационных процедур (в частности, взаимодействия должностных лиц, структурных подразделений федеральных исполнительных органов, также их территориальных органов по поводу исполнения государственной функции и/или предоставления государственной услуги). Однако необходимо учитывать степень «представленности» тех или иных процедур; с этой точки зрения различия обозначенных видов регламентов очевидны.

---

[81] Также симптоматичным представляется тот факт, что из всех актов, определяющих правовые основы административных регламентов, хронологически первыми были приняты именно те, что регулировали вопросы оформления внутриорганизационных регламентов (Типовой регламент взаимодействия, Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти). Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) был разработан несколько позднее.

[82] По данному вопросу см., например: Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография / С.Н. Махина, Воронеж. 2005. 336 с.

[83] Проблеме публичных услуг посвящен § 3.2 данной книги.

С другой стороны, детальное сопоставление последних как по содержательным, так и по формальным критериям может натолкнуть на мысль о том, что таких различий даже больше, чем собственно общих признаков. В самом деле: содержание, структура, юридические признаки, положение внутренних и внешних регламентов в системе актов управления далеко не одинаковы (о чем уже говорилось и еще будет сказано). Вместе с тем нельзя забывать о том, что обе группы административных регламентов относятся к нормативным правовым актам управления, цель которых заключается в установлении строгой системы процедур при одновременном упрощении, повышении прозрачности и устойчивости к коррупции государственного управления, а в конечном итоге — повышении его эффективности[84].

Сам законодатель, не делая обобщений, выделяет, как уже отмечалось, следующие виды административных регламентов: «регламенты (или, как вариант, регламенты внутренней организации) федеральных органов исполнительной власти», административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг. Первый вид безусловно следует отнести к внутренним регламентам, в то же время последние два однозначно подпадают под определение внешнеуправленческих актов. В литературе высказывается мнение о том, что первоначально сформулированная триада оказалась неоптимальной и нормотворческая практика предложила «..как наиболее целесообразные два вида административных регламентов:

1) регламент внутренней организации и взаимодействия;

2) регламент конкретной (отдельной) государственной функции, государственной услуги»[85].

---

[84] Ярким примером парадоксальности мышления может служить, как нам кажется, вышеупомянутая диссертация на соискание степени кандидата юридических наук В.В. Брижанина «Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации» (СПб., 2008. 210 с). Признавая тот очевидный факт, что «регламентное администрирование постепенно вышло из сферы внутриведомственного регулирования» (Указ. соч. С. 25), этот же автор фактически отождествляет внутриорганизационные и внешнеуправленческие регламенты федеральных исполнительных органов (Там же. С. 106-110). Согласиться с таким подходом не представляется возможным: дело даже не в неустранимом логическом противоречии как таковом, но в фундаментальной методологической ошибке.

[85] Брижанин В.В. Указ. соч. С. 113-114, 190-191.

В самом деле, в настоящее время процедуры взаимодействия публичных субъектов административного права развиваются преимущественно в рамках формы внутреннего регламента[86], а регламенты исполнения государственных функций и регламенты предоставления государственных услуг фактически отождествлены. Но, как будет показано в соответствующих разделах данной работы, такой подход нельзя признать верным: сведéние взаимодействия лишь к внутренней сфере неоправданно и чрезвычайно сужает предмет регламентного регулирования; в то же время проведение знака равенства между реализацией федеральным исполнительным органом властных полномочий и предоставлением последним государственных услуг представляется некорректным упрощением ситуации. Следовательно, можно прогнозировать формирование в будущем самостоятельных регламентов внешнего и внутреннего взаимодействия, также более четкого разграничения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

3.2. По функциям права административные процедуры (а значит, и закрепляющие их административные регламенты) могут быть разделены на регулятивные и охранительные.

3.2.1. Регулятивными административными регламентами следует считать, во-первых, все регламенты внутренней организации, а во-вторых, подавляющее большинство внешних административных регламентов (впрочем, это не препятствует закреплению последними некоторых охранительных элементов — в первую очередь процедур рассмотрения жалоб граждан, организаций и процедур обжалования действий (бездействия), решений должностных лиц при исполнении государственных функций (предоставлении государственной услуги) внутриорганизационными и внешнеуправленческими регламентами соответственно).

3.2.2. Охранительные административные процедуры специально закрепляются некоторыми видами внешних регламентов, в частности,

[86] Существующие самостоятельные «регламенты взаимодействия» являются либо разновидностью регламента внутренней организации, либо вовсе не являются административными регламентами (см. § 3.3 монографии).

регламентами досудебного рассмотрения споров[87], жалоб[88]. Рассмотрим подробнее данную группу нормативных актов на примере охранительных административных регламентов Федеральной антимонопольной службы РФ.

Первые попытки регулирования ряда охранительных отношений посредством такой правовой формы, как административный регламент, были предприняты ФАС еще в 2005 г., до принятия посвященного порядку разработки и утверждения внешнеуправленческих регламентов постановления Правительства РФ № 679[89]. Эту попытку трудно признать удачной. Не говоря уже о небесспорности определения предмета правового регулирования (о чем подробнее будет сказано ниже), отметим следующие ее дефекты. Во-первых, содержательную неполноту регламента, несовершенство весьма примерно сформулированных административных процедур. Во-вторых, упомянутый регламент не был официально опубликован, что является прямым нарушением требований действующего законодательства.

Спустя несколько лет Регламент 2005 г. «распался» на три новых административных регламента. В настоящее время действуют следующие нормативные правовые акты ФАС РФ, устанавливающие охранительные административные процедуры:

1) по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства — предусмотрены утвержденным Приказом ФАС РФ от 25.11.2007 г. № 447 Административным регламентом ФАС по исполнению государственной функции по возбужде-

[87] См., например: Административный регламент исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с федеральным законом «О естественных монополиях»: утв. Приказом ФСТ РФ от 4.06.2010 г. № 216 // Российская газета. 2010. 19 авг.

[88] См., например: Административный регламент исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей: утв. Приказом Минюста РФ от 26.12.2006 г. № 383 // Российская газета. 2008. 26 апр.

[89] Регламент подготовки и ведения дел о нарушениях законодательства о рекламе, ст. 10 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а также дел об административных правонарушениях и судебных дел, связанных с такими нарушениями в центральном аппарате ФАС России: утв. Приказом ФАС РФ от 26.10.2005 г. № 249 // СПС «КонсультантПлюс».

нию и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства РФ[90];

2) по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях законодательства о рекламе содержатся в утвержденном Приказом ФАС РФ от 28.12.2007 г. № 453 Административном регламенте по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе[91];

3) процедуры подготовки и ведения дел об административных правонарушениях закреплены утвержденным Приказом ФАС РФ от 21.10.2008 г. № 415 Регламентом подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России (отдельно отметим: текст этого правового акта не был официально опубликован).

Законодательную основу административным процедурам по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства РФ образуют нормы гл. 9 (ст.ст. 39-49) Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с изм. и доп.)[92] (далее — Закон о защите конкуренции). Указанный выше Административный регламент ФАС РФ 2007 года № 447 закрепляет следующие административные процедуры и административные действия:

1) прием и регистрация заявлений, материалов и прилагаемых к ним документов и сведений;

2) назначение ответственного исполнителя;

3) проверка полноты и достаточности документов, представленных с заявлением (материалов);

4) рассмотрение документов заявителя;

5) (при необходимости) продление сроков рассмотрения заявления;

6) оформление документов, связанных с рассмотрением антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства;

7) рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства (с возможностью продления срока такого рассмотрения);

8) выдача ответчику (ответчикам) по делу предписания.

Сама система административных процедур и действий на первый взгляд логична и сравнительно беспробельна. При этом центральным ее элементом, конечно, следует признать административную процедуру по

[90] Российская газета. 2008. 28 июня.

[91] БНА ФОИВ. 2008. № 34.

[92] Российская газета. 2006. 27 июля.

рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства. Вместе с тем более внимательный анализ процессуального нормативного материала по соответствующему вопросу позволяет сделать вывод о его безнадежной неполноте. Проиллюстрируем заявленный тезис, сравнив по ряду ключевых позиций соответствующие нормы Закона о защите конкуренции и Административного регламента ФАС РФ по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Начнем с правового статуса участников процесса. В ст. 42 Закона выделены две группы участников — «лица, участвующие в деле» (заявитель, ответчик, заинтересованные лица) и, отдельно, эксперты, переводчики, лица, располагающие сведениями о рассматриваемых обстоятельствах (в дальнейшем будем именовать последних свидетелями). Примечательно, что в ст. 43 Закона определены общие процессуальные права лиц, участвующих в деле: право знакомиться с материалами дела, делать выписки, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, заявлять ходатайства, давать пояснения в письменной или устной форме, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле, возражать против таких ходатайств. При этом процессуальные обязанности лиц, участвующих в деле, в Законе не устанавливаются. Более того, процессуальные права и обязанности «вспомогательных» участников процесса рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства не определены совершенно. В п. 3.36 Административного регламента (в целом воспроизводящем положения ст. 42 Закона), круг субъектов процессуальных отношений также сводится к лицам, участвующим в деле, и «вспомогательным» субъектам. Однако даже лапидарные нормы Закона по процессуальным правам и обязанностям лиц, участвующих в деле, в Административном регламенте не отражены. Как результат, последний не содержит никаких норм, посвященных процессуальному статусу участников соответствующих отношений.

Следующим важным элементом для охранительного процессуального законодательства является, конечно, институт доказательств и правил доказывания. Виды доказательств, их характеристика в Законе не устанавливаются. Есть лишь краткие упоминания о том, что на заседаниях комиссии по рассмотрению соответствующих дел «исследуются доказательства» (п. 3 ч. 4 ст. 45); «заслушиваются мнения и пояснения

лиц, участвующих в деле, относительно доказательств, представленных лицами, участвующими в деле» (п. 4 ч. 4 ст. 45); «заслушиваются и обсуждаются мнения экспертов» (п. 5 ч. 4 ст. 45); в ч. 6 ст. 45 упоминается «заключение эксперта». К сожалению, более содержательных правил Закон о защите конкуренции не содержит: правил доказывания (в том числе — по бремени доказывания), правил оценки доказательств в Законе нет. Административный регламент ФАС РФ 2007 г. в пп. 3.39, 3.40 воспроизвел краткие нормы Закона. При этом не было предпринято ни малейшей попытки восполнить существующие пробелы по обозначенному вопросу.

Также большую роль в процессе рассмотрения дел о нарушениях законодательства играют правила по приостановлению и отложению рассмотрения дела. Такие правила установлены в ст. 47 Закона. Однако Административный регламент не предусмотрел никаких норм по данному вопросу.

Наконец, применение мер процессуального принуждения в рамках рассмотрения дела (например, привода) ни Закон, ни Административный регламент не регулируют вовсе.

Нетрудно заметить, что многие весьма существенные элементы процесса не регламентированы в Законе о защите конкуренции. Однако Административный регламент ФАС РФ 2007 г. № 447 не только не предпринял попытки преодолеть эти недостатки, но наоборот, сохранив дефекты, урезал и без того неконструктивно неполные положения Закона.

Подробное изучение процессуальных проблем возбуждения и рассмотрения дел о нарушениях рекламного законодательства в данной работе нецелесообразно. Отметим лишь: положения раздела III Административного регламента ФАС РФ по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе, безусловно, отличаются большей глубиной в сравнении со ст.ст. 36, 37 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»[93]. При этом названный административный регламент, устанавливая круг субъектов процессуальных отношений (п. 3.39), не определяет их процессуальных прав и обязанностей; закрепляя перечень видов доказательств (п. 3.41), не дает их содержательной характеристики; правила доказывания также не регулируются. Закрепляя нормы по приостановлению (пп. 3.49-50), отложению (пп. 3.45-46) и прекращению производства по делу (пп. 3.53-54), адми-

[93] Российская газета. 2006. 15 марта.

нистративный регламент сохраняет неопределенность по многим иным вопросам, в том числе — процессуальному принуждению в рамках производства по данной категории дел. Отдельно подчеркнем: все описанные (хотя и во многом паллиативные) положения административного акта являются новеллами, т.к. Законом о рекламе соответствующие проблемы не регулируются вовсе.

Наконец, следует упомянуть о стремлении ФАС РФ урегулировать в ведомственном процедурном акте вопросы подготовки и ведения дел об административных правонарушениях. История таких попыток насчитывает несколько лет. В частности, еще Приказом ФАС РФ от 25.10.2004 г. № 151 был утвержден Порядок подготовки и ведения административных и судебных дел структурными подразделениями Федеральной антимонопольной службы[94]. Затем был принят Регламент подготовки и ведения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях, дел об административных правонарушениях и судебных дел в центральном аппарате ФАС России[95]. В настоящее время действует утвержденный Приказом от 21.10.2008 г. № 415 Регламент подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России[96]. Однако представляется, что по содержанию обозначенные правовые акты являются странным гибридом памятки о КоАП РФ (методических рекомендаций по его применению) и инструкции по делопроизводству (определяющей вид заказного письма или способ приобщения копии ордера)[97].

Итак, попытку развития охранительных административных процедур посредством административных регламентов в целом, думается, нельзя назвать удачной. С одной стороны, юрисдикционные административные процедуры опосредуют отношения особой значимости, так как имеют дело с ограничениями прав и свобод непубличных субъектов административного права. Уже поэтому подобные отношения, как представляется, должны составлять предмет законодательного

[94] СПС «КонсультантПлюс».

[95] Утв. Приказом ФАС РФ от 23.08.2005 г. № 197 // СПС «КонсультантПлюс».

[96] СПС «КонсультантПлюс».

[97] Сделанные замечания представляются применимыми и для других подобных административных регламентов, в том числе — к утвержденному Приказом Минфина РФ от 6.11.2007 г. № 98н Административному регламенту Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля (БНА ФОИВ. 2008. № 23).

регулирования. С другой стороны, административный юрисдикционный процесс предъявляет повышенные чисто юридические требования к соответствующим институтам. Однако все вопросы рассмотрения административных дел объективно невозможно урегулировать в одном сравнительно небольшом по объему правовом акте. Ни административные регламенты, ни даже отдельные федеральные законы не могут полноценно раскрыть хотя бы некоторые административно-юрисдикционные производства. Такая задача может быть поставлена и надлежаще решена лишь специальными кодифицированными актами, например — КоАП РФ.

3.3. По степени формализуемости закрепляемых административных процедур можно выделить «традиционные», «классические» административные регламенты и административные регламенты, чье содержание составляют процедуры, которые мы с определенной долей условности предлагаем назвать «организационно-ситуационными».

3.3.1. Большинство административных регламентов регулируют отношения, в которых сравнительно ярко выражена юридическая компонента: во-первых, возможно внутреннее «дробление» процедур на отдельные административные действия, во-вторых, допустима формализация промежуточных и итоговых правовых результатов (прием документов, регистрация документов, принятие и оформление решения и т.д.), в-третьих, для совершения таких действий целесообразно установление требований (в том числе — максимальных сроков).

3.3.2. Однако в ряде случаев федеральные исполнительные органы пытаются распространить административные регламенты на отношения, в которых главную роль играют организационные (внеправовые) элементы. Назовем некоторые административные процедуры и действия утвержденного Приказом МВД РФ от 2.03.2009 г. № 185 Административного регламента исполнения государственной функции по контролю и надзору в области обеспечения безопасности дорожного движения[98]:

1) регулирование дорожного движения;

2) остановка транспортного средства;

3) остановка пешехода;

4) проверка идентификационного номера, номера кузова, шасси, двигателя транспортного средства, документов, государствен-

[98] Российская газета. 2009. 7 июля.

ных регистрационных знаков, технического состояния транспортного средства;

5) составление постановления-квитанции о наложении административного штрафа;

6) опросы лиц (потерпевшего, свидетеля, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении);

7) осмотр и досмотр транспортного средства;

8) арест вещей;

9) выезд на место ДТП, и др.

Согласно утвержденному Приказом ФСБ РФ от 3.02.2009 г. № 39 Административному регламенту ФСБ РФ по исполнению государственной функции по обеспечению государственной защиты потерпевших, свидетелей, иных участников уголовного судопроизводства и их близких[99] главной «административной процедурой» соответствующей государственной функции является «осуществление мер безопасности». Нетрудно заметить, что и содержание подобных административных процедур, и результат их совершения нередко трудноформализуемы[100]. Также непросто (а зачастую — невозможно) заранее устанавливать к их совершению какие-то строгие параметры и требования[101].

На первый взгляд, подобные эксперименты в сфере регламентного регулирования могут показаться малоудачными. Однако, по нашему мнению, с этим выводом нельзя согласиться. Несмотря ни на что обозначенные административные регламенты закрепляют общие перечни административных процедур и действий, круг их участников, основные

[99] БНА ФОИВ. 2009. № 17.

[100] Например, согласно п. 8 упомянутого Административного регламента МВД РФ 2009 г. результатом исполнения государственной функции является надлежащее обеспечение безопасности дорожного движения, максимально возможное предупреждение дорожно-транспортных происшествий, нарушение правил дорожного движения и обеспечение бесперебойного движения транспортных средств. Названный Административный регламент ФСБ РФ 2007 г. так определяет результаты исполнения государственной функции по обеспечению государственной защиты участников уголовного судопроизводства и их близких: применение мер безопасности, применение мер социальной поддержки, отказ в применении мер безопасности, отказ в применении мер социальной поддержки.

[101] Так, п. 34 Административного регламента МВД 2009 г. предусматривает, что «сроки исполнения сотрудниками административных процедур (действий) должны быть минимально необходимыми для их осуществления исходя из конкретной обстановки».

права и обязанности последних, некоторые иные правовые вопросы, например — условия принятия или отказа в принятии того или иного решения (когда это возможно, конечно)[102]. Поэтому принятие таких несколько необычных организационных административных регламентов представляется прогрессивным шагом в сравнении с прежними попытками регулирования подобных отношений. Отсюда следует еще один вывод: модель административных регламентов федеральных органов исполнительной власти столь прочна и конструктивна, что она оказалась применимой даже для отношений, выходящих за рамки привычного регламентного регулирования.

4. В зависимости от уполномоченного нормотворческого органа можно выделить:

4.1) административные регламенты, утвержденные федеральным органом исполнительной власти общей компетенции — Правительством РФ (к таковым из числа «конкретных» регламентов в настоящее время относится лишь Регламент Правительства);

4.2) административные регламенты иных федеральных органов исполнительной власти.

Напомним: если на принятие внутриорганизационных регламентов уполномочены федеральные исполнительные органы любой организационно-правовой формы любого иерархического статуса, то в отношении внешнеуправленческих регламентов существует строгое ограничение — они могут приниматься лишь федеральными министерствами, а также федеральными службами и федеральными агентствами, руководство которыми осуществляют Президент РФ или Правительство РФ. Утвержденные соответствующими федеральными исполнительными органами внутренние и внешние регламенты также можно классифицировать по организационно-правовой форме исполнительных органов (регламенты, утвержденные федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами).

Отдельного упоминания заслуживает то обстоятельство, что в соответствии с п. 9 Порядка разработки и утверждения административных регламентов федеральные министры утверждают также разработанные государственными внебюджетными фондами (координацию деятельности которых осуществляют такие министерства) админи-

[102] Если Административный регламент ФСБ 2007 г. в качестве оснований отказа в исполнении государственной функции по обеспечению безопасности указывает такое довольно малосодержательное обстоятельство, как «отсутствие реальной угрозы», то Административный регламент МВД РФ 2009 г. сравнительно четко определяет, например, основания для остановки транспортных средств.

стративные регламенты исполнения фондами государственных функций и предоставления государственных услуг. Представляется, что данное направление регламентного регулирования является весьма перспективным, однако первые шаги здесь начали предприниматься лишь с конца 2009 года[103].

5. По количеству участвующих в утверждении наделенных нормотворческими функциями государственных органов можно выделить «единоличные» и «совместные» административные регламенты. Возможность утверждения совместных административных регламентов прямо предусмотрена Порядком разработки и утверждения внешнеуправленческих административных регламентов для случаев, когда в исполнении государственной функции или в предоставлении государственной услуги участвуют несколько федеральных органов исполнительной власти. Впрочем, такие административные регламенты, как будет показано в § 3.3 монографии, составляют в настоящее время абсолютное меньшинство[104], что трудно признать верным нормотворческим подходом. По мере же роста числа совместных административных регламентов необходимо помнить о высказанном в общей теории права справедливом суждении: совместные правовые акты призваны так или иначе выразить бóльшую юридическую силу соответствующего нормотворческого решения[105]. Следовательно, совместные административные регламенты должны быть наделены повышенным уровнем обязательности.

---

[103] См.: Административный регламент Федерального фонда обязательного медицинского страхования по исполнению государственной функции «Организация обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан с уведомлением заявителей о принятии по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» (утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 3.12.2009 г. № 947н) // Российская газета. 2010. 19 фев.

[104] См., например: Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими переданные полномочия РФ в области занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (утв. Приказом ФМС РФ № 1, Минздравсоцразвития РФ № 4, Минтранса № 1, Госкомрыболовства № 2 от 11.01.2008 г.) // БНА ФОИВ. 2008. № 28.

[105] См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. II. М., 1982. С. 235.

6. По характеру закрепляемых и регулируемых полномочий можно выделить административные регламенты исполнения собственных полномочий и административные регламенты реализации переданных полномочий.

Согласно п. 11 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), исполнение органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления отдельных переданных им на основании федерального закона с предоставлением субвенций из федерального бюджета, а также части полномочий федеральных органов исполнительной власти по исполнению государственных функций (предоставлению государственных услуг), переданных органам исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с соглашениями, осуществляется в порядке, установленном соответствующим административным регламентом. Примечательно, что Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 366-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»[106] прямо закрепил возможность опережающего регламентного нормотворчества органов государственной власти субъектов РФ по переданным им полномочиям (в сфере образования, охраны здоровья граждан, регистрации здоровья граждан, охоты, водного, лесного законодательства), при условии непротиворечия таких административных регламентов федеральным нормативным актам. При этом указано на недопустимость установления не предусмотренных федеральными правовыми актами дополнительных требований и ограничений в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций. Административные регламенты органов исполнительной власти субъектов РФ по переданным полномочиям должны разрабатываться с учетом требований к регламентам предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и исполнения государственных функций.

В настоящее время таких административных регламентов очень немного[107]. Однако потенциал роста у этой группы административ-

[106] Российская газета. 2009. 29 дек.

[107] В качестве примера можно привести уже упоминавшийся Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими переданные полномочия РФ в области занятости населения, Федеральным агентством

ных регламентов есть. Здесь же скажем о юридической силе принимаемых в порядке делегированного нормотворчества правовых актов управления. Думается, можно согласиться с мнением М.Н. Николаевой, писавшей об особенном положении обозначенных правовых актов управления в сравнении с другими правовыми актами соответствующего органа. Учитывая, что «при делегации[108] не происходит перераспределения нормотворческой компетенции между вышестоящим и нижестоящим органами» и что «вышестоящий орган лишь временно предоставляет нижестоящему органу право реализовать нормотворческую компетенцию первого из них», автор делает вывод: подобный нормативный акт «…в ряде отношений обладает такой же юридической силой, как если бы он был издан самим вышестоящим органом»[109]. Полагаем, эта точка зрения сохраняет актуальность и для административных регламентов реализации переданных полномочий, также административных регламентов, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке опережающего нормотворчества.

7. По роли в механизме правового регулирования можно выделить первоначальные и производные от первоначальных административные регламенты.

Так, рассмотренный выше Административный регламент ФАС РФ по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства устанавливает процедуры, имеющие юридическое значение в том числе и для утвержденного Приказом ФАС РФ от 17.01.2007 г. № 5 Административного регламента ФАС РФ по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за

морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства.

[108] Под делегированием полномочий на издание нормативных актов автор понимает именно временное предоставление вышестоящим органом нижестоящему права утверждать акт, издание которого относится и продолжает относиться к компетенции вышестоящего органа.

[109] См.: Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М., 1975. С. 36-37.

экономической концентрацией[110]. Конечно, юридическая сила указанных групп административных регламентов находится на одном уровне. Однако производные регламенты должны учитывать положения первоначальных.

8. По области (сфере) применения в учебной и научной литературе предлагается выделять правовые акты управления в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической сферах. Дальнейший анализ покажет высокую степень соответствия регламентной формы административно-политической и социально-культурной сферам; регламенты управления в сфере экономики если и возможны, то в первую очередь в аспекте реализации контрольно-надзорных полномочий.

9. По исполнителям административных процедур можно выделить административные регламенты деятельности федеральных органов исполнительной власти (их территориальных органов и должностных лиц), также административные регламенты, в исполнении административных процедур которых участвуют иные субъекты права — региональные органы исполнительной власти (их должностные лица), государственные (муниципальные) организации, их работники и т.д.

10. Наконец, самостоятельного упоминания заслуживает феномен т.н. «электронных административных регламентов». Подробнее он рассмотрен в § 4.1 монографии. Здесь же отметим: Концепция административной реформы в Российской Федерации определяет электронные административные регламенты в качестве «административных регламентов, реализуемых посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения соответствующих действий».

## § 1.3. Юридическое значение и местоположение административных регламентов в законодательстве Российской Федерации

Административные регламенты — новый вид нормативных правовых актов управления. Поэтому любые выводы об их значении будут носить промежуточный характер. Однако, как представляется, уже сейчас в теории можно выделить основные функции административных регламентов, до́лжные если не отразить реально сложившуюся их роль в

[110] БНА ФОИВ. 2007. № 29.

отечественной правовой системе, то, по крайней мере, призванные стать ориентиром в дальнейшей нормотворческой и правоприменительной деятельности федеральных ведомств.

Выше уже давалась общая характеристика феномену административных регламентов. Не повторяясь, отметим: первая и главная функция последних заключается в детальном и системном подзаконном регулировании деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц и некоторых иных субъектов права посредством установления четких административных процедур, административных действий и требований к их совершению. Наряду с основной функцией следует выделить некоторые иные проистекающие из нее и, в какой-то мере ее уточняющие, дополнительные функции.

К числу таких вспомогательных аспектов проявления юридической роли административных регламентов необходимо отнести функцию консолидации подзаконного нормативного массива. Так, принятие Минприроды РФ Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду[111] сразу же повлекло признание утратившими силу целого ряда ведомственных нормативных правовых актов[112]. Нередко внедрение административных регламентов знаменует собой прецедент единообразного регулирования соответствующих управленческих отношений[113].

---

[111] Утв. Приказом Минприроды РФ от 31.10.2008 г. № 288 // БНА ФОИВ. 2008. № 49.

[112] В частности, Приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19.02.2007 г. № 84 «Об утверждении Порядка выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» (БНА ФОИВ. 2007. № 14); Приказа от 20.02.2007 г. № 87 «Об утверждении Инструкции об организации работы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по выдаче разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, устанавливающих лимиты на выбросы и сбросы» (БНА ФОИВ. 2007. № 14); Приказа от 10.07.2006 г. № 675 «Об утверждении Инструкции об организации выдачи разрешений на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (водные объекты)» (БНА ФОИВ. 2006. № 47).

[113] См., например: утвержденный Приказом Минобрнауки РФ от 12.11.2008 г. № 347 Административный регламент Минобрнауки РФ по исполнению государственной функции федерального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и выдачи предварительных разрешений на усыновление детей в случаях, предусмотренных законодательством РФ (Российская газета. 2009. 20 фев.).

Следующая функция административных регламентов заключается в их антикоррупционной направленности. Проблеме противодействия коррупции в последнее время уделяется большое внимание, поэтому остановимся на этом подробнее. Как известно, легальная дефиниция коррупции дана в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции)[114]: коррупция раскрывается, с одной стороны, как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами», а с другой стороны, как совершение описанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Антикоррупционная роль административных регламентов отдельно подчеркивалась в утвержденном Президентом РФ 31.07.2008 г. Национальном плане противодействия коррупции[115] — и как средства конкретизации и оптимизации полномочий государственных органов, их работников, и как гарантии соблюдения прав и законных интересов граждан и организаций (пп. 1-2 Раздела II Национального плана).

Действительно, сама закрепленная Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[116] дефиниция коррупциогенного фактора («положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и(или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции») представляет модель административных регламентов в весьма выгодном свете. Еще раз повторим: четкие алгоритмы управленческих процессов позволяют преодолевать давно, к со-

[114] Российская газета. 2008. 30 дек.

[115] Российская газета. 2008. 5 авг.

[116] Российская газета. 2009. 22 июля.

жалению, ставшие привычными «резиновые формулировки» ведомственных нормативных актов. Напомним: такая четкость достигается не только за счет закрепления конкретных административных процедур (действий), но и посредством доведения последних до уровня конкретных исполнителей (к чему мы еще вернемся в следующем параграфе книги).

Еще один немаловажный момент — действующий Порядок разработки и утверждения внешнеуправленческих регламентов требует при описании каждого административного действия определять критерии принятия решений. Конечно, далеко не все административные действия подразумевают принятие юридически значимых решений[117]. Однако следует отметить, что многие федеральные ведомства стараются учитывать это предписание в своих административных регламентах. Так, согласно утвержденному Приказом Минздравсоцразвития РФ от 28.06.2007 г. № 449 Административному регламенту предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые[118], основаниями для отказа в предоставлении соответствующей государственной услуги являются:

1) отсутствие:

1.1) заполненного заявления-анкеты (по образцу) или согласия несовершеннолетнего гражданина или безработного гражданина с предложением работника центра занятости населения о предоставлении государственной услуги;

1.2) паспорта гражданина РФ или документа, его заменяющего (у граждан РФ), документов, удостоверяющих личность и гражданство иностранного гражданина (у иностранных граждан), документов, удостоверяющих личность лица без гражданства (у лиц без гражданства);

1.3) индивидуальной программы реабилитации инвалида, выдаваемой в установленном порядке (у граждан, относящихся к категории инвалидов);

---

[117] В § 1.2 книги уже анализировались административные регламенты с т.н. «организационными» административными процедурами.

[118] БНА ФОИВ. 2007. № 35.

1.4) трудовой книжки или документа, ее заменяющего, — у безработных граждан (кроме безработных граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших));

1.5) документа об образовании — у безработных граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших), не имеющих профессии (специальности);

2) отсутствие решения о признании гражданина безработным в установленном порядке (приказа центра занятости населения о признании гражданина в установленном порядке безработным) — для безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы[119].

Самостоятельной гарантией законности содержания административных регламентов, профилактики коррупциогенных факторов их норм является рассмотренный выше порядок разработки и принятия регламентов. Более того, возьмем на себя смелость утверждать, что именно на них были апробированы многие из новелл упомянутого Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в том числе — в части публичной общественной экспертизы проектов нормативных административных актов и размещения соответствующих проектов в сети Интернет. Важным антикоррупционным направлением должен стать мониторинг практики применения административных регламентов. Однако здесь сохраняются определенные проблемы (подробнее этот вопрос рассмотрен в § 3.4 книги).

Обобщая все вышесказанное, можно выделить четвертую неоднократно упоминавшуюся функцию административных регламентов — функцию самостоятельной правовой гарантии субъективных прав граждан и организаций, также гарантии законности публичного управления[120].

---

[119] Впрочем, иногда административные регламенты воспроизводят «генетический порок» многих правовых актов управления, предусматривая ничем не ограниченное коррупционно опасное усмотрение. Например, в п. 90 утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 16.06.2008 г. № 281н Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан (Российская газета. 2008. 11 июля) говорится о принятии решения о выделении средств (или об отказе в их выделении) без определения критериев принятия такого решения: «Работник центра занятости населения, осуществляющий функцию по предоставлению государственной услуги, принимает решение об оказании или об отказе в оказании финансовой помощи получателю государственной услуги».

[120] Именно в этом ракурсе рассматриваются внутриорганизационные регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти

Однако анализ феномена административных регламентов федеральных органов исполнительной власти с точки зрения собственных свойств — лишь первая ступень его познания. Изучение административных регламентов невозможно без определения их соотношения с иными нормативными актами (и в первую очередь — с иными нормативными административными актами). Как справедливо отмечается в научной литературе, «соотношение правовых актов — емкое понятие. Оно выражает: положение конкретного акта в правовой системе, отражение в нем объема полномочий соответствующего субъекта права, соподчиненность по юридической силе, целевую и функциональную связь между актами, адекватную меру правового регулирования»[121].

Достаточно нетривиальным представляется вопрос соотношения административных регламентов федеральных исполнительных органов с регламентами государственных органов, не относящихся к исполнительной ветви государственной власти. Действительно, законодательные (представительные), судебные органы, органы прокуратуры, Центризбирком РФ в разное время утвердили определенное множество закрепляющих внутриорганизационные процедуры регламентов. При

---

субъектов РФ, также внешнеуправленческие административные регламенты исполнительных региональных органов в следующей работе: Макаров И.А. Законность в деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 12, 18-20, 22-23.

В научной литературе предлагаются и несколько иные подходы к системе функций административных регламентов исполнительных органов. В частности, В.В. Брижанин предлагает выделить: определение основания, условия, содержания и последовательности осуществления административных процедур государственных органов исполнительной власти; обеспечение «прозрачности» осуществления полномочий органов управления и их структурных подразделений как для субъектов государственного управления, для должностных лиц, так и для граждан, иных субъектов гражданского общества; роль правового средства оптимизации административных процессов, при реализации властных полномочий в системе государственного управления посредством внедрения принципов управления по результату; средства предупреждения должностных злоупотреблений и коррупции государственных служащих; функция инструмента автоматизации управленческих процедур в системе органов исполнительной государственной власти на основе информационно-коммуникационных технологий (см.: Брижанин В.В. Указ. соч. С. 29, 188-189).

[121] Цит. по работе: Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, И.В. Котелевской. М., 1996. С. 26.

этом такие акты могут быть отнесены к массиву именно административного законодательства. Ведь, как подчеркивает Ю.Н. Старилов, «новая сущность административного права состоит в том, что оно регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти»[122]. Более того, как будет показано ниже, внутренние регламенты обозначенных органов, с одной стороны, по своей природе, функциональному назначению и проблемным аспектам оформления в известной мере родственны регламентам внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, а с другой стороны, весьма слабо коррелируют внешним регламентам исполнительных органов.

Исторически первыми в системе внутренних регламентов государственных органов, видимо, следует признать регламенты органов законодательной власти, институт которых периодически затрагивается в отечественной научной юридической литературе как советского, так и постсоветского периодов[123]. Примечательно, что феномен регламентов палат федерального парламента упоминается в Конституции РФ.

[122] Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 42; Он же. Общее административное право: учебник. Воронеж, 2007. С. 80; Он же. Реформа административно-правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М., 2004. С. 32.

[123] По данной проблеме см., например: Гранкин И.В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 39-47; Гуреев П.П., Лазарев Л.В. Регламент Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1979. № 11. С. 3-13; Дементьев А.Н., Никольский А.Б., Лисьев А.В. Законодательные процедуры в регламентах Совета Федерации трех созывов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11; Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежная модели: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. 30 с.; Лапаева В.В. Вопросы совершенствования Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Адвокат. 1999. № 4. С. 97-105; Окулич И.П. Правовая природа парламентских процедур в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 13-15; Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1972. С. 8-9; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. Ответственный редактор — доктор юридических наук, профессор А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 238-247; Регламент представительного (законодательного) органа государственной власти области (края): Модельные правовые акты. Вып.1. Иркутск, 1995. 80 с.

В частности, согласно ч. 4 ст. 101 Конституции РФ, каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. В настоящее время действуют утвержденный Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ[124] и утвержденный Постановлением Совета Федерации ФС РФ от 30.01. 2002 г. № 33-СФ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ[125]. Эти регламенты определяют порядок формирования внутренних органов палат (комитетов, комиссий, советов) и избрания должностных лиц палат, устанавливают их полномочия и формы деятельности. В обоих регламентах имеются главы и статьи, определяющие правила проведения законодательных процедур и порядок голосования парламентариев. Также в регламентах прописаны порядок проведения правительственного часа, парламентских слушаний, организации работы аппаратов палат. Главной особенностью Регламента ГД ФС РФ является то, что в нем регулируется порядок формирования депутатских объединений, их полномочия и гарантии деятельности. Специфика Регламента СФ ФС РФ — в установлении порядка подтверждения полномочий членов СФ, реализации права законодательной инициативы палатой. Регламенты палат отдельно закрепляют порядки рассмотрения ряда отнесенных законодательством к компетенции палат вопросов (в отношении СФ РФ это, в частности, утверждение границ между субъектами РФ, утверждение указов Президента РФ о введении военного, чрезвычайного положения, порядка решения вопроса о возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами территории РФ, порядка назначения выборов Президента РФ, и др.). По мнению И.В. Гранкина, регламент законодательного (представительного) органа — это «подконституционный, подзаконный акт, принимаемый не для развития норм конституции и соответствующих законов, а для определения порядка реализации содержащихся в них правовых предписаний конкретным государственным органом: парламентом, его палатами…»[126]. Напротив, И.Н. Королева настаивает на том, что такой регламент есть «…принимаемый непосредственно на основании Конституции самостоятельно палатами парламента особый нормативный правовой акт, регулирующий организацию и порядок деятельности палат парламента, который может

[124] Российская газета. 1998. 25 фев.

[125] СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

[126] Гранкин И.В. Регламентное регулирование деятельности палат Федерального Собрания РФ // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 40.

быть приравнен по своему уровню, значению и правовому содержанию только к закону»[127].

Отдельного упоминания заслуживает утвержденный Постановлением Центризбиркома РФ от 28.06.1995 г. № 7/46-II Регламент Центральной избирательной комиссии РФ[128]. В соответствии со ст. 1 Регламента, таковой определяет порядок и правила работы Центризбиркома, являющегося федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в РФ в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами, осуществляющего в пределах своей компетенции руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента РФ, депутатов ГД ФС РФ, в иные федеральные государственные органы, комиссий референдума РФ, а также контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления и права на участие в референдуме граждан РФ, меры по оказанию правовой, методической, организационно-технической помощи избирательным комиссиям, комиссиям референдума в РФ, в том числе во взаимодействии с избирательными комиссиями субъектов РФ. Соответственно, содержание Регламента Центризбиркома, помимо общих положений, составляют как внутриорганизационные правила и процедуры (порядок избрания руководящих должностных лиц Комиссии, порядок проведения заседаний и порядок голосования на заседаниях Комиссии, порядок принятия решений), так и некоторые процедуры, как представляется, преимущественно внешнеуправленческого характера (осуществление контроля за соблюдением избирательного законодательства, регистрация кандидатов, списков кандидатов и т.д.).

Регламенты как правовая форма, закрепляющая внутриорганизационные процедуры, известны также органам прокуратуры. Так, приказами Генеральной прокуратуры РФ от 17.04.2008 г. № 67 и Главной военной прокуратуры РФ от 21.03.2003 г. № 57 утверждены регламенты

---

[127] Королева И.Н. Парламентский регламент как правовая форма регулирования порядка деятельности представительного органа государственной власти: российская и зарубежная модели: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 15.

[128] СПС «Консультант Плюс».
По данному вопросу см., например: Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006. С. 98-108.

Генеральной прокуратуры[129] и Главной военной прокуратуры[130] соответственно. Последние определяют: порядок подготовки и направления документов, планирования работы и направления заданий и поручений, организацию работы коллегий и совещаний, внутренние контрольные процедуры, выезды в командировки и вызовы работников подчиненных прокуратур, порядок рассмотрения обращений и организации приема граждан, и т.п. Особого упоминания заслуживают разделы, посвященные информационно-аналитической работе органов прокуратуры, а также правила подготовки и направления документов информационно-методического характера[131].

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп.)[132] в ст. 11 устанавливает: внутренние вопросы деятельности Счетной палаты, функции и взаимодействие структурных подразделений аппарата Счетной палаты, порядок ведения дел, подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной и иной деятельности определяются Регламентом Счетной палаты, утверждаемым ее Коллегией. Действующий Регламент Счетной палаты утвержден Постановлением Коллегии Счетной палаты 24 марта 1998 г. (Протокол № 9 (122)). Однако ознакомиться с ним более чем затруднительно, поскольку он не опубликован ни в периодических печатных изданиях, ни в справочных правовых системах. Текст Регламента нельзя найти и на сайте государственного органа; это объясняется должностными лицами Счетной палатой тем, что последний носит исключительно внутренний, локальный характер.

Некоторые судебные органы также утвердили свои регламенты. Согласно ст. 28 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[133], в Регламенте Конституционного Суда РФ на основе Конституции РФ и указанного Федерального конституционного за-

---

[129] Регламент Генеральной прокуратуры РФ: утв. Приказом Генпрокуратуры РФ от 17.04.2008 г. № 67 // Законность. 2008. № 7.

[130] Регламент Главной военной прокуратуры: утв. Приказом Главной военной прокуратуры РФ от 21.03.2003 г. № 57 // СПС «КонсультантПлюс».

[131] Думается, в этой части опыт регламентного регулирования внутренней деятельности органов прокуратуры может оказаться весьма полезен для регламентов внутренней организации федеральных исполнительных органов (к чему мы еще вернемся в главе 2 книги).

[132] Российская газета. 1995. 14 янв.

[133] Российская газета. 1994. 23 июля.

кона устанавливаются: порядок определения персонального состава палат Конституционного Суда РФ; порядок распределения дел между ними; порядок определения очередности рассмотрения дел в пленарных заседаниях и в заседаниях палат; некоторые правила процедуры и этикета в заседаниях; особенности делопроизводства в Конституционном Суде РФ; требования к работникам аппарата Конституционного Суда РФ, а также ряд иных вопросов внутренней деятельности Конституционного Суда РФ. Все указанные вопросы урегулированы в действующем Регламенте Конституционного Суда РФ[134], последний также содержит правила приостановления и прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ, некоторые иные вопросы внутренней деятельности Суда. Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5.06.1996 г. № 7 утвержден Регламент арбитражных судов[135], определяющий общие положения организации работы арбитражных судов, полномочия председателя арбитражного суда и его заместителя, порядок формирования судебных коллегий и судебных составов, а также порядок и организацию проведения судебного заседания, Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ[136].

Нетрудно заметить, что правовая природа, уровень юридической силы, а в более широком плане — положение указанных регламентов в правовой системе РФ — в настоящее время законодательно не определены. Вместе с тем, по нашему мнению, здесь следует высказать по меньшей мере два замечания. Во-первых, описанные внутриорганизационные регламенты законодательных, судебных, избирательных, прокурорских органов дают определенные основания отнести их к актам административного законодательства (конечно, при условии расши-

[134] Регламент Конституционного Суда Российской Федерации: утв. Конституционным Судом РФ 1 марта 1995 г. № 2-1/6 // СПС «КонсультантПлюс».

[135] Регламент арбитражных судов: утв. Постановлением Пленума ВАС РФ от 5.06.1996 г. № 7 // Вестник ВАС РФ. 1996. № 11.

[136] Отметим: феномен судебных регламентов все больше привлекает внимание законодателя. В частности, Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (Российская газета. 2008. 26 дек.) определенную роль в обеспечении открытости судебных органов отводит их регламентам и инструкциям по делопроизводству в судах, в том числе — посредством установления требований к обнародованию, обеспечению открытого доступа всем желающим к текстам указанных актов.

рительного рассмотрения предмета административного права). С этих позиций, видимо, можно говорить о формировании института внутренних административных регламентов федеральных государственных органов, частным случаем которых являются регламенты внутренней организации федеральных исполнительных органов. Впрочем, внешнеуправленческие административные регламенты последних никак с указанным институтом не пересекаются. Во-вторых, неоптимальность пробельности правового регулирования внутренних (административных) регламентов федеральных государственных органов, не относящихся к исполнительной ветви власти, как представляется, некритична: эти акты столь специфичны, что, занимая свою довольно узкую нишу, весьма мало соотносятся с иными правовыми актами. Как результат, даже недостатки правового их оформления не снижают эффективности реализации последних и не разрушают единства отечественной правовой системы.

Анализируя соотношение административных регламентов федеральных органов исполнительной власти с иными правовыми формами, нельзя не затронуть проблему технических регламентов — нового источника российского права, формирующегося в рамках реформы технического регулирования[137], начало которой было положено принятием Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (с изм. и доп.)[138] (далее — Закон о техническом регулировании). Примечательно, что в литературе высказана точка зрения о том,

[137] По данному вопросу см., например: Лоцманов А.Н. Техническое право: о системных причинах кризисных явлений в ходе российской технической реформы // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 15-18; Лукьянова В.Ю., Калмыкова А.В. Опыт и проблемы технического регулирования // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 164-173; Лукьянова В.Ю. К вопросу о юридической природе технического регламента // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 11-24; Меняйленко Я.В. О некоторых проблемах, связанных с изменениями Федерального закона «О техническом регулировании» // Государство и право. 2008. № 2. С. 90-95; Симчук Е.Н. Регулирование нормативно-технического управления в условиях введения технических регламентов: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 20 с.; Терещенко Л.К., Калмыкова А.В., Лукьянова В.Ю. Законодательство о техническом регулировании: его развитие // Государство и право. 2008. № 2. С. 5-12; Терещенко Л.К., Калмыкова А.В., Лукьянова В.Ю. Структура и содержание технического регламента, принимаемого в форме федерального закона // Право и экономика. 2007. № 4. С. 4-9; «Техническое регулирование — это самостоятельная и в высшей степени ответственная сфера административного законодательства» (интервью с А.Ф. Ноздрачевым) // Административное право. 2008. № 3. С. 11-28.

[138] Российская газета. 2002. 31 дек.

что технические регламенты, обладая «общими» чертами с административными регламентами федеральных органов исполнительной власти, могут быть отнесены к единой группе неких «актов-регламентов»[139]. Подробный анализ института технических регламентов выходит за рамки заявленной тематики работы. Поэтому последние будут рассмотрены в настоящем параграфе лишь в той части, в какой это необходимо для их сопоставительной с административными регламентами федеральных органов исполнительной власти характеристики.

Итак, согласно ст. 2 Закона о техническом регулировании, техническим регламентом является «документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации, или иным нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию, и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в т.ч. зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации)».

Сопоставление последних с административными регламентами федеральных органов исполнительной власти мы предлагаем начать с

[139] См.: Брижанин В.В. Указ. соч. С. 138.
Отнеся технические регламенты к «административным регламентам» и анализируя таковые в главе, посвященной «тематическим регламентам органов государственной власти» (наряду с административным регламентом реализации прав осужденных лиц на обращение и административным регламентом обеспечения деятельности судов), обозначенный автор вместе с тем пытается выделить отличительные черты технических регламентов (Указ. соч. С. 142). Занимательно, что в качестве одной из сущностных черт последних определяется нормативность, в то время как административные регламенты федеральных исполнительных органов, по мнению В.В. Брижанина, являются «обычно индивидуальными правовыми актами» (Там же). Однако налицо не только грубая методологическая ошибка при выделении несовпадающих свойств представленных к анализу явлений. Не менее симптоматичным, по нашему мнению, следует признать тот факт, что указанный автор, вводя термин «акт-регламент», не выделяет ни одного общего признака, позволяющего отнести технические регламенты и административные регламенты к единой классификационной группе.

формальных критериев (форма правового акта, уполномоченный нормотворческий орган, порядок разработки и утверждения), а затем — сравнить по содержательным признакам (цели принятия акта, предмет регулирования и содержание).

Первоначально Закон о техническом регулировании устанавливал следующие виды технических регламентов в зависимости от правовой формы их утверждения:

1) технические регламенты в виде международных договоров, которые, в свою очередь, могут быть:

1.1) ратифицированными федеральным законом;

1.2) межправительственным соглашением;

2) технические регламенты в виде правового акта национального законодательства:

2.1) федерального закона;

2.2) указа Президента РФ;

2.3) постановления Правительства РФ.

Закон о техническом регулировании поначалу прямо запрещал ведомственное нормотворчество, предоставляя федеральным органам исполнительной власти право издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера. В 2009 г. эти строгие правила были смягчены. Впрочем, главными на момент написания книги способами утверждения технических регламентов оставались федеральные законы и постановления Правительства РФ.

Из первого формального отличия вытекает второе — компетентными органами, уполномоченными на утверждение технических регламентов, являются Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ (и, в меньшей мере, федеральные органы исполнительной власти необщей компетенции), в то время как административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, как правило, утверждаются федеральными министерствами, а также федеральными службами и федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ.

Порядок подготовки и принятия административных регламентов федеральных органов исполнительной власти рассмотрен выше. Порядок же разработки и утверждения технических регламентов определен стст. 9, 9[1], 10 Закона о техническом регулировании. Общий порядок, урегулированный ст. 9 Закона, распространяется на технические регламенты, принимаемые в форме федерального закона или постановления Правительства РФ. В рамках общего порядка Закон специально

выделял первоочередные технические регламенты, которые необходимо было утвердить до 1 января 2010 г. по установленному перечню вопросов (о безопасности машин и оборудования, о безопасности низковольтного оборудования, строительных материалов и изделий и т.д.). Однако в связи с фактическим провалом их разработки впоследствии упоминание про первоочередные регламенты было устранено из текста Закона[140]. Вместе с тем Закон о техническом регулировании продолжает закреплять повышенные требования к публичности и гласности процесса разработки технических регламентов: разработчиками проектов последних могут быть любые лица; проект технического регламента подлежит опубликованию и должен быть доступен для ознакомления всем заинтересованным лицам; срок публичного обсуждения проекта не может быть менее чем 2 месяца. Закон устанавливает дополнительные требования к процедурам рассмотрения проекта технических регламентов в Государственной Думе РФ (в случае принятия в форме федерального закона), а также к процедурам их утверждения постановлением Правительства РФ. Как в первом, так и во втором случаях предусматривается обязательность проведения экспертизы проектов технических регламентов специальными экспертными комиссиями, в состав которых, согласно п. 9 ст. 9 Закона, на паритетных началах включаются представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций, саморегулируемых организаций, общественных объединений предпринимателей и потребителей. Особый порядок предусмотрен для принятия технических регламентов в виде нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию (ст. $9^1$), указа Президента РФ или международного договора (ст. 10).

Не менее наглядны расхождения содержательных характеристик обозначенных видов нормативных актов. Так, если общими целями принятия административных регламентов федеральных органов исполнительной власти провозглашается установление и оптимизация административных процедур, то технические регламенты, в соответствии со ст. 6 Закона о техническом регулировании, принимаются исключительно в целях, во-первых, защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, во-вторых, охраны окружающей среды, жизни или

[140] См.: Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» // Российская газета. 2009. 31 дек.

здоровья животных и растений, в-третьих, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, а с 2009 г. — еще и в целях обеспечения энергетической эффективности. Отдельно подчеркивается недопустимость принятия технических регламентов в целях, иных, нежели указанные.

Далее напомним: административные регламенты федеральных органов исполнительной власти являются нормативными правовыми актами, предметом регулирования которых являются управленческие отношения внутриорганизационного или внешнеуправленческого характера, содержание же составляют соответствующие юридические, преимущественно процедурные, нормы. Определение природы элементов содержания технических регламентов (а значит, и природы самих этих регламентов) носит дискуссионный характер. Указанная дискуссионность во многом обусловлена тем фактом, что значительную часть объема технических регламентов составляют технические нормы, которым некоторые авторы принципиально отказывают в юридической природе[141]. Однако нам представляется справедливым замечание В.Ю. Лукьяновой о том, что «…основное содержание технического регламента должны составлять не «технические требования», а технико-юридические нормы, не установление точных параметров и характеристик каждой единицы продукции, а регламентация «технических действий», т.е. целенаправленной деятельности человека (проектировщика, изготовителя, продавца продукции, государственного инспектора и т.д.), призванной обеспечить соответствие объектов технического регулирования предъявляемым к ним требованиям безопасности»[142]. Также подчеркнем: содержание технических регламентов вовсе не сводится лишь к техническим (технико-юридическим) нормам; важную роль здесь играют и «классические» юридические нормы. Например, технический регламент на молоко и молочную продукцию[143], помимо требований собственно к указанной

[141] Впрочем, к этой проблеме есть и противоположный подход, основоположником которого стал А.Ф. Черданцев, отмечавший, что «техническое правило, облеченное в правовую форму, не теряя своего технического содержания (характера), приобретает качественные признаки правовой нормы, становится технико-юридической нормой» (Черданцев А.Ф. Понятие технико-юридических норм и их роль в формировании общественных отношений // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 134).

[142] См.: Лукьянова В.Ю. К вопросу о юридической природе технического регламента // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 16-17.

[143] Федеральный закон от 12 июня 2008 года № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» // Российская газета. 2008. 20 июня.

продукции и соответствующим технологическим процессам, закрепляет требования к работникам изготовителя или продавца продукции, правила оценки и подтверждения соответствия последней установленным регламентом требованиям. В последнем случае имеют место, как нам представляется, классические административные управленческие нормы. Думается, именно здесь, при регулировании контрольно-надзорных управленческих процедур по поводу технического регулирования, свою роль должны будут сыграть административные регламенты федеральных органов исполнительной власти. Следовательно, технические регламенты и административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, не конкурируя между собой, могут плодотворно «сотрудничать» в определенных правовых сферах.

Таким образом, отнесение технических регламентов в некую единую с административными регламентами федеральных исполнительных органов группу «актов-регламентов» представляется методологически неверным; указанные виды правовых актов весьма различны как по формальным, так и по содержательным параметрам. Вышеописанные различия отнюдь не означают, что такие акты являются непересекающимися множествами. Впрочем, потенциал их взаимодействия в настоящее время не реализован.

Однако наибольшее теоретическое и практическое значение имеет решение проблемы определения положения административных регламентов в системе форм правовых актов управления[144] и в первую очередь — характера их соподчиненности по юридической силе[145].

---

[144] Под формой правовых актов управления в настоящей работе понимается их наименование и структура (подробнее по данному вопросу см., например: Лаврова Н.М. Форма актов управления (понятие, взаимосвязь с содержанием) // Акты управления: (Вопросы теории). Межвуз. сб. науч. тр. Иваново, 1987. С. 87-100).

[145] Под юридической силой правового акта управления понимается «реальность практического использования данной правовой формы управленческих действий в рамках системы публичного управления. Юридическая сила показывает способность акта управления выступать в роли нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать конкретные (или общие) задачи государственного управления и его функции. Она обеспечивает необходимость обязательного исполнения данного акта всеми субъектами, которым он адресован…» (цит. по книге: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х тт. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 280). Также напомним, что в теории права различаются два аспекта юридической силы нормативного акта. Первый — соотношение нормативных актов между собой; второй — значение актов для исполнителей. Если в первом аспекте она проявляется в иерархич-

Исчерпывающий перечень форм нормативных актов федеральных исполнительных органов утвержден неоднократно упоминавшимся Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Согласно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, последние издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Вместе с тем данный правовой акт не раскрывает содержательную специфику данных форм. Однако, как указывает Ю.Н. Старилов, постановление является документом, содержащим решения по важнейшим вопросам, принятым в рамках установленной процедуры и компетенции. По своему содержанию оно является, как правило, нормативным. Приказ — распорядительный документ федеральных органов исполнительной власти, могущий носить как нормативный, так и правоприменительный характер. Распоряжение — распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Оно издается без коллегиального обсуждения. Распоряжения издаются, как правило, по вопросам осуществления государственной службы, по вопросам информационно-методического характера, по вопросам, связанным с организацией осуществления приказов, инструкций, положений, правил как данного органа управления, так и вышестоящих органов управления и должностных лиц. Правила — документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности. В правилах обычно устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц (органов и должностных лиц), осуществляющих эту деятельность, их права, обязанности, ответственность, порядок принятия административных мер, виды процессуальных актов и их основное содержание, ссылки и указания на законодательные

ности, соподчиненности актов, то во втором — в общеобязательности правовых норм, исключающей какую-либо градацию (см.: Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 345-346 (автор главы — И.Я. Дюрягин)). Думается, «внешний аспект» юридической силы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти описывается традиционными для правовых актов управления презумпциями законности, правильности и обоснованности (см.: Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 281-283) и не обладает ярко выраженной спецификой. Поэтому в данной монографии мы рассмотрим специфику «внутренней» юридической силы административных регламентов, отображающей их положение в иерархии нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

и иные нормативные правовые акты, на основе которых приняты и действуют правила. Инструкция — документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федеральных органов исполнительной власти. Инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, устанавливает процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений. Наконец, положение — документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органов исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения[146].

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

Впрочем, простого включения новой формы, на наш взгляд, совершенно недостаточно; необходимо теоретически определить и юридически закрепить «ступеньку» последней в иерархии нормативных актов федеральных исполнительных органов. Степень актуальности такого закрепления для различных видов административных регламентов федеральных органов исполнительной власти неодинакова. По нашему мнению, регламенты внутренней организации федеральных исполнительных органов взаимодействуют, в основном, с положениями о федеральных органах исполнительной власти (как актами, уста-

[146] См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 тт. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 367-371.

навливающими статус этих органов, их полномочия, компетенцию, функции и задачи, права, обязанности, ответственность и взаимоотношения с другими органами) и инструкциями по делопроизводству в этих органах[147]. Упорядочить указанную триаду правовых форм несложно: на первое место, очевидно, следует поставить положение об органе, затем — внутренний регламент федерального исполнительного органа, наконец, третье место должны занять инструкции по делопроизводству.

Гораздо более сложной и важной является задача определения уровня юридической силы внешних административных регламентов. Особенно если учесть, что действующее законодательство (в том числе Закон №210-ФЗ) не разрешает этой проблемы. Здесь необходимо затронуть целый спектр проблем теории правового акта управления, в том числе — вопросы корреляции уровня юридической силы акта с положением нормотворческого органа, также двойной формы акта управления.

Уровень юридической силы административного акта традиционно определяется исходя из положения соответствующего органа. С этих позиций очевидно преимущество административных регламентов, утвержденных актами Правительства РФ, над процедурными нормативными актами иных федеральных исполнительных органов (в том числе и над административными регламентами последних). Также напомним: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 закрепило полномочия по принятию административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг лишь за министрами или руководителями федеральных служб, агентств, руководство которыми осуществляет Президент РФ или Правительство РФ. Следовательно, процедурные акты подведомственных министерствам федеральных органов исполнительной власти должны соответствовать утвержденным для этих органов министерствами административным регламентам как актам повышенной юридической силы. Однако нельзя не отметить очевидные пробелы в законодательстве в части закрепления положения административных регламентов в системе процедурных актов. Это обуслов-

[147] Согласно п. 2.38 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, правила организации работы с документами в федеральном органе исполнительной власти на основании актов законодательства РФ определяются регламентом федерального исполнительного органа и инструкцией по делопроизводству в центральном аппарате федерального исполнительного органа.

лено, как представляется, неоптимальной с точки зрения теории практикой определения уровня юридической силы акта управления исходя только из статуса соответствующего исполнительного органа. Данный подход исключает сопоставительную характеристику по уровню обязательности актов, принятых одним исполнительным органом, а также органами, не находящимися между собой в иерархических связях. Также не стоит забывать, что такие акты, презюмируемые юридически однопорядковыми, имеют неодинаковую социальную ценность. При этом естественно, что в силу ряда объективных и субъективных причин интенсивно растущий массив административных регламентов будет входить (и уже входит) в противоречия с иными ведомственными актами равной им юридической силы. Как разрешать такие «неиерархические коллизии»? Очевидно, с использованием соответствующих коллизионных правил (приоритет более новой нормы над более старой, специальной нормы над общей)[148]. Однако столь небогатый набор относительно тривиальных коллизионных норм не только не разрешает проблемы положения внешнеуправленческих административных регламентов в системе подзаконных актов, но, как представляется, дискредитирует идею их упорядочения. Действительно, достаточно принять «более новые» (или «специальные») «однопорядковые» административным регламентам ведомственные процедурные акты, чтобы фактически парализовать более совершенные, но не обладающие приоритетом по юридической силе нормы утвержденного ранее административного регламента[149].

Выходом из сложившейся ситуации видится введение иерархии по юридической силе рассматриваемых традиционно однопорядковыми нормативных актов управления. Выше уже говорилось о том, что особую

[148] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 199-О (Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1); Определение Конституционного Суда РФ от 13 ноября 2001 г. № 239-О (Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2).

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

[149] Вероятность такого развития событий более чем реальна. Особенно если учесть тот факт, что многие ведомства изначально очень активно сопротивлялись внедрению в их деятельность административных регламентов (см., например: Что мешает совершенствованию административных регламентов // Государственная служба. 2008. № 6. С. 120 (выступление М.В. Паршина)).

юридическую силу необходимо придавать совместным нормативным правовым актам, а также нормативным актам, принимаемым в порядке делегирования полномочий. Здесь же отметим: главным критерием для такого упорядочения, думается, должна стать сама форма нормативного акта (тем более что применительно к актам высшей юридической силы данный принцип уже реализован)[150]. Однако для этого необходимо последовательно рассмотреть, по крайней мере, два вопроса. Во-первых, ввиду того, что все существующие регламенты введены приказами (постановлениями) соответствующих исполнительных органов, нельзя не затронуть проблему двойной формы акта управления. Во-вторых, необходимо собственно сопоставление существующих форм актов управления с целью их ранжирования по юридической силе.

Первое. Как известно, все существующие административные регламенты федеральных министерств, служб и агентств утверждены в настоящее время приказами соответствующих федеральных исполнительных органов. Насколько вывод о возможности ранжирования юридической силы актов управления исходя не только из положения компетентных нормотворческих органов, но и самой формы акта, применим к административным регламентам как актам с двойной формой? Дальнейшее исследование заявленной проблематики принуждает к анализу практики утверждения одного административного акта другим ведомственным актом вообще и приказом — в частности. Как уже отмечалось выше, теория и практика исходят из определения приказа как акта, принимаемого единолично компетентным должностным лицом, который может иметь как нормативное, так и индивидуальное содержание. В научной литературе такой опыт подвергается критике: «Представляется, что отнесение приказов, как впрочем и распоряжений, к разновидности нормативных правовых актов является ошибочным. Как следует из литературы, в том числе словарей разного характера, приказ — документ локального характера. Приказ должен использоваться для осуществления власти должностного лица по отношению к лицам, зависимым от него в силу трудовых, служебных отношений»[151]. Конечно, можно долго

[150] Действительно, и федеральные законы, и федеральные конституционные законы принимаются Федеральным Собранием РФ, что не мешает вторым обладать «повышенной» «высшей» юридической силой по сравнению с первыми.

[151] Цит. по книге: Бошно С.В. Нормативные правовые акты Российской Федерации. Научно-практическое издание. М., 2005. С. 84-85.
Схожее мнение высказывает, например, С.А. Кулинич (см.: Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 21).

дискутировать по поводу убедительности таких аргументов, как ссылки на толковые словари. С другой стороны, очевидно, что практика утверждения административных регламентов (и, следовательно, придания ему юридической силы) актом, форма которого применяется не только в нормотворческой, но и правоприменительной сферах, далека от совершенства.

Однако насколько исправило бы положение утверждение последних не приказами, но какими-то иными видами ведомственных актов? Проблема двойной формы акта управления неоднократно затрагивалась в теории административного права[152]. Дискуссии ведутся по различным аспектам указанной проблемы (например, о том, являются утверждающие акты самостоятельными, придающими утверждаемым актам юридическую силу, или вспомогательными, приемами юридической техники)[153]. В рамках заявленной тематики представляется важным в первую очередь понять причины возникновения феномена, когда одним ведомственным актом утверждается другой (что, в свою очередь, позволит оценить его достоинства и недостатки с учетом современной административно-правовой реальности). Думается, главной такой причиной была открытость (если не сказать — хаотичность) существовавшей ранее системы форм (видов) актов управления. Весьма показательна в этом смысле полемика, имевшая место между Р.Ф. Васильевым и Л.М. Розиным по поводу практики утверждения приказами министерств ведомственных инструкций. Как писал Р.Ф. Васильев, «при всех условиях инструкция — самостоятельная,…наряду с приказом, форма актов министров. В связи с этим ничем не оправдана практика утверждений инструкций министра приказом этого же министра»[154]. С другой стороны, как справедливо отмечал Л.М. Розин, «следует отметить, что министры издают не только инструкции, но и другие нормативные акты: положения, правила и др. И нет убедительных аргументов для того, чтобы инструкция была самостоятельным актом, а остальные нормативные акты утверждались бы

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

[153] Срав., например: Васильев Р.Ф. Акты управления…С. 29; Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества. С. 29-30.

[154] См.: Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 45.

приказами»[155]. Действительно, при отсутствии исчерпывающего перечня форм ведомственных нормативных актов утверждение последних единой формой (например, приказом) выполняло позитивную роль их определенной унификации. Следовательно, в ситуации свободы выбора органами исполнительной власти правовых форм двойная форма нормативного акта была не только позитивной, но и неизбежной.

Вместе с тем еще раз подчеркнем: в настоящее время Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, установлен исчерпывающий перечень форм нормативных ведомственных актов. В этом контексте утверждение одной самостоятельной формы другой самостоятельной формой, по общему правилу, выглядит не совсем логичным. Широкая практика использования двойной формы представляется нецелесообразной и по ряду иных причин. Во-первых, приказ (постановление), утверждая соответствующий нормативный административный акт (в том числе — регламент) и, следовательно, выступая источником административного права, нередко содержит преимущественно индивидуальные предписания. Таким образом, роль источника возлагается на преимущественно индивидуальный акт![156] Во-вторых, как отмечается в литературе, нередко федеральные органы исполнительной власти принимают акты недопустимой формы; «мнимая же легитимность создается именно при помощи утверждения… другим, разрешенным актом»[157]. В-третьих, как пишет С.А. Кулинич, отказ от утверждения одного правового акта управления другими административными актами позволит избежать двойного, а то и тройного учета одного и того же акта, проходящего под разными названиями[158].

---

[155] Розин Л.М. Там же.

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

[157] См.: Бошно С.В. Указ. соч. С. 92.

[158] См.: Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15, 21.

Наконец, главный недостаток данного подхода, на наш взгляд, заключается в том, что он препятствует введению внутренней дифференциации ведомственных актов по юридической силе. Действительно, как можно закрепить за административными регламентами тот или иной уровень юридической силы в иерархии нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если все они утверждены одной и той же формой? Примечательно, что практика ведомственного нормотворчества уже дает примеры нормативных правовых актов управления, которые принимаются «сами по себе», без какого-либо дополнительного утверждения[159]. Впрочем, хотя потребность в ранжировании по степени обязательности нормативных актов управления и диктует необходимость существенного сокращения сферы применения двойной формы, очевидно, что полный отказ от этой практики нецелесообразен. Двойную форму нужно сохранить, во-первых, для ситуаций, когда имеет место связка разнородных актов, особенно когда вышестоящий орган утверждает акт для нижестоящего (например, утвержденные постановлениями Правительства РФ типовые регламенты, также утвержденные актами министерств административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг подведомственными этим министерствам федеральными исполнительными органами), во-вторых, для практики совместного утверждения несколькими органами одного акта (в частности, совместных регламентов)[160]. Следовательно, применительно к административным регламентам (как, впрочем, и иным нормативным управленческим актам) главную роль должна играть практика моноформы, когда ведомственный акт не просто «черпает» юридическую силу из собственной формы, но и занимает достаточно определенное положение среди иных моноформ[161].

[159] См., например: Регламент взаимодействия Министерства РФ по налогам и сборам и Центрального банка РФ по вопросам государственной регистрации кредитных организаций: утв. МНС РФ № БГ-16-09/86, ЦБ РФ № 01-33/2202 26.06 2002 г. // Вестник Банка России. 2002. № 38.

[160] Как справедливо отмечал еще А.В. Мицкевич, «…есть акты, содержащие лишь предписание об утверждении, но имеющие особое юридическое значение. Этими актами либо придается правовое значение нормам, принятым другими организациями, либо придается новая, более высокая юридическая сила нормам, установленным другими органами» (см.: Мицкевич А.В. Указ. соч. С. 29-30).

[161] Стоит заметить, что концепция моноформы не лишена некоторых недостатков. Во-первых, остается открытым вопрос о том, каким актом нужно вносить поправки в существующий акт. Было бы нелогично административным регламентом вносить изменения в другой регламент (или даже отменять его). Во-вторых, как отмечалось выше, двойная форма для ряда случаев более адекватна,

Вторая (и самая сложная) проблема заключается собственно в детальном сравнении всех существующих форм нормативных управленческих актов с целью построения их иерархии. Думается, она должна стать предметом самостоятельных исследований и не может быть раскрыта в настоящей работе. Однако мы попытаемся отметить некоторые важные моменты. Упомянутая иерархическая пирамида, думается, должна основываться на отходе от практики наполнения одних и тех же форм разнородным содержанием (как это имеет место, например, в отношении положений, оформляющих и процедурные, и «статические» нормы). В качестве рабочей гипотезы мы предлагаем следующий перечень и юридическую иерархию форм управленческих актов федеральных министерств, служб и агентств, в порядке убывания уровня юридической силы:

1) положения — нормативные акты, определяющие исключительно статус федеральных органов исполнительной власти;

2) административные регламенты федеральных исполнительных органов (как внутриорганизационные, так и внешнеуправленческие) — нормативные акты, устанавливающие административные процедуры углубленной детализации;

3) правила — нормативные акты, определяющие порядок осуществления определенного вида управленческой деятельности (по глубине процедурной детализации уступающие административным регламентам);

4) инструкции — нормативные акты, в которых излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федеральных органов исполнительной власти; одним из возможных их отличий может служить «повышенный удельный вес» технических норм в таких актах;

5) приказы (распоряжения) должны стать сугубо индивидуальными (правоприменительными) актами управления.

---

нежели моноформа. Как тогда соотносить юридическую силу «двойных» регламентов с «одинарными»?

С другой стороны, проблема юридического оформления поправок вовсе не так сложна. Достаточно вспомнить феномен Закона о поправке к Конституции РФ. Последний, внося изменения в Конституцию, не существует самостоятельно. Его «юридическое бытие» «исчерпывается» корректировкой первоначального текста, после чего этот специфический Закон как бы «исчезает». Думается, подобную практику можно распространить и на сферу подзаконного нормотворчества, в том числе — на сферу административных регламентов. Поправки в них могли бы вноситься какой-то иной правовой формой (которая, впрочем, призвана играть именно такую сугубо техническую функцию).

С другой стороны, сопоставлению по обязательности подзаконных норм логически предшествует сравнение предметов регулирования соответствующих актов. Если акты «не пересекаются», то и иерархизировать их бессмысленно. В частности, анализ структуры и содержания «внешних» и «внутренних» административных регламентов позволяет сделать вывод об отсутствии конкуренции между ними, что позволяет их рассматривать в качестве слабо соотносимых множеств (к чему мы еще вернемся в соответствующих главах монографии).

## § 1.4. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, должностные регламенты государственных служащих и развитие института государственной службы

Анализу проводимой в настоящее время административной реформы посвящена обширная научная литература. Вместе с тем сохраняет свою актуальность тезис Ю.Н. Старилова о том, что «административная реформа затронула лишь внешние характеристики публичной власти» (новые система и структура федеральных исполнительных органов, корректировка законодательства о государственной службе и т.д.); «однако остаются неизменными (а часто и вообще нерегламентируемыми) условия деятельности органов государственной власти и государственных служащих». На вопрос о том, что же составляет суть, сердцевину административной реформы, Ю.Н. Старилов дает четкий ответ: «С нашей точки зрения, сущностью административной реформы должно стать коренное изменение законодательства о государственной службе»[162]. Очевидно, что введение административных регламентов — важный шаг именно в этом направлении. Устанавливая четкие административные процедуры, они способствуют формированию строгих правовых рамок для реализации правового статуса государственных служащих[163].

---

[162] См.: Старилов Ю.Н. Административная реформа: К перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 16: Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение. Воронеж, 2004. С. 236-237.

[163] Еще в 1996 году Ю.Н. Стариловым был сделан прогноз о развитии в будущем процессуальных (процедурных) норм в рамках института государственной службы, в том числе — механизма ее прохождения (см.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 1996. С. 23).

Однако прежде чем перейти к анализу проблем правового оформления деятельности государственных служащих, отметим следующее немаловажное обстоятельство. Было бы неверно сводить всех субъектов-исполнителей административных процедур действующих административных регламентов федеральных исполнительных органов лишь к государственным служащим. Многие административные регламенты в социальной сфере (в том числе — по вопросам борьбы с безработицей) реализуются работниками центров занятости. Более того, последние в ряде случаев могут привлекать в качестве соисполнителей иных лиц, не являющихся государственными служащими. Так, согласно п. 36 утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 16.06.2008 г. № 281н Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан[164], для участия в предоставлении обозначенной государственной услуги ответственный работник центра занятости населения может по согласованию с директором центра привлекать иных работников органов и учреждений, участвующих в предоставлении государственной услуги, или других специалистов, обладающих необходимыми знаниями и опытом работы, либо организации и учреждения, входящие в инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Предоставление публичных услуг может быть связано с еще более нетривиальными субъектами. В частности, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития РФ от 24.12.2009 г. № 1024н Административный регламент по предоставлению государственной услуги по направлению граждан на лечение за пределами территории РФ[165] обозначает в качестве соисполнителей административных действий по поводу согласования и заключения договора о лечении пациента (гражданина РФ-получателя услуги) иностранные организации. Также следует отметить: многие из административных регламентов федеральных исполнительных органов в сфере реализации «классических» властных полномочий нередко пытаются распространить свои нормы на лиц, не являющихся государственными служащими. Нельзя сбрасывать со счетов и зарождающийся подинститут административных регламентов юридических

Внедрение административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в полной мере подтверждают справедливость этого прогноза авторитетного исследователя.

[164] Российская газета. 2008. 11 июля.

[165] Российская газета. 2010. 10 фев.

лиц публичного права, исполнение которых будет возлагаться на их работников[166].

Очевидно, что названные работники государственных и негосударственных организаций не могут рассматриваться в качестве должностных лиц с точки зрения законодательства о государственной службе. Конечно, пытаться исчерпывающе урегулировать их правовой статус в административном законодательстве нецелесообразно. С другой стороны, неправильно было бы и полностью отказываться от определения административной правосубъектности последних. При регламентации статуса таких лиц как участников административных процедур административных регламентов федеральных исполнительных органов следует исходить из того, что деятельность указанных исполнителей может приобретать публичный характер. А значит, в дополнение к нормам административных регламентов, должны приниматься дополняющие их административные соглашения[167] и должностные инструкции (должностные регламенты), в которых должны определяться не только конкретные права и обязанности работников организаций, но и ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) административно-правовых обязанностей.

Но все же основным «адресатом» административных регламентов федеральных органов исполнительной власти были и остаются государственные служащие. Поэтому одной из ключевых для правильного понимания и конструктивного развития института административных регламентов является проблема должностных регламентов государственных служащих[168]. Значимость локальных актов, конкретизирующих права и обязанности служащих, давно признана и практикой, и наукой административного права[169]. Симптоматично, что законодатель еще до создания правовых основ административных регламентов федеральных исполнительных органов ввел в Закон о государ-

[166] Подробнее этот вопрос рассмотрен в § 4.2 монографии.

[167] По проблеме административных договоров при реализации административных процедур взаимодействия см. § 3.3 данной книги.

[168] Вопросы должностных регламентов начинают привлекать внимание отдельных исследователей: Административная реформа в России. М., 2006. С. 296-302 (автор главы — А.Ф. Ноздрачев); Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 186-194; Горб В. Методология разработки должностных регламентов государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2007. № 4. С. 43-53, и др.

[169] См., например: Васильев Р.Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 13.

ственной гражданской службе понятие «должностной регламент». Должностные регламенты упоминаются во многих статьях названного Закона, но легальная их дефиниция отсутствует. Впрочем, в Письме Минздравсоцразвития РФ от 10.08.2005 г. № 3855-ВС «О рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах»[170] (далее — Письмо Минздравсоцразвития РФ 2005 г. № 3855-ВС) предпринята несколько описательная попытка определения должностных регламентов в качестве «нормативных документов, призванных содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами, а также использоваться при оценке служебной деятельности государственного служащего соответствующего госоргана при проведении аттестации, при приеме граждан на государственную службу в порядке назначения или по конкурсу».

В ст. 47 Закона о государственной гражданской службе определены основные элементы содержания должностных регламентов. Согласно ч. 2 ст. 47 в должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

[170] СПС «КонсультантПлюс».

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Нетрудно заметить, что два первых раздела должностных регламентов совпадают по объему с содержанием должностных инструкций. Остальные же элементы первых выходят за рамки вторых. Особенно это касается разделов, посвященных срокам и процедурам подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядку их согласования и принятия; порядку служебного взаимодействия; показателям эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного служащего.

Согласно ч. 3 ст. 47 Закона, положения должностных регламентов учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. В соответствии с ч. 4 ст. 47, результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего. При этом примерные должностные регламенты утверждаются органом по управлению государственной службой (ч. 5 ст. 47), а конкретные должностные регламенты утверждаются представителем нанимателя (ч. 1 ст. 47).

Думается, можно признать удачным определение целей разработки должностных регламентов, содержащееся в утвержденных Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21.02.2006 г. № 18 Методических рекомендациях по разработке должностных регламентов

федеральных государственных гражданских служащих аппаратов судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ[171]:

1) создание организационно-правовой основы служебной деятельности гражданских служащих;

2) регламентация текущей служебной деятельности гражданского служащего;

3) обеспечение объективности при проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв; оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена; поощрении и награждении гражданского служащего либо при применении к нему дисциплинарного взыскания.

При этом значение должностных регламентов для развития института административных регламентов, как отмечалось выше, весьма велико. Действительно, логическим завершением формирования административных регламентов как нового вида правового акта управления является детализация административных процедур до уровня ответственных должностных лиц. Такая детализация (как будет подробнее показано ниже) может достигаться двумя путями. Во-первых, включением в текст административных регламентов норм об отдельных должностях. Во-вторых, посредством закрепления функциональных ролей. Именно должностные регламенты призваны способствовать достижению основных целей разработки и реализации административных регламентов, в том числе — в плане борьбы с коррупцией[172]. Взаимное соответствие административных и должностных регламентов — необходимое условие для нормального развития обоих взаимосвязанных институтов административного права. Очевидно поэтому в п. 40 Порядка разработки и утверждения административных регламентов в качестве самостоятельной задачи анализа практики применения административных регламентов федеральных органов исполнительной власти обозначено установление соответствия должностных регламентов ответствен-

[171] СПС «КонсультантПлюс».

[172] Неслучайно в ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Российская газета. 2008. 30 дек.) к числу основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции отнесены оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

ных должностных лиц, участвующих в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги), административному регламенту в части описания в них административных действий, профессиональных знаний и навыков[173].

Но прежде чем анализировать основные проблемы формирования должностных регламентов, необходимо определиться с их правовой природой. Здесь следует учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, отраслевая природа таких правовых актов, находящихся на «стыке» административного и трудового законодательства, может показаться трудноопределимой. Вместе с тем правовые основы должностных регламентов установлены в Законе о государственной гражданской службе. При этом согласно ст. 73 названного Закона, нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Законом о государственной гражданской службе. Таким образом, говорить об административно-трудовом характере должностных регламентов вряд ли уместно. Согласно существующей концепции правового регулирования отношений государственной гражданской службы это исключительно административные акты. Дискуссионен характер содержащихся в должностных регламентах предписаний. В научной литературе высказывается мнение о том, что должностные регламенты являются индивидуальными административными актами[174]. С другой стороны, Письмо Минздравсоцразвития РФ 2005 года № 3855-ВС подчеркивает нормативность указанных документов. Представляется, что обе точки зрения требуют известного уточнения. Очевидно нормативны лишь типовые должностные регламенты. Конкретные же должностные регламенты носят смешанный характер. Думается, в тех случаях, когда их действие распространяется лишь на одну должность в рамках органа управления, можно говорить о том, что такие акты являются индивидуальными. Однако распространение одного должностного регламента сразу на несколько должностей в рамках соответствующего органа, по нашему мнению, не позволяет рассматривать его в качестве исключительно индивидуального. Поэтому корректней определить последние в качестве

[173] Конечно, наиболее выражена связь должностных регламентов именно с внешнеуправленческими регламентами федеральных органов исполнительной власти. Однако и регламенты внутренней организации также требуют взаимного соответствия элементов их содержания с должностными регламентами государственных служащих. Особенно это касается внутриорганизационных процедур взаимодействия государственных служащих.

[174] См., например: Брижанин В.В. Указ. соч. С. 87.

локальных нормативно-индивидуальных правовых актов: на локальном уровне нормативное и индивидуальное начала правового акта нередко являются трудноразличимыми.

Наконец, анализируя сущность должностных регламентов, нельзя не упомянуть о несколько парадоксальных нормах ч. 1 ст. 47 и ч. 3 ст. 24 Закона о государственной гражданской службе, провозгласивших двойственную правовую природу должностных регламентов, являющихся одновременно и частью «административного регламента федерального органа исполнительной власти», и «существенным условием» служебного контракта. Выше уже говорилось о юридической бессодержательности использованного в ч. 1 ст. 47 Закона (а также в Типовом регламенте взаимодействия) термина «административный регламент федерального органа исполнительной власти», включающего, наряду с должностными регламентами государственных служащих такого органа, его внешнеуправленческие и внутриорганизационные административные регламенты. Проблема нормы ч. 3 ст. 24 Закона о государственной гражданской службе сложнее. Провозглашение должностного регламента «существенным условием» служебного контракта оценивается одними авторами позитивно[175], другими — негативно[176]. По нашему мнению, обозначенная норма некорректна по крайней мере ввиду следующих причин. Во-первых, Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»[177] из Трудового кодекса (далее — ТрК) исключено понятие существенных условий трудового договора. Вместо этого термина в ст. 57 ТрК указано, какие условия являются обязательными для включения в трудовой договор. Уже поэтому сохранение в Законе о государственной гражданской службе норм о «существенных условиях» служебных контрактов порождает больше вопросов, чем дает ответов.

[175] Ершова Е.А. Служебный контракт: стороны, понятие, содержание и форма // Трудовое право. 2006. № 1. С. 34-35.

[176] См., например: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Липатова Э.Г., Чаннова С.Е. М., 2006. С. 109 (автор комментария к статье — М.В. Пресняков); Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 33.

[177] СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2878.

Что такое «существенное условие», каковы последствия его несогласования, ненадлежащего согласования или нарушения? Однако в случае с должностными регламентами проблема еще глубже. Ведь последние, как уже отмечалось выше, являются по своей правовой природе преимущественно нормативными локальными правовыми актами. Служебный же контракт есть акт индивидуальный. Как нормативный акт может быть частью акта индивидуального? Думается, правильнее было бы говорить о включении отдельных элементов содержания должностных регламентов в служебные контракты в качестве обязательных условий (например, прав и обязанностей государственных служащих). При этом в служебных контрактах могут определяться индивидуальные особенности правового положения конкретного государственного гражданского служащего; в этом случае нормы должностных регламентов будут уточняться в каждой конкретной ситуации[178]. Таким образом, определение должностного регламента в качестве существенного условия служебного контракта следует признать некорректным. Представляется целесообразным устранить термин «должностной регламент» из п. 3 ч. 3 ст. 24 Закона о государственной гражданской службе и ввести дополнительную часть в эту статью, в которой будет установлен общий принцип соотношения названных правовых актов управления: «Служебный контракт государственного гражданского служащего принимается в соответствии с требованиями законодательства РФ и на основании должностных регламентов соответствующих должностей государственной гражданской службы».

Итак, должностные регламенты государственных служащих можно определить в качестве локальных (преимущественно нормативных) административных служебных правовых актов, определяющих организационно-правовые основы служебной деятельности государственных гражданских служащих, регламентирующих и обеспечивающих объективность оценки текущей служебной деятельности государственных служащих и принимаемых на основе и во взаимодействии с административными регламентами и иными процедурными нормативными правовыми актами управления.

Опираясь на сформулированные выше сущностные признаки должностных регламентов государственных служащих, попытаемся определить предметную сферу их действия — по федеральным государственным органам, видам государственной службы и должностей.

[178] Конечно, такое уточнение не должно приводить к коллизиям и ухудшению положения служащего в сравнении с усредненной моделью.

В настоящее время должностные регламенты ориентированы законодателем именно на государственную гражданскую службу, преимущественно в федеральных органах исполнительной власти. Однако не стоит забывать, что государственная гражданская служба может проходить и в иных федеральных органах. В результате за последние годы нормативные правовые акты по вопросам должностных регламентов были приняты Генеральной прокуратурой РФ[179], Центральной избирательной комиссией РФ[180], Судебным департаментом при Верховном Суде РФ[181] и некоторыми иными государственными органами, не относящимися к исполнительной ветви власти. Вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что должностные регламенты по самой своей сути наиболее связаны именно с внешнеуправленческими административными регламентами государственных органов и должны приниматься в параллель с последними. Но феномен внешних административных регламентов возник и развивается в системе исполнительных органов; Генеральная прокуратура, Судебный департамент при Верховном Суде РФ или Центризбирком РФ таких правовых актов управления не принимают. Ниже будет показан коренной порок существующей административно-правовой реальности, когда внедрение административных регламентов федеральных органов исполнительной власти не сопровождается разработкой «полноценных» должностных регламентов. Принятие же «настоящих» должностных регламентов в отсутствие административных регламентов с их развитой системой административных процедур вообще вряд ли возможно. Следовательно, попытки федеральных государственных органов принимать должностные регламенты без одновременной разработки сравнительно полных процедурных (внешнеуправленческих и внутриорганизационных) норма-

[179] Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16.10.2006 г. № 92 «Об утверждении примерных должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих органов прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2006. № 12.

[180] Распоряжение Центризбиркома РФ от 26.09.2005 г. № 135-р «О должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[181] Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21.02.2006 г. № 18 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих аппаратов судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

тивных административных актов приведут лишь к переименовыванию должностных инструкций.

Далее отметим: должностные регламенты ориентированы именно на государственную гражданскую службу, что следует хотя бы из закрепления основ этого института в Законе о государственной гражданской службе. Неудивительно, что правовые акты по вопросам должностных регламентов таких «силовых» ведомств, как ФСКН или Федеральная таможенная служба, адресованы лишь их гражданским служащим[182]. Вместе с тем буквальное толкование норм утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.)»[183] позволяет сделать вывод о том, что должностные регламенты предполагается внедрить в отношении должностей всех трех видов государственной службы. Однако вряд ли этот подход следует признать корректным. Дело в том, что в содержании должностных регламентов (как еще будет отмечено ниже) следует выделить две группы новелл, отличающих их от привычных должностных инструкций. Во-первых, это оценочные положения, которые действительно могут стать полезными для разных сфер управленческой деятельности (в том числе — правоохранительной); в первую очередь это показатели эффективности и результативности деятельности государственных служащих. Во-вторых, процедурная часть — нормы о взаимодействии государственных служащих; об их участии в принятии правовых актов и т.д. Последняя, по нашему мнению, может развиваться лишь «в связке» с административными регламентами федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, законодательно закрепленная модель должностных регламентов может «полноценно» развиваться лишь в рамках государственной гражданской службы, причем именно в тех федеральных органах, деятельность которых регулируется внешнеуправленческими и внутриорганизационными административными регламентами. Во всех остальных случаях должностными регла-

[182] См.: Приказ ФСКН РФ от 20.02.2007 г. № 40 «Об утверждении примерной формы должностного регламента федерального государственного гражданского служащего органа по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (СПС «КонсультантПлюс»); Приказ ФТС РФ от 11.08.2009 г. № 1458 «Об утверждении Положения о порядке разработки и утверждения должностной инструкции сотрудника таможенного органа РФ и должностного регламента государственного гражданского служащего таможенного органа РФ» (СПС «КонсультантПлюс»).

[183] Российская газета. 2009. 13 марта.

ментами будут называться лишь должностные инструкции. Но такие должностные инструкции могут быть «облагорожены» определенными наработками института должностных регламентов.

Какие же должности государственной гражданской службы могут быть охвачены должностными регламентами? Полагаем, что последние являются универсальной правовой формой для всех предусмотренных законодательством категорий и групп должностей. Однако нормы о должностных регламентах должны подчиняться общему ограничению предмета правового регулирования законодательства о государственной гражданской службе за счет исключения из такового общественных отношений по поводу занятия государственных должностей РФ и государственных должностей субъектов РФ. Думается, отказ от должностных регламентов для обозначенной категории лиц верен, так как характер их компетенции мало поддается регламентации административными процедурами.

После определения предметной сферы действия должностных регламентов необходимо раскрыть способы идентификации должностного лица в административных регламентах, позволяющие установить формальную связь между административными и должностными регламентами. Как отмечается в п. 32 Порядка разработки и утверждения (внешнеуправленческих) административных регламентов, при описании каждого административного действия необходимо указывать сведения о должностном лице, ответственном за его выполнение. При этом если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги), содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте административного регламента. Действительно, в ряде случаев в административных регламентах закрепляются конкретные должности, как правило, относящиеся к категории «руководители»[184]. Но гораздо большее распространение получил другой способ идентификации ис-

[184] Так, согласно п. 37 утвержденного Приказом МВД РФ, ФМС РФ от 30 апреля 2009 г. № 338/97 Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда (Российская газета. 2009. 17 июня), «организация выездных проверок возлагается на начальника или заместителя начальника подразделения системы ФМС России, сотрудники которого на основании распоряжения проводят проверку».

полнителей — посредством обозначения их «функциональных ролей». Еще в 2006 г. Н.А. Игнатюк подчеркивала: «…при описании последовательности действий необходимо указывать не на должности ответственных лиц, а на лиц, ответственных за исполнение той или иной государственной функции. Например, лицо, ответственное за назначение; лицо, ответственное за подготовку; лицо, ответственное за проведение; лицо, ответственное за организацию и т.п.»[185]. Схожий тезис одновременно с Н.А. Игнатюк высказал и А.В. Яцкин. Автор верно отметил, что если указывать конкретную должность, то административный регламент может получиться излишне жестким. Так как административные регламенты федеральных исполнительных органов утверждаются в виде нормативных правовых актов, то любое изменение деятельности в процессе потребует соответствующего изменения регламента, что нерационально и ограничивает процедуры оптимизации. Поэтому при работе над проектами административных регламентов целесообразно использовать так называемые роли, что предполагает выделение устойчивых наборов работ и обозначение ответственности за них. Далее автор делает вывод: именно здесь возникает формальная связь административных и должностных регламентов: «Действительно, если должность, для которой разрабатывается должностной регламент, присутствует в исполнении данной функции органа власти и для нее уже разработан административный регламент исполнения функций, для описания обязанностей данной должности достаточно обозначить ее «роль» в административном процессе в должностном регламенте. Тем самым описание действий не нужно дублировать в должностном регламенте»[186]. Впрочем, последний тезис А.В. Яцкина представляется не только противоречащим требованиям ст. 47 Закона о государственной гражданской службе, но и логически ошибочным. По нашему мнению, строгая детализация функциональной роли государственного служащего в должностном регламенте была бы отнюдь нелишней. Ведь откорректировать последний гораздо проще, чем внести поправки в административный регламент. А недостаточная конкретность должностных регламентов может негативно сказаться на качестве исполнения государственным служащим соответствующих административных процедур.

---

[185] См.: Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 31.

[186] Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 23-24.

Рассмотрим подробнее основные предусмотренные Законом о государственной гражданской службе разделы должностного регламента.

1. Должностные права и обязанности гражданского служащего.

В научной литературе идея законодателя детализировать довольно общие положения законодательства в части прав и обязанностей госслужащих в их должностных регламентах в целом находит поддержку. Так, Ю.Б. Носова пишет: «Поскольку в законодательстве о государственной службе обязанности государственных гражданских служащих, как правило, закрепляются в довольно общей форме (например, обязанность поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей), представляется целесообразным закреплять конкретные обязанности гражданских служащих именно в должностных регламентах. Это позволит минимизировать сложности, возникающие при установлении факта нарушения обязанностей»[187]. Итак, характер и целесообразность соотношения указанного раздела должностного регламента с положениями административного законодательства (т.е. в том числе — и с административными регламентами федеральных органов исполнительной власти) не вызывает особых дискуссий. Однако корректность регулирования в должностных регламентах прав и обязанностей государственных служащих ставится некоторыми авторами под сомнение через призму проблемы их соотношения со служебными контрактами. В частности, Е.А. Ершова отмечает: «…ранее, как правило, трудовые права и обязанности работника в основном содержались в должностных инструкциях, утверждаемых работодателем односторонне. На практике это обычно приводило к их постоянным изменениям без согласования с работниками и к неисчислимым нарушениям их прав». Автор высказывает опасение, что попытка установления прав и обязанностей государственного служащего не только в служебном контракте, но и таком административном акте, как должностной регламент, сохраняет вероятность подобного нарушения прав государственных служащих[188]. По нашему мнению, описанные тревоги несколько преувеличены хотя бы потому, что законом установлены четкие требования к содержанию и порядку изменения

[187] См.: Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации как средство обеспечения охраны прав и свобод человека и гражданина // Трибуна молодых ученых: сб. науч. трудов. Вып. 12: Человек, его права и свободы — высшая ценность / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 147.

[188] Ершова Е.А. Служебный контракт: стороны, понятие, содержание и форма // Трудовое право. 2006. № 1. С. 37.

служебного контракта. Попытка представителя нанимателя заключить «бессодержательный» служебный контракт при дальнейшей детализации «сердцевины» правового статуса служащего (его прав и обязанностей) посредством произвольно изменяемого в одностороннем порядке должностного регламента была бы очевидным нарушением законодательства о государственной службе, являющимся безусловным основанием для привлечения его к юридической ответственности. При анализе правовой природы должностных регламентов нами уже высказывалось мнение о необходимом соотношении должностных регламентов и служебных контрактов. Повторим: некоторые элементы содержания этих самостоятельных правовых актов пересекаются. Но полного тождества здесь быть не должно. Должностные регламенты, как преимущественно нормативные локальные акты, призваны определять права и обязанности, как правило, для нескольких должностей (группы должностей). И хотя последние представляют собой известную ступень конкретизации в сравнении с административным законодательством, их положения носят все же общий характер. Конечная индивидуализация прав и обязанностей должна достигаться посредством служебных контрактов (соглашений сторон). Заключенный служебный контракт должен соответствовать должностным регламентам. Но и последние не должны ухудшать положения государственного служащего, будучи связанными содержанием служебного контракта (с момента его заключения).

2. Перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения.

Этот раздел тесно связан с предыдущим. Однако вместе с тем здесь делается однозначный акцент: указываются не просто полномочия, но конкретный перечень вопросов, по которым гражданский служащий в соответствии с замещаемой должностью государственной гражданской службы вправе самостоятельно принимать управленческие и иные решения с учетом задач и функций, возложенных на государственный орган, его структурное подразделение. В качестве примера можно привести следующие позиции, упомянутые в вышеупомянутых утвержденных Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21.02.2006 г. № 18 Методических рекомендациях:

1) давать рекомендации, указания;

2) принимать участие в рассмотрении, согласовании, визировании протокола, акта, докладной записки, методического письма, отчета, плана, доклада и т.д.;

3) информировать вышестоящего руководителя для принятия им соответствующего решения;

4) осуществлять проверку документов и при необходимости возвращать их на переоформление или запрашивать недостающую информацию;

5) отказывать в приеме документов, оформленных ненадлежащим образом;

6) переадресовывать документы, устанавливать или изменять (продлевать) сроки их исполнения;

7) информировать соответствующие подразделения о выявленных нарушениях законодательства;

8) исполнять соответствующий документ или направлять его исполнителю;

9) принимать решение о соответствии представленных документов требованиям законодательства, их достоверности и полноты;

10) заверять надлежащим образом копию какого-либо документа и др.

Вместе с тем позиция законодателя по этому вопросу представляется несколько упрощенной. Думается, следует согласиться с точкой зрения о том, что данный раздел должностного регламента должен включать не только перечень вопросов, но и определять ряд иных тесно связанных моментов. В том числе — перечень обстоятельств, при которых гражданский служащий должен или может принять решение самостоятельно; варианты принятия решения; сроки принятия решения и его правовые формы[189].

3. Перечень вопросов, по которым государственный служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и(или) проектов управленческих и иных решений.

В данном разделе, тесно соприкасающемся с внутриорганизационными процедурами внутренних регламентов федеральных органов исполнительной власти, должны определяться задачи, функции, права и обязанности государственных гражданских служащих при подготовке проектов нормативных и иных правовых актов (решений). Формы такого участия могут быть различными, в том числе — постановка цели; подготовка информации; анализ факторов, влияющих

[189] См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Липатова Э.Г., Чаннова С.Е. М., 2006. С. 203-204 (автор комментария к соответствующей статье — М.В. Пресняков).

на содержание проекта; разработка и оценка возможных вариантов, выбор наиболее приемлемого варианта; оценка результатов; визирование; участие в обсуждении проекта; внесение предложений по проекту нормативного акта; согласование; осуществление правовой экспертизы документа и т.д.

4. Сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений.

Названный раздел — один из тех, что призваны отражать специфику должностных регламентов как нового вида административных актов, приходящего на смену должностным инструкциям. Здесь должны найти свое отражение основные административные процедуры регламентов внутренней организации и внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, участниками которых выступают соответствующие государственные служащие.

5. Порядок служебного взаимодействия государственного служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, а также с организациями. Как отмечается в Письме Минздравсоцразвития РФ от 2005 г. № 3855-ВС, такое служебное взаимодействие должно строиться в связи со следующими блоками: анализ практики применения действующего законодательства в определенной сфере (отрасли) экономики и осуществление законодательных инициатив; прогнозирование развития соответствующей сферы (отрасли) экономики; выполнение функций планирования: разработка всех видов комплексных программ и планов с принятием решений по утверждению соответствующих документов; организация, координация и регулирование выполнения всех положений, отраженных в соответствующих программах; выполнение функций контроля и анализа (выходными документами являются отчеты, акты, аналитические справки и доклады). Как еще будет отмечаться в главе 3 книги, процедуры взаимодействия в настоящее время недостаточно разработаны в административном законодательстве. Безусловно, это обстоятельство отнюдь не облегчит корректного формирования обозначенного раздела в должностных регламентах, особенно при регулировании межведомственного взаимодействия. В последнем случае положения должностных регламентов должны разрабатываться с учетом правил

не одного, но нескольких административных регламентов (и иных нормативных правовых актов управления), в том числе — принятых разными федеральными органами исполнительной власти. Здесь возникает вопрос: даже если предположить, что должностные регламенты помогут преодолеть упомянутый дефект административных регламентов, не «перегрузит» ли их такой потенциально объемный и коллизионный раздел? Действительно, подобная проблема более чем вероятна. С другой стороны, по нашему мнению, он был бы весьма полезен, так как в этом и заключается одна из главных особенностей регламентного регулирования — не просто установить, что нужно делать абстрактным субъектам публичного права, но и определить: кто конкретно, как и в системе с кем будет действовать.

6. Перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа.

В научной литературе высказывается сомнение в целесообразности включения в должностные регламенты этого раздела по той причине, что сама категория «государственная услуга» в настоящее время не получила исчерпывающей, внутренне непротиворечивой и общепризнанной (или хотя бы легальной) характеристики[190]. Действительно, феномен государственных (шире — публичных) услуг принадлежит к одному из сложных и дискуссионных правовых явлений[191].Попытки формирования различных «сводных» реестров государственных услуг отдельных федеральных органов исполнительной власти или их групп пока не увенчались успехом. Естественно, что и должностные регламенты в соответствующей части не могут быть корректно разработаны. С другой стороны, представляется возможным и целесообразным включать в должностные регламенты не просто перечни государственных услуг (их действительно зачастую очень непросто разграничить с государственными полномочиями), но перечни государственных услуг и государственных функций (полномочий), в реализации которых принимают участие конкретные государственные служащие.

7. Ответственность государственного служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии

[190] См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе…» М., 2006. С. 204 (автор комментария к соответствующей статье — М.В. Пресняков).

[191] Данной проблеме посвящен § 3.2 монографии.

с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы[192].

Нельзя не согласиться с К.С. Бельским, который отмечал общий дефект отечественного законодательства в части регулирования вопросов ответственности должностных лиц: «Общеизвестно, что регламентация управленческих функций, задач и полномочий при отсутствии точно очерченных механизмов ответственности за порученное дело — традиционный недостаток дореволюционных и советских законодательных актов, которые регулировали статус должностных лиц. Указанный недостаток способствовал возникновению типа администратора, с готовностью принимавшего власть, но решительно отвергавшего ответственность как чуждое понятие»[193]. Другой известный специалист в науке административного права — Ю.Н. Старилов, — предостерегая в 2004 г. от ложного, поверхностного подход к административной реформе, подчеркивал, что суть таковой должна заключаться не в бесконечных экспериментах над системой и структурой федеральных исполнительных органов, но в коренном изменении законодательства о государственной службе, «в котором институт ответственности государственных служащих являлся бы главнейшим и решающим в определении их правового статуса»[194].

Согласно Письму Минздравсоцразвития РФ 2005 г. № 3855-ВС в должностных регламентах должны быть установлены: материальная ответственность государственного служащего (за возможный имущественный ущерб, связанный с характером служебной деятельности), «моральная ответственность» за «обеспечение безопасности ведения работ, обусловленных вероятностью несчастных случаев при выполнении работ в опасных условиях», «социальная ответственность» за

[192] Согласно п. 2 ч. 2 ст. 47 Закона о государственной гражданской службе, вопросы ответственности государственного гражданского служащего должны регулироваться в одном разделе с его правами и обязанностями. Однако мы рассмотрим обозначенную проблему отдельно.

[193] Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1991. С 4.

[194] Старилов Ю.Н. Административная реформа: к перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 16: Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение. Воронеж, 2004. С. 237.

«предупреждение социальных последствий принимаемых решений, обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан, выполнение работ, связанное с риском жизни других людей»[195] и, конечно, административный и дисциплинарный виды ответственности. Рассмотрим последние два вида ответственности подробнее через призму обозначенной проблематики.

7.1. Как известно, согласно ст. 2.4 КоАП РФ, должностные лица несут административную ответственность в случае совершения ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Видимо, следует согласиться с точкой зрения о том, что данная формулировка КоАП РФ не означает знака равенства между основаниями дисциплинарной и административной ответственности. КоАП РФ презюмирует, что невыполнение должностными лицами обязанностей по службе может быть не только дисциплинарным проступком, но и административным правонарушением. Причем административным деликтом будет не любое нарушение служебных обязанностей, но лишь такое, признаки состава которого прямо описаны в статьях Особенной части КоАП РФ[196].

Анализ норм КоАП РФ позволяет привести примеры составов административных правонарушений, связанных с ненадлежащим исполнением должностными лицами процедур административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Так, в ст. 14.25 установлена административная ответственность за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (несвоевременное или неточное внесение записей в единый государственный реестр; незакон-

[195] Очевидно, что нормы о «моральном» и «социальном» видах ответственности лишены юридического содержания, а значит, и смысла.

[196] См., например: Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 25.
Стоит отметить, что в отечественной научной литературе этот вопрос уже давно становился самостоятельным предметом анализа. Так, И.А. Галаган подчеркивал следующую специфику неуголовных публичных правонарушений должностных лиц: последние могут являться одновременно нарушениями как внутриуправленческих отношений (т.е. служебных обязанностей), так и отношений внешнего управления (т.е. административно-правовых обязанностей). В результате нарушители могут быть подвергнуты как дисциплинарному взысканию, так и мерам административной ответственности (см.: Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1971. С. 29-30).

ный отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление содержащихся в едином государственном реестре сведений и(или) документов либо иных предусмотренных законодательством о государственной регистрации документов заинтересованным в их получении лицам; непредставление, или несвоевременное предоставление, или предоставление недостоверных сведений в орган, осуществляющий государственную регистрацию; предоставление в орган, осуществляющий государственную регистрацию, документов, содержащих заведомо ложные сведения, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния). При этом Приказом Минюста РФ от 31.03.2009 г. № 96 утвержден Административный регламент исполнения Минюстом РФ государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческий организаций[197]. Следовательно, нарушения обозначенного Административного регламента, содержащие в себе признаки составов по ст. 14.25 КоАП РФ, повлекут, помимо прочего, административную ответственность. Еще одним примером данного ряда может служить ч. 2 ст. 19.15 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за допущение должностным лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина РФ без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту жительства. Содержание этой статьи соприкасается с утвержденным совместным Приказом МВД РФ № 385 и ФМС России № 117 от 19.05. 2009 г. Административным регламентом исполнения ФМС, ее территориальными органами и органами внутренних дел РФ государственной функции по контролю и надзору за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту жительства в пределах РФ[198]. Однако в целом действующие административные регламенты федеральных органов исполнительной власти сравнительно слабо охраняются административно-деликтным законодательством. Поэтому, по нашему мнению, следует согласиться с высказанными в научной

[197] Российская газета. 2009. 30 апр.

[198] БНА ФОИВ. 2009. № 33.

литературе предложениями о введении в КоАП РФ целой системы новых составов административных правонарушений — как в связи с более глубокой охраной отдельных групп общественных отношений (например, за нарушения порядка приема и(или) рассмотрения обращений, в том числе в сфере предоставления государственных услуг)[199], так и в связи с нарушениями конкретной формы правовых актов управления — административных регламентов[200]. Ясно, что нормы об административной ответственности за такие нарушения должны устанавливаться только в КоАП РФ; самостоятельное регулирование обозначенных вопросов в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти (и тем более — в должностных регламентах государственных служащих) юридически невозможно. Впрочем, сколь бы ни росла в ближайшем будущем роль административной ответственности в неуголовной охране административных процедур административных регламентов, пальма первенства здесь, безусловно, принадлежит дисциплинарной ответственности.

7.2. Действующее законодательство предусматривает довольно широкий спектр правовых источников дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Во-первых, конечно, это Закон о государственной гражданской службе, устанавливающий основы соответствующего института. Во-вторых, согласно п. 9.11 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, основания и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности руководителей и иных должностных лиц территориального органа федерального органа исполнительной власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей определяется в положении о территориальном органе[201]. В-третьих, ч. 7 ст. 24 Закона о государственной гражданской службе обозначает вопросы дисциплинарной ответственности государственного служащего элементом содержания его служебного контракта. Представляется справедливым суждение Ю.Б. Носовой о том, что «исходя из признания публичного характера го-

[199] См.: Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: Дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 10.

[200] Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дис…канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2007. С. 9.

[201] В текстах доступных в СПС «КонсультантПлюс» (версия «Профессионал») типовых положений о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти соответствующие нормы отсутствуют.

сударственной службы, регулирование в служебном контракте (соглашении, несущем в себе диспозитивный элемент) отношений по применению дисциплинарной ответственности гражданских служащих признается нецелесообразным. В связи с этим представляется необходимым исключить из числа правовых источников дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих служебный контракт»[202].

Одну из ключевых ролей в вопросе дисциплинарной ответственности призваны сыграть административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и должностные регламенты государственных служащих. Важность правовой охраны административных процедур административных регламентов федеральных исполнительных органов отмечалась еще в первоначальной редакции Порядка разработки и утверждения (внешнеуправленческих) административных регламентов: в п. 18 в качестве самостоятельного направления регулирования указывалось обеспечение «возможности установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги». Впоследствии, однако, упоминание о персональном характере ответственности было устранено, что легализовало бланкетность соответствующих регламентных норм. Видимо, во многом по этой причине положения об ответственности должностных лиц за нарушение административных процедур (должные устанавливаться, согласно п. 33 Постановления Правительства № 679, в разделе о порядке и формах контроля) во многих административных регламентах федеральных органов исполнительной власти бессодержательно-отсылочны. Подобная практика уже подвергалась отдельными исследователями критике. В частности, Н.А. Игнатюк настаивает на необходимости включения составов дисциплинарных проступков в тексты административных регламентов[203]. Следует отметить, что некоторые административные регламенты действительно пошли по этому пути, предприняв попытку связать функциональные роли с деликтными положениями. Так, согласно п. 27.3 утвержденного

[202] Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 10.

[203] Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 32; Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 119 (автор главы — Н.А. Игнатюк).

Приказом ФМС РФ от 19.03.2008 г. № 64 Административного регламента исполнения ФМС России государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве РФ[204], должностное лицо, ответственное за прием документов, несет персональную ответственность за соблюдение порядка приема документов, соответствие копий документов оригиналам, правильность и полноту оформления документов; должностное лицо, ответственное за рассмотрение материалов по вопросам гражданства, несет персональную ответственность за качество и правильность оформления, проверки и согласования материалов, сроки их рассмотрения; должностное лицо, ответственное за выдачу документов, несет персональную ответственность за соблюдение установленных сроков и порядка выдачи документов, правильность заполнения журналов учета выданных документов и внесения информации в учеты. Примером еще более четкого определения оснований (очевидно, преимущественно дисциплинарной) ответственности должностных лиц-участников административных процедур могут служить положения п. 148 утвержденного Приказом Минюста РФ от 14.09.2006 г. № 293 Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним[205]:

1) специалист, ответственный за прием документов, несет персональную ответственность за соблюдение сроков и порядка приема документов, правильность внесения записи в книгу учета входящих документов, оформление расписки, установленных пп. 78-90 Административного регламента;

2) государственный регистратор несет персональную ответственность за:

- соблюдение сроков и порядка проведения государственной регистрации прав, установленных пп. 92-98 Административного регламента,
- соответствие результатов проведенной правовой экспертизы требованиям законодательства,
- правильность внесенных записей в ЕГРП и сведений, внесенных в свидетельство и штамп регистрационной надписи на документах, в соответствии с п. 115 Административного регламента,
- правильность оформления, сроков и порядка подготовки уведомления о приостановлении государственной регистрации прав, со-

[204] Российская газета. 2008. 16 апр.

[205] Российская газета. 2006. 22 сент.

общения об отказе в государственной регистрации прав согласно пп. 127, 135 Административного регламента,

- принятие мер по самостоятельному устранению причин приостановления регистрации в соответствии с п. 126 Административного регламента,
- достоверность выданной информации, правомерность предоставления информации, соответствие выдаваемых копий правоустанавливающих документов подлинникам в соответствии с п. 146 Административного регламента;

3) специалист, ответственный за внесение записей в ЕГРП, несет персональную ответственность за соблюдение сроков, установленных пп. 101-102 Административного регламента, за правильность и достоверность записей, внесенных в ЕГРП;

4) специалист, ответственный за оформление свидетельства, несет персональную ответственность за соблюдение сроков и порядка оформления свидетельства, установленных пп. 105-110 Административного регламента, за достоверность и правильность сведений, внесенных в свидетельство;

5) специалист, ответственный за совершение надписей на правоустанавливающих документах, несет персональную ответственность за соблюдение сроков и порядка, установленных пп. 113-114 Административного регламента, за достоверность и правильность сведений, внесенных в штамп регистрационной надписи;

6) специалист, ответственный за выдачу документов, несет персональную ответственность за соблюдение сроков и порядка выдачи документов, за правильность заполнения книги учета выданных свидетельств о государственной регистрации прав, установленных пп. 118-124 Административного регламента;

7) специалист, ответственный за выдачу информации, несет персональную ответственность за соблюдение сроков и порядка предоставления информации, выдачи копий правоустанавливающих документов, установленных пп. 141-145, 147 Административного регламента.

Отдельно подчеркивается: персональная ответственность должностных лиц закрепляется в их должностных инструкциях (регламентах). Думается, это правильный подход, ведь на такую конечную детализацию нацелена вся рассмотренная выше структура должностных регламентов. К сожалению, он до сих пор не получил достаточно широкого распространения.

Также затронем проблему возможной кодификации норм о дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. В научной литературе высказываются голоса в пользу такой кодификации[206]. Здесь, однако, следует отметить следующее. Общие вопросы назначения дисциплинарного наказания, действительно, можно было бы развить в отдельном законодательном акте (соответствующие нормы Закона о государственной гражданской службе недостаточно полны). Конкретные же составы дисциплинарных проступков вряд ли могут быть кодифицированы по причине своего многообразия, что давно отмечалось в доктрине[207]. Но именно поэтому административные и должностные регламенты могут быть исключительно полезны. Устанавливая четкие административные процедуры (вплоть до уровня конкретной должности), они позволяют настолько детализировать основания дисциплинарной ответственности, насколько это только возможно. Таким образом, постепенный отход федеральных ведомств от идеи персонификации в административных и должностных регламентах ответственности должностных лиц (и, как результат, слабую развитость соответствующих положений названных правовых актов) следует признать существенным недостатком проводимой административно-правовой политики. По нашему мнению, необходимо не только внедрить обозначенные деликтные нормы в систему регламентов, но и обозначить проверку их реализации в качестве самостоятельного направления мониторинга практики применения регламентов[208].

8. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Показатели эффективности и результативности как элемент должностного регламента предусмотрены в п. 8 ч. 2 ст. 47 Закона о государ-

[206] См., например: Лупарев Е.Б. Принципы новой административной политики как основы национальной стратегии развития России // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы научно-практической конференции, посвященной 50-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20-21 ноября 2008 г.). Вып. 5. Ч. 2: Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 263-264; Самсонов В.Н. Совершенствование ответственности государства, его органов и служащих // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Материалы «круглого стола» (25-26 мая 1999 г.). Белгород, 2000. С. 47.

[207] Коркунов Н.М. Русское государственное право Н.М. Коркунова. Т. II. Часть Особенная. Изд. 6-е. СПб., 1909. С. 724-725.

[208] Подробнее вопрос мониторинга применения административных регламентов рассмотрен в § 3.4 монографии.

ственной гражданской службе. Впрочем, легальных дефиниций Закон по этому вопросу не устанавливает. В дальнейшем эффективность и результативность будут рассматриваться как синонимичные категории, характеризующие степень (меру) достижения поставленных целей.

Проблема управления по результатам — уже традиционный предмет исследований с позиций менеджмента, управления бизнес-процессами[209]. В последнее время вопросы государственного управления по результатам все более привлекают внимание не только исследователей[210], но и законодателя. Так, самостоятельным направлением в Концепции административной реформы обозначено создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности. Очевидно, что важную роль в решении этой проблемы могут сыграть административные и должностные регламенты. Однако до сих пор соответствующие разделы должностных регламентов государственных служащих не развиты. Этот факт был специально отмечен в Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.)». Названная программа не только подчеркнула необходимость разработки и внедрения показателей эффективности (результативности) деятельности государственных служащих, но и четко обозначила временные сроки для этого (которые будут рассмотрены ниже).

Нужно сказать, что несмотря на неоднократные призывы и декларации законодателя (по крайней мере, начиная с Закона о государственной гражданской службе), стройная и исчерпывающая система показателей эффективности государственной управленческой деятельности так и не была в полной мере разработана ни в теории[211], ни на практике. Конечно, мы не можем претендовать на единоличное восполнение сложившегося в науке административного права пробела. Однако попытаемся высказать ряд соображений по этому вопросу.

Во-первых, представляется необходимым в зависимости от субъектного состава разграничить показатели эффективности деятельности:

---

[209] См.: Драккер Питер Ф. Управление, нацеленное на результаты: пер. с англ. М., 1992. 192 с.; Управление по результатам: пер. с финск. / общ. ред. и предисл. Я.А. Леймана. М., 1993. 320 с., и др.

[210] См., например: Ханс де Брюйн. Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. М., 2005. 192 с.

[211] См., например: Дубик С. Государственная служба Российской Федерации: основные направления реформирования и развития // Государственная служба. 2006. № 2. С. 49.

1) государственного органа,
2) его структурных подразделений и
3) конкретных государственных служащих.

Примечательно, что некоторые федеральные органы исполнительной власти начинают нормативно закреплять показатели эффективности своей деятельности. В качестве примера можно привести утвержденный Приказом Федеральной службы судебных приставов от 25.12.2008 г. № 506 Расширенный перечень показателей деятельности на 2009 год для территориальных органов ФССП[212]. Например, для оценки состояния исполнительного производства вводятся такие показатели, как процент исполнительных производств, оконченных фактическим исполнением (рассчитываемый как отношение числа последних к общему количеству оконченных и прекращенных производств); процент взыскания по исполнительным документам (отношение фактически взысканной суммы к сумме, подлежащей фактическому взысканию); процент взыскания сумм по оконченным и прекращенным исполнительным производствам (отношение суммы, взысканной судебными приставами-исполнителями по оконченным и прекращенным производствам в отчетном периоде, к сумме, фактически подлежащей взысканию по оконченным и прекращенным в отчетном периоде исполнительным производствам) и т.д. Подобная практика заслуживает одобрения. Ясно, что показатели эффективности государственного органа (его структурных подразделений) должны быть в дальнейшем увязаны с показателями эффективности служебной деятельности конкретных должностных лиц.

Во-вторых, следует разграничивать показатели эффективности:

1) управленческих процессов;

2) управленческих результатов, причем последние в свою очередь могут быть поделены на:

2.1) показатели непосредственных результатов;

2.2) показатели «отдаленных», «итоговых» результатов[213].

Нетрудно заметить, что показатели результатов (особенно — итоговых результатов) более применимы к оценке деятельности всего государственного органа[214]. Для должностных регламентов государ-

[212] Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2009. № 1.

[213] Этот вопрос рассматривается также в последующих главах монографии в контексте проблемы управленческих стандартов.

[214] Ярким примером попытки оценить отдаленные социальные последствия управленческих действий может служить Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной вла-

ственных служащих актуальными представляются показатели эффективности управленческих процессов и непосредственных результатов, характеризующие степень соблюдения административных процедур нормативных правовых актов управления, в первую очередь — административных регламентов.

Примечательно, что показатели результативности профессиональной служебной деятельности государственного служащего упоминаются Законом о государственной гражданской службе не только в качестве обязательного раздела должностного регламента (п. 8 ч. 2 ст. 47), но и как факультативный элемент содержания служебного контракта (п. 4 ч. 4 ст. 24). В этой связи в научной литературе предпринята следующая попытка связать приведенную классификацию показателей эффективности с обозначенными видами правовых актов: в должностной регламент предлагается включать показатели процессов, а показатели непосредственного результата и конечного эффекта — в специальное приложение к срочному служебному контракту[215]. По нашему мнению, аргументация этого тезиса не является достаточно убедительной: общие показатели процессов и непосредственного результата управленческого воздействия вполне могут найти свое отражение, помимо прочего, в должностных регламентах. В дальнейшем же такие показатели должны быть уточнены в служебных контрактах применительно к конкретным должностям и конкретным государственным служащим. Конечные же эффекты отразить в названных правовых актах вряд ли возможно.

Третья классификация критериев опирается на характер источника их оценки:

1) внутренние показатели (подразумевают оценку процессов и результатов самими государственными органами и государственными служащими);

2) внешние показатели.

---

сти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256), относящий к числу таких показателей объем валового регионального продукта, реальную среднемесячную начисленную заработную плату работников в сравнении с предыдущим годом, долю населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума, уровень смертности населения и т.д.

[215] См.: Клищ Н.Н. Показатели эффективности и результативности деятельности органа государственной власти и профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М., 2005. С. 179-180.

Подключение «внешнего разума» к юридически значимой оценке деятельности государственных служащих — давно провозглашаемая, но не реализованная задача законодателя. Так, в Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 16.10.2006 г. № 92[216] в качестве самостоятельной позиции в оценке эффективности деятельности государственных гражданских служащих прокуратуры указано наличие жалоб на результаты исполнения служебных функций. Предполагалось, что в этом же направлении должна идти реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел[217]. Представляется, что внешняя оценка государственных органов и государственных служащих необходима. Вместе с тем при ее внедрении, конечно, нужна известная осторожность. Всегда есть риск того, что даже безупречное с точки зрения законности и целесообразности исполнение должностных обязанностей может подвергнуться неконструктивной критике, особенно — в ситуациях применения государственного принуждения, со стороны лиц, чьи права и интересы были правомерно ограничены. Следовательно, с одной стороны, включение внешней оценки более соответствует природе регулятивного государственного управленческого воздействия и в меньшей степени — охранительного. С другой стороны, при сборе и учете отзывов необходимо «уравновешивать», взаимно соотносить отзывы всех заинтересованных сторон — как удовлетворивших свои требования, так и тех лиц, чьи интересы не были удовлетворены. Такая диадность, думается, должна быть закреплена не только в анкетах, но и учтена при юридической оценке данных социологических опросов.

---

[216] Законность. 2006. № 12.

[217] На момент работы над книгой стало известно из СМИ о принятии министром внутренних дел Приказа от 19.01.2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования», в котором, помимо традиционных количественных, вводились показатели, характеризующие общественное мнение о работе органов внутренних дел. К сожалению, ни на сайте МВД, ни в СПС «КонсультантПлюс» (версия «Профессионал») текста этого приказа найти не удалось. Однако анализ неофициальных текстов в сети Интернет позволяет сделать вывод о том, что широко анонсированная реформа оценки эффективности деятельности этих органов фактически не состоялась: не конкретизирован порядок проведения соответствующих социологических исследований. Да и максимальное количество баллов по такой позиции несущественно: 3 из 135, т.е. около 2,2 % от общего числа баллов (по данному вопросу см.: Кашин О. Ментальный исход // Коммерсант-Власть. 2010. 1 фев. С. 13-15; Сборов А. Инструкция «для оборотней» // Там же. С. 15-17).

В-четвертых, заслуживает внимание предложенная в научной литературе классификация критериев оценки эффективности деятельности государственных служащих по интегральным критериям с выделением следующих позиций:

1) процентные показатели — доля своевременно подготовленных (отправленных) документов; доля прошедших экспертизу (получивших положительную оценку) документов; доля граждан (организаций), давших положительную оценку; эффективность деятельности по сравнению с предшествующим периодом;

2) количественные показатели — количество и объем подготовленных документов; количество обслуженных граждан (организаций);

3) рейтинговые показатели — место среди других сотрудников (структурных подразделений). Их применение предполагает расположение оцениваемых сотрудников по порядку от самого лучшего до самого худшего;

4) экономические показатели — полученный экономический эффект за период деятельности (Wрез): соотношение затрат и полученного результата (Wрез — Wзатр или Wрез / Wзатр). В государственных органах должны устанавливаться жесткие нормативы затрат как ресурсов, так и времени на выработку управленческих решений (хотя на практике определить вклад конкретного государственного служащего в достижение экономических показателей государственного органа бывает сложно);

5) временные показатели — среднее время решения однотипных задач, например регистрация и отправка документов, ведение личных дел, оформление документов на получение государственных пенсий и т.д.; время перерывов в течение определенных процессов (работа программных средств, обслуживание граждан, организаций); среднее отношение фактического времени выполнения поручения задания к плановому; время выполнения государственными служащими квалификационной работы (применяется для оценки руководителей)[218].

Примечательно, что в Письме Минздравсоцразвития РФ 2005 г. № 3855-ВС, устанавливающем общие рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, в соответствующем разделе упоминаются лишь

[218] Жильцов В. Эффективность в системе государственной гражданской службы // Государственная служба. 2008. № 4 (54). С. 21.

экономические показатели. Причем для оценки последних предлагается сравнительно примитивная формула:

Эт = Рт — Зт, где

Эт — экономический эффект за расчетный период;

Рт — стоимостная оценка результатов реализации решения за расчетный период;

Зт — стоимостная оценка затрат на реализацию решения за расчетный период[219].

Каково же юридическое значение установления в должностных регламентах показателей эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих? Во-первых, с ними должна быть увяза-

[219] Впрочем, для оценки экономического эффекта деятельности некоторых категорий государственных служащих (в том числе — руководителей федеральных органов исполнительной власти) в их должностных регламентах Методические рекомендации предлагают менее тривиальный подход. В частности, рекомендуется при определении эффективности руководствоваться основным принципом — сравнение результата с затратами, и затем — сравнение эффекта с прогрессивными, научно обоснованными экономическими и социальными нормативами, определяемыми уровнем удовлетворения тех или иных потребностей общества, экономики в целом, его объектов, социальных групп и отдельного человека в продуктах и услугах подведомственных сфер и отраслей экономики, который можно определить по формуле:

$$Уn = \frac{SUM(C1 — Д1) \times K1 + ... + (Cn — Дn) \times Kn}{SUM\ C1 \times K1 + Д2K2 + ... + Дn \times Kn},$$

где: С — показатели социальных нормативов уровня удовлетворения потребностей человека;

Д — фактический показатель удовлетворения потребностей человека за счет реализации i-го решения; n — количество решений;

К — коэффициенты приведения (весовые коэффициенты), установленные на основе экспертных оценок.

Для работников государственного аппарата величина Kn определяется в соответствии со схемой должностных окладов рассматриваемых категорий и групп государственных должностей гражданских служащих. Например, директор соответствующего департамента может иметь весовой коэффициент, равный 0,4, начальник отдела — 0,2, главный специалист — 0,1, ведущий специалист — 0,15, старший специалист — 0,1, младший специалист — 0,05. Рекомендуется общую ответственность, возлагаемую на руководителя органа исполнительной власти за результаты конечной деятельности, разделить на работников аппарата управления соответственно вкладу каждого из них в формирование и реализацию принятого решения, руководствуясь выше предложенным принципом, и увязать с действующей системой материального стимулирования.

на система материального стимулирования государственных служащих[220]. Здесь, впрочем, следует различать две ситуации. С одной стороны, представляется возможным в перспективе распространить на всех государственных служащих, чья деятельность будет оцениваться с точки зрения эффективности, правил о денежном поощрении за надлежащий уровень такой эффективности, даже при сохранении традиционной системы оплаты труда (оклад денежного содержания, оклад за классный чин, дополнительные выплаты). С другой стороны, нельзя забывать о том, что в ч. 14-17 ст. 50 Закона о государственной гражданской службе уже давно предусмотрен особый порядок оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Представляется очевидным, что неразработанность таких показателей в должностных регламентах и служебных контрактах государственных служащих продолжает тормозить внедрение этой модели оплаты труда. Как результат, нормы ч. 14-17 ст. 50 Закона остаются фактически не действующими[221]. Во-вторых, можно согласиться с мнением о том, что показатели эффективности должны играть определенную роль не только при определении уровня оплаты труда, но и при проведении аттестации, квалификационных экзаменов и в целом — при управлении карьерой государственных служащих[222].

В какой же мере закрепленная в ст. 47 Закона о государственной гражданской службе модель должностного регламента государственного служащего была реализована на практике? Нужно отметить, что еще Указом Президента РФ от 16.02.2005 г. «О Примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы российской

[220] Необходимость увязывания показателей эффективности с материальным стимулированием государственных служащих декларируется не только в Законе о государственной гражданской службе, но и в ряде иных правовых актов, в том числе — Концепции административной реформы или утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.) (СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589).

[221] Конечно, успешная разработка критериев эффективности является необходимым, но не достаточным условием для внедрения обозначенного особого порядка оплаты труда. Интересная критика существующих предложений перехода от сметного финансирования государственного аппарата к программно-целевому финансированию содержится в следующей работе: Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 50-53.

[222] См.: Жильцов В. Указ. соч. С. 22.

Федерации»[223] руководителям государственных органов предписывалось в трехмесячный срок утвердить должностные регламенты государственных служащих в соответствующих государственных органах. Далее, как уже неоднократно упоминалось выше, Письмом Минздравсоцразвития РФ от 10.08.2005 г. № 3855-ВС были утверждены Рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах. Некоторыми иными федеральными государственными органами также впоследствии принимались нормативные документы методического характера по вопросам должностных регламентов[224]. Многими федеральными органами исполнительной власти утверждены типовые формы должностных регламентов (примерные должностные регламенты) своих государственных гражданских служащих[225]. Однако из этих правовых актов трудно понять, в какой мере конкретные должностные регламенты соответствуют установленным Законом о государственной гражданской службе требованиям, так как все их новаторские разделы «утоплены» в бланкетных отсылках или вовсе отсутствуют. Анализ ставших доступными автору должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих ряда территориальных органов федеральных исполнительных органов по Новосибирской области позволил сделать вывод о том, что фактически они таковыми не являются; ввиду отсутствия необходимых по ст. 47 Закона разделов на практике принимаются лишь «новомодно» переименованные долж-

[223] Российская газета. 2005. 18 фев.

[224] См.: Методические рекомендации по разработке должностных регламентов государственных гражданских служащих Федерального дорожного агентства: утв. Распоряжением Росавтодора от 21.06.2005 г. № 05-151-р (СПС «КонсультантПлюс»); Методические рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих аппаратов судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде РФ: утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21.02.2006 г. № 18 (СПС «КонсультантПлюс»).

[225] В качестве примера приведем несколько таких документов: О должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в Минздравсоцразвития России: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 21.11.2006 г. № 793 (СПС «КонсультантПлюс»); Об утверждении должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих Управления экономики и программ развития Федеральной аэронавигационной службы: Приказ Росаэронавигации от 24.06.2009 г. № 136 (СПС «КонсультантПлюс»); О примерных должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Минюста России: Приказ Минюста РФ от 31.08.2009 г. № 268 (БНА ФОИВ. 2009. № 50).

ностные инструкции. Аналогичные же выводы следуют из проводившихся прокурорских проверок состояния законности в системе государственной службы[226]. Еще более отчетливо неутешительный «диагноз» состоянию развития института должностных регламентов поставлен упоминавшейся Федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.)». В Программе отмечается, что разработка должностных регламентов в настоящее время не имеет системного характера. Для преодоления этой ситуации предполагается фактически заново разработать модели должностных регламентов («позволяющие упорядочить и конкретизировать должностные (служебные) обязанности государственных служащих, замещающих должности разных категорий») и внедрить методики разработки должностных регламентов и их пересмотра при изменении административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг (п. 16 раздела III «Основные мероприятия, предусмотренные Программой», направление «Повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих»). Наконец, в Программе предпринята попытка установления конкретных количественных показателей для поэтапной реформы системы должностных регламентов государственных служащих[227]. Время покажет, насколько точно будут реализованы соответствующие положения Программы. Ясно одно: без решения в теории проблем оформления процедур взаимодействия, основа-

[226] См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» / под ред. В.А. Козбаненко (председатель редакционного совета Д.А. Медведев). СПб., 2008. С. 555.

[227] В Приложении утверждены целевые индикаторы и показатели Программы. Применительно к должностным регламентам предусмотрено следующее.

| Показатели | Значение показателя в конце I этапа реализации Программы (2010 г.) | Значение показателя в конце II этапа реализации Программы (2013 г.) |
|---|---|---|
| Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям | Не менее 70% от числа должностей государственной службы | 100% должностей государственной службы |
| Доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности | Не менее 70% от числа государственных служащих | 100% государственных служащих |

ний и характера юридической ответственности, показателей эффективности (результативности) профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих разработка и внедрение «полноценных» должностных регламентов (а в более широком плане — коренная реформа государственной службы, государственного управления) невозможны.

В заключение данного параграфа отметим следующее. Внедрение должностных регламентов задумывалось законодателем как важный элемент реформы государственного управления. Именно последние должны были не только обеспечить конечную конкретизацию административных процедур административных регламентов федеральных органов исполнительной власти до уровня непосредственных исполнителей, но и завершить переход к государственному управлению по результатам. Однако в силу ряда объективных и субъективных причин до сих пор принимаются должностные инструкции, именуемые «должностными регламентами». Как результат, эффективность включения в управленческую практику административных регламентов снижена, потенциал этого правового института реализован не в полной мере. Остается надеяться, что очередной этап реформы государственной службы в РФ поможет преодолеть сложившуюся ситуацию. Впрочем, при разработке «настоящих» должностных регламентов следует учитывать немаловажное обстоятельство: деятельность государственного служащего описывается административными процедурами, содержащимися не только в административных регламентах федеральных исполнительных органов. Более того, сколь бы многочисленным ни стало бы множество административных регламентов, они все равно не смогут охватить все процедурные стороны управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц (не говоря уже о том, что сами административные регламенты нередко разрабатываются с задержками и иными дефектами). Неизбежно возникает вопрос: как разрабатывать процедуры должностных регламентов в части, где они соотносятся не с административными регламентами, но иными нормативными правовыми актами управления (инструкциями, правилами и т.д.)? Думается, наиболее правильным в этом случае будет стремление сохранить заданную административными регламентами «планку» и разрабатывать соответствующие административные процедуры (в том числе — взаимодействия) уже в должностных регламентах. В итоге содержание последних может стать более полным, детальным и корректным, чем содержание соответствующих первоначальных административных актов. Что в свою очередь должно повлечь реформу таких правовых актов управления.

Глава II

# Регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти

## § 2.1. Регламент Правительства Российской Федерации

Регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, являясь принятыми компетентными федеральными исполнительными органами в определенном порядке и установленной форме подзаконными нормативными актами управления, устанавливающими правила внутренней организации соответствующих органов, организационного, документационного и информационного обеспечения их деятельности, а также регулирующими некоторые иные группы отношений, образуют собой одно из важных множеств административных регламентов федеральных исполнительных органов.

Некоторые авторы связывают регламентную форму в первую очередь с внутриорганизационными процедурами. Так, например, С.Д. Хазанов отмечает, что «большинство внутриорганизационных актов следует подводить под правовой режим «внешних» административных процедур с соответствующими гарантиями и средствами процессуальной защиты»; как негативная тенденция отмечается этим автором тот факт, что в настоящее время «административные регламенты вольно или невольно стараются урегулировать общественные отношения, которые по своему характеру должны регулироваться внешними административными процедурами; регламентная процедура не в силах выполнять функции внешней административной процедуры»[228]. Думается, в известной степени солидаризируется с указанным мнением Ю.А. Тихомиров, когда пишет

[228] Хазанов С.Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Международный симпозиум: Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии. Ташкент. 2005. С. 91.

о том, что «регламент как нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру, рассматривается как базовое нормативное понятие. Регламент же традиционно понимается как документ организационного характера. Выделяются административные регламенты государственных функций, регламенты исполнительных органов и регламенты их взаимодействия. При всей полезности такого подхода допускается смешение материальных норм и процессуальных правил»[229].

Подчеркнем: указанная точка зрения представляется не соответствующей правовой реальности по крайней мере ввиду двух обстоятельств. Во-первых, сведе́ние системы административных регламентов исключительно к внутриорганизационным актам в настоящее время недопустимо по причине чрезвычайно интенсивного развития института внешних регламентов. Можно по-разному относиться к отдельным аспектам такого развития, выявлять те или иные его недостатки, но отрицать очевидную закономерность (основывающуюся, помимо субъективной воли законодателя, на целой системе объективно необходимых прогрессивных новаций) недопустимо. Во-вторых, более пристальный анализ регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод об известной условности этого термина: помимо сугубо «внутренних» процедур, эти регламенты включают целый комплекс тесно с ними связанных процедур взаимодействия[230] (с иными федеральными исполнительными органами, с

[229] См.: Административное право и процесс. С. 622.
Примечательно, что данное утверждение принадлежит автору, активно работающему над проблематикой административных (в том числе — внешних) регламентов.

[230] Симптоматично, что суждение о смешанной, неоднородной природе на первый взгляд очевидно внутриорганизационного акта высказывалось в отечественной юридической литературе еще при анализе регламента Верховного Совета СССР 1979 года. Так, П.П. Гуреев и Л.В. Лазарев писали: «Главное в содержании Регламента — развитие конституционных положений о порядке законодательной, организационно-исполнительной и контрольной деятельности Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР, о порядке осуществления ими своих конституционных полномочий и порядке взаимодействия при этом между палатами Верховного Совета СССР, его органами, депутатами, а также между ним и иными высшими государственными органами СССР, некоторыми другими субъектами права. Последнее обстоятельство дает основание считать, что Регламент является не только «внутренним актом» Верховного Совета СССР, ибо его предписания распространяются на всех субъектов, участвующих в деятельности высшего представительного органа, и обязательны для них» (см.: Гуреев П.П., Лазарев Л.В. Регламент Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1979. № 11. С. 6).

ФС РФ, судами, государственными внебюджетными фондами, подведомственными организациями, территориальными органами и т.д.)[231]. Подробнее эта проблема будет рассмотрена ниже. Пока же отметим: в силу в том числе объективной взаимосвязи некоторых внутренних и внешних процедур даже самые «внутренние» регламенты отчасти являются «внешними».

Выше уже рассматривалась специфика таких общих свойств регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, как их нормативность, управленческий, процедурный характер. Также нет нужды повторять в данном разделе приведенные в предыдущей главе классификации регламентов федеральных исполнительных органов. При этом для более детального исследования внутренних нормативных регламентов будет использовано распределение последних по видам компетентных нормотворческих органов: сначала мы охарактеризуем Регламент Правительства РФ, затем — регламенты иных федеральных исполнительных органов.

Важность и актуальность совершенствования закрепляющего правовой статус Правительства РФ законодательства очевидны. Впрочем, модернизация последнего неизбежно должна повлечь также и модернизацию соответствующего процедурного законодательства. Регламентация процедурной деятельности Правительства РФ (как внутриорганизационного, так и внешнеуправленческого характера) осуществляется в настоящее время целым комплексом административных нормативно-правовых актов:

1) Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[232] (далее — ФКЗ о Правительстве);

2) Регламентом Правительства РФ 2004 г.;[233]

3) Положением об Аппарате Правительства РФ[234];

4) Инструкцией по делопроизводству в Аппарате Правительства РФ[235].

---

[231] Именно эти процедуры, не являющиеся, по нашему мнению, сугубо внутренними, мы обозначили в вышеприведенной дефиниции регламентов внутренней организации в качестве «иных».

[232] О Правительстве РФ: федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[233] См.: Регламент Правительства РФ, Положение об Аппарате Правительства РФ: утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

[234] Там же.

[235] Данных об опубликовании нет.

Каждый из вышеприведенных актов занимает свою правовую нишу и играет самостоятельную роль. Однако центральное положение в этой системе, безусловно, принадлежит Регламенту Правительства РФ от 2004 г.

Как отмечает С.Е. Нарышкин, «анализ законодательства зарубежных государств показывает, что с точки зрения необходимости реализации теории разделения государственной власти Регламент Правительства Российской Федерации должен приниматься законодательным органом, а не самим Правительством. Это, с одной стороны, повышает ответственность Правительства, с другой — на законодательном уровне закрепляет наиболее существенные процедуры функционирования данного органа власти»[236]. Однако сам автор склоняется к тому, чтобы признать отечественный подход самостоятельного утверждения Правительством своего Регламента более справедливым: «Полагаем, что вопросы о процедурах деятельности органа государственной власти, возглавляющего ветвь государственной власти, является внутренним делом этого органа власти, в связи с чем он вправе самостоятельно устанавливать процедуры своего функционирования»[237].

Отметим также: самостоятельное нормотворчество Правительства РФ в указанной сфере имеет определенную историю. Так, еще в 1993 г. Постановлением Совета Министров-Правительства РФ был утвержден Регламент заседаний Совета Министров и его Президиума[238]. Однако указанный акт содержал лишь процедуры формирования плана заседаний Правительства, порядка внесения документов для рассмотрения на его заседании, порядка подготовки заседаний и порядка их проведения и оформления принятых Правительством решений[239].

---

[236] См.: Правительство РФ / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 429 (прим. № 1) (автор главы — С.Е. Нарышкин).
Отдельного внимания, как представляется, заслуживает тот факт, что в Послании Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» (Российская газета.1999. 31 марта) также проводилась мысль о недопустимости регулирования отношений, составляющих предмет Регламента Правительства, самим этим органом; высказывалось мнение о необходимости включения соответствующих положений в ФКЗ о Правительстве.

[237] Указ. соч. С. 429.

[238] См.: Положение об Аппарате Совета Министров-Правительства РФ и его Президиума, Положение о подготовке проектов постановлений и распоряжений Совета Министров-Правительства РФ: утв. Постановлением Совета Министров-Правительства РФ от 28 января 1993 г. № 74 (документ утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 5. Ст. 398.

[239] См. по данному вопросу также: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. М., 1998. С. 121-122 (автор главы — Н.Г. Салищева).

Предмет регулирования действующего в настоящее время Регламента Правительства гораздо шире, здесь, помимо прочего, можно назвать следующие наиболее важные группы процедур:

1) планирования и организации работы Правительства (планирование заседаний, порядок подготовки и проведения заседаний, оформление решений, принятых на заседаниях);

2) исполнения поручений, содержащихся в актах Правительства и протоколах заседаний Правительства, а также поручений Президента РФ, Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства;

3) внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов;

4) создания и функционирования правительственных и межведомственных координационных и совещательных органов[240];

5) законопроектной деятельности Правительства (планирование законопроектной деятельности, порядок организации законопроектной деятельности, особенности подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете);

6) порядка участия Правительства в деятельности Федерального Собрания (участие членов Правительства в работе Федерального Собрания, порядок подготовки заключений, поправок и официальных отзывов; порядок рассмотрения Правительством парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы)[241];

7) взаимоотношений Правительства с органами судебной власти;

8) работы с обращениями граждан.

Примечательно, что отдельные закрепленные Регламентом процедуры подверглись известной корректировке судами высшего звена. Так, предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ стали нормы п. 100 Регламента Правительства, согласно которым законопроект, поступивший на заключение в Правительство без финансово-экономического обоснования и иных необходимых материалов, возвращался Аппаратом Правительства субъекту права законодательной инициативы с со-

[240] Как справедливо отмечает Н.Г. Салищева, особенности статуса этих органов впервые определены в самостоятельном разделе Регламента Правительства; при этом автор настаивает на необходимости включения соответствующих норм в ФКЗ о Правительстве (см.: Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 357).

[241] По вопросу взаимодействия Правительства РФ с Федеральным Собранием см. также: Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. М., 2004. 144 с.

общением причин, по которым невозможно представить заключение. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 29 ноября 2006 г. № 9-П[242] признал данное правило, наложившее на субъекта права законодательной инициативы обязанность представлять финансово-экономическое обоснование законопроекта и допустившее определение полноты такого обоснования, неконституционным ввиду конкретизации Конституции РФ документом, непосредственно не предусмотренным Конституцией РФ и не легитимированным волей федерального законодателя[243].

Предметом рассмотрения в Верховном Суде РФ стала норма абзаца третьего п. 108 Регламента, согласно которой депутатский запрос, обращение члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы в Правительство, к Председателю Правительства или заместителю Председателя Правительства направляется Аппаратом Правительства для ответа федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство; ответ дается соответствующим руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем в письменной форме не позднее чем в 30-дневный срок с даты поступления такого запроса (обращения). Верховный Суд РФ, проанализировав законодательное регулирование института депутатского запроса (обращения) и придя к выводу, что указанная норма Регламента по сути лишает депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации гарантированного федеральным законом права на получение ответа на вышеназванные запросы за подписью Председателя Правительства (или его заместителя), признал в своем Решении от 15 февраля 2007 г. № ГКПИ06-1355[244] соответствующие положения Регламента недействующими.

Оценке полноты Регламента Правительства 2004 г., прогнозированию перспектив и направлений его развития предшествует, как представляется, анализ основных тенденций, складывающихся в за-

[242] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 6 дек.

[243] При этом, по мнению Конституционного Суда РФ, имела место не просто конкретизация требований полноты проекта, но и отнесение права принятия соответствующего решения исключительно на усмотрение Аппарата Правительства, что означало проставление внесения в Государственную Думу законопроекта в зависимость не от воли субъекта права законодательной инициативы, а от одностороннего усмотрения Правительства РФ или даже его Аппарата.

[244] Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 5.

конодательстве, определяющем процедуры организации деятельности Правительства (а также отчасти — реализации его компетенции). Думается, таких тенденций две, причем разнонаправленного характера. С одной стороны, сохраняется множественность источников процедурного регулирования: как уже отмечалось выше, помимо Регламента Правительства (играющего, безусловно, центральную роль), в указанной сфере действуют нормы ФКЗ о Правительстве, Инструкции по делопроизводству в Аппарате Правительства, Положения об Аппарате Правительства и некоторых других актов[245].

С другой стороны, сущность Регламента Правительства за последние полтора десятилетия значительно изменилась: последний прошел путь от сравнительно «узкого» и «неглубокого» внутриорганизационного акта до более комплексного нормативно-правового акта, определяющего широкий спектр как внутренних, так и внешнеуправленческих процедур. При этом Регламент 2004 г. включил в себя содержание нескольких принятых прежде актов[246]. По нашему мнению, именно последняя тенденция наиболее точно отражает суть эволюции регламентного регулирования деятельности Правительства РФ. В этом контексте можно прогнозировать дальнейшее расширение и углубление предмета регулирования Регламента Правительства. Следовательно, повышенный интерес должно представлять выявление отношений, которые могли бы в перспективе войти в указанный акт.

Анализ определяющего статус Правительства законодательства позволяет, как представляется, выделить по крайней мере пять институтов, не урегулированных в Регламенте Правительства вообще либо урегулированных недостаточно подробно: процедуры деятельности Президиума Правительства РФ; процедуры организации и взаимодействия территориальных органов Правительства; процедуры взаимоот-

[245] В качестве последних можно назвать, например, активно «взаимодействующие» с Регламентом Правительства Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

[246] Пунктом 4 утвердившего Регламент Правительства Постановления от 1 июня 2004 г. № 260 были, в частности, отменены Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2004 г. № 152 «О представлении интересов Правительства РФ в судах общей юрисдикции и арбитражных судах» (СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1444) и Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2004 г. № 226 «О правительственных и межведомственных координационных и совещательных органах, образуемых Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти» (СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1765).

ношений Правительства РФ с иными федеральными исполнительными органами; процедуры взаимоотношений Правительства РФ с органами государственной (в том числе исполнительной) власти субъектов РФ; процедуры участия Правительства РФ во взаимоотношениях федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ[247].

1. Президиум Правительства РФ.

Согласно ст. 29 ФКЗ о Правительстве для решения оперативных вопросов Правительство РФ по предложению Председателя Правительства может образовать Президиум. При этом статус последнего действующим законодательством фактически не определен. ФКЗ о Правительстве говорит лишь о том, что заседания Президиума проводятся по мере необходимости, решения принимаются большинством голосов; Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума[248]. Действующий состав Президиума утвержден в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2008 г. № 371[249]. Однако Регламент Правительства не содержит ни одной (!)

[247] В настоящей монографической работе «взаимодействие» и «взаимоотношения» рассматриваются как совпадающие по объему отношения, полномочия (и соответствующие им категории) функционального и организационного характера. К основным формам взаимодействия Правительства с другими элементами системы исполнительной власти мы, вслед за некоторыми авторами, относим руководство, координацию и контроль (см., например: Правительство РФ / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 538-542 (автор главы — Н.А. Игнатюк)).

[248] Институт Президиума Совета Министров СССР подвергался анализу еще в советской юридической литературе. Так, Б.М. Лазарев характеризовал последний в качестве «органа, выступающего руководящим ядром другого органа»: «Анализ Закона о Совете Министров СССР показывает, что она (компетенция Президиума — прим. мое. — К.Д.) находится в общих рамках компетенции Совета Министров, но по объему уже ее. Президиум Совета Министров СССР — не совещательный орган, он обладает решающими полномочиями Президиум Совета Министров создан для решения вопросов государственного управления. Совет Министров СССР в полном его составе собирается на заседания обычно раз в квартал (не реже), а Президиум — регулярно, по мере необходимости (как правило, раз в неделю). В результате значительная часть вопросов, отнесенных к компетенции Совета Министров СССР, за исключением наиболее важных практически решается его Президиумом. Однако законодательство не знает такого правового акта, как «постановление Президиума Совета Министров СССР»; постановления, принятые Президиумом, считаются постановлениями Совета Министров СССР» (см.: Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 257-258).

[249] См.: Об образовании Президиума Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2008 г. № 371 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2370.

посвященной Президиуму Правительства РФ нормы[250]. Как отмечал в 2005 г. С.Е. Нарышкин, фактическое отсутствие в указанный период времени Президиума, во-первых, вынуждало Правительство проводить свои заседания еженедельно, а аппарат Правительства — работать с необоснованно повышенной нагрузкой, во-вторых, приводило к неконтролируемому росту числа различных координационных и совещательных органов при Правительстве РФ[251]. В настоящее время, как известно, институт Президиума Правительства не только реанимирован, но и успешно функционирует. Последнее обстоятельство, как представляется, не только не снижает, но наоборот — повышает значимость надлежащей регламентации работы названного органа. Следовательно, давно и очевидно назрела необходимость не только установления статуса Президиума Правительства РФ, но и четкого закрепления процедур его деятельности (порядок подготовки и проведения заседаний, порядок принятия решений, сроки и порядок информирования соответствующих субъектов о принятых решениях и т.д.). Такие нормы, по нашему мнению, должны быть включены в Регламент Правительства РФ.

2. Территориальные органы Правительства РФ.

В соответствии со ст. 12 ФКЗ о Правительстве последнее для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. На этом правовая регламентация указанного института исчерпывается. Как известно, до настоящего времени в практике Правительства РФ был только один пример создания им своих территориальных органов — представительство Правительства в Чеченской республике, которое функционировало с 1996 по 2000 гг., координируя работу различных федеральных органов исполнительной власти[252]. Однако можно предположить, что с интенсификацией взаимодействия Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ (особенно — в кризисных ситуациях, при чрезвычайном и военном положении) потребность в таких территориальных органах может возрасти. И тогда вопросы создания, организации работы и взаимодействия последних как с самим Правительством, так и с территориальными органами фе-

[250] Отдельные упоминания о Президиуме содержатся лишь в Положении об Аппарате Правительства РФ.

[251] См: Правительство РФ. М., 2005. С. 447 (автор главы — С.Е. Нарышкин).

[252] См.: Конституционное право России: учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 416 (автор главы — С.Д. Хазанов).

деральных органов исполнительной власти и с исполнительными органами субъектов РФ целесообразно будет поместить в соответствующий раздел Регламента Правительства РФ.

3. Процедуры взаимодействия Правительства РФ с иными федеральными органами исполнительной власти. Формы взаимоотношений указанных субъектов права весьма разнообразны[253]. Рассмотрим некоторые из них.

3.1. Утверждение Правительством планов подведомственных федеральных органов исполнительной власти (п. 17 Регламента). Данное направление взаимодействия регулируется в Регламенте Правительства косвенно и частично — через участие федеральных исполнительных органов в планировании деятельности Правительства. Собственно же процедуры представления и утверждения планов деятельности федеральных органов исполнительной власти в Регламенте Правительства отсутствуют.

3.2. Дача поручений, контроль за их исполнением. Соответствующие процедуры сравнительно полно урегулированы в разделе III Регламента Правительства.

3.3. Кадровые вопросы (назначение на должность, внесение предложений Президенту РФ о назначении на должность, освобождение от должности, внесение предложения об освобождении от должности соответствующих должностных лиц, премирование, награждение и привлечение должностных лиц к дисциплинарной ответственности). В самом общем плане указанные полномочия Правительства закреплены в ст. 12 ФКЗ о Правительстве. Регламент Правительства не содержит никаких процедурных норм по этим вопросам; впрочем, необходимость их включения в данный акт неочевидна[254].

3.4. Проведение совещаний, заседаний с участием руководителей подведомственных Правительству РФ федеральных органов исполнительной власти, заслушивание докладов, оценка их работы.

Конспективно данное направление взаимодействия обозначено в п. 5 Регламента Правительства РФ. Впрочем, в основном на указанные

[253] По данному вопросу см., например: Правительство РФ. М., 2005. С. 538-549 (автор главы — Н.А. Игнатюк).

[254] Столь же «малорегламентируемыми», видимо, следует признать полномочия Правительства по распределению функций между федеральными органами исполнительной власти, утверждению положений о федеральных министерствах и иных федеральных исполнительных органах, установлению предельной численности работников их аппаратов и размера ассигнований на содержание этих аппаратов (ч. 4 ст. 12 ФКЗ о Правительстве).

отношения распространяются общие правила раздела II Регламента (о проведении заседаний Правительства). Однако некоторые аспекты этого взаимодействия регулируются самостоятельными актами[255]. Целесообразность такого «распыления» нормативного материала вызывает сомнения.

3.5. Согласно ч. 5 ст. 12 ФКЗ о Правительстве РФ, последнее устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предоставленных на эти цели в федеральном бюджете. В соответствии с п. 5.2 Типового регламента взаимодействия и п. 9.4 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти Правительство РФ утверждает схемы территориальных органов подведомственных ему федеральных исполнительных органов. Однако в Регламенте Правительства РФ данное полномочие никак не отражено. Подобную ситуацию трудно признать оптимальной: Регламент Правительства должен не просто включить нормы об указанном полномочии, но и достаточно полно урегулировать процедуры его реализации.

3.6. Наконец, одним из важнейших направлений взаимодействия Правительства РФ с иными федеральными исполнительными органами является отмена или приостановление первым противоречащих федеральному законодательству актов вторых. Данное полномочие закреплено в ст. 12 ФКЗ о Правительстве, кратко упомянуто в п. 5 Регламента Правительства РФ. Однако процедуры отмены или приостановления таких актов не упорядочены совершенно! Думается, отсутствие норм о сроках и порядке принятия Правительством указанных решений (чему, возможно, должно предшествовать направление представления Правительства соответствующим федеральным органам об устранении нарушений),

[255] Так, например, рассмотрение предложений, докладов и отчетов федеральных органов исполнительной власти о результатах и основных направлениях их деятельности осуществляется Правительственной комиссией по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти (см.: Положение о Правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти: утв. Постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2007 г. № 779 // Российская газета. 2007. 21 нояб.). Однако указанный акт содержит лишь «статичные», но не процедурные нормы.

согласительных процедурах, условиях и порядке отмены таких решений Правительства и т.п. — является, пожалуй, самым существенным пробелом Регламента Правительства в регулировании обозначенной группы отношений.

4. Процедуры взаимоотношений Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ. В самом общем плане, согласно ч. 2 ст. 43 ФКЗ о Правительстве, за последним закрепляются полномочия по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в целях обеспечения сочетания интересов РФ и субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. При этом закон не содержит детальных указаний на то, какие именно организационные действия Правительство может предпринимать в целях реализации своих координационных полномочий. Некоторые авторы оценивают подобный подход законодателя позитивно (как представляющий Правительству «достаточную свободу действий»)[256]. Но представляется, что подобная фрагментарность правового регулирования данных вопросов является скорее недостатком, нежели достоинством законодательства.

4.1. Проведение заседаний, совещаний Правительства с участием руководителей региональных государственных органов.

4.1.1. В соответствии с п. 5 Регламента, Правительство РФ в целях осуществления контроля за исполнением федерального законодательства заслушивает на своих заседаниях руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ в части полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения[257].

4.1.2. Отметим: лаконичные нормы Регламента Правительства говорят, во-первых, лишь о руководителях региональных исполнительных органов и, во-вторых, сводят такие взаимоотношения исключительно к контролю. Однако, согласно Распоряжению

[256] См.: Административное право и административный процесс (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1998. № 8. С. 15 (выступление В.Н. Петухова).

[257] Выше уже упоминалась Правительственная комиссия по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, деятельность которой регламентируется утвержденным Постановлением Правительства от 14 ноября 2007 г. № 779 Положением. Напомним: последнее лишено собственно процедурных норм.

Правительства РФ от 20 декабря 1996 г. № 1901-р[258], в целях улучшения взаимодействия Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ и повышения оперативности решения возникающих вопросов на затрагивающие интересы субъектов РФ заседания Правительства приглашаются руководители региональных органов различных ветвей власти. При этом отдельно указывается, что на проводимые по итогам года заседания Правительства приглашаются руководители органов государственной власти всех субъектов РФ, также названным распоряжением предлагается проведение еженедельных встреч с такими руководителями в соответствии с утверждаемыми на полугодие графиками. Также формально сохраняет свою юридическую силу и Постановление Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 632 «Об образовании постоянно действующего рабочего совещания Правительства РФ»[259]. В соответствии с ним постоянно действующее совещание создается в целях усиления взаимодействия Правительства с органами исполнительной власти субъектов РФ, обеспечения выработки согласованных решений по вопросам реализации экономической реформы и социально-экономического развития регионов. Устанавливается, что заседания рабочего совещания проводятся не реже одного раза в квартал под руководством Председателя Правительства РФ (а в его отсутствие — заместителя Председателя Правительства РФ); в заседаниях рабочего совещания принимают участие члены Президиума Правительства РФ, руководители федеральных и региональных органов исполнительной власти (а по приглашению — руководители палат Федерального Собрания); решения рабочего совещания оформляются протоколом. Подготовка материалов для рассмотрения на заседаниях возлагается на Минэкономики, Минфин, Минрегион и ряд иных федеральных органов исполнительной власти.

Безусловно, расширение механизмов информационного и организационного взаимодействия Правительства РФ и региональных органов власти можно только приветствовать. Однако нетрудно заметить, что вышеприведенные нормы, во-первых, разрозненны, во-вторых, многие из них уже фактически не применяются, и, в-третьих, носят сравнительно поверхностный характер. Думается, что раз-

[258] См.: Распоряжение Правительства РФ от 20 декабря 1996 г. № 1901-р «О мерах по улучшению взаимодействия Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ» // Российская газета. 1996. 28 дек.

[259] Российская газета. 1998. 2 июля.

работка собственно процедурных норм по указанным отношениям должна сопровождаться их включением в единый акт — Регламент Правительства РФ.

4.2. Рассмотрение Правительством правотворческих предложений законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения РФ и субъектов РФ.

Таковое, в соответствии с ч. 3 ст. 43 ФКЗ о Правительстве, проводится Правительством РФ в срок не более одного месяца; о результатах рассмотрения сообщается указанным органам. К сожалению, Регламент Правительства посвятил этой процедуре лишь один пункт (п. 11) и никак не детализировал соответствующую норму ФКЗ о Правительстве. Думается, данный пробел должен быть восполнен.

4.3. Направление Правительством РФ в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов проектов своих решений по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Данное правило предусмотрено ч. 4 ст. 43 ФКЗ о Правительстве и продублировано в п. 56 Регламента Правительства. Однако до сих пор нормативно не установлены ни сроки, ни ответственные субъекты, ни последовательность действий при реализации данного направления взаимодействия Правительства с региональными органами государственной власти[260].

4.4. Процедуры направления Правительством РФ органам исполнительной власти субъектов поручений, контроля за их исполнением.

Процедуры исполнения руководителями федеральных органов исполнительной власти поручений Правительства РФ, Председателя и заместителя Председателя Правительства РФ сравнительно детально прописаны в разделе III Регламента Правительства. При этом в п. 46 наряду с иными исполнителями упоминаются также «руководители органов исполнительной власти субъектов РФ». К сожалению, Регламент Правительства не устанавливает никаких дополнительных правил в отношении последних, из чего можно предположить, что соответствующие правила распространяются на руководителей региональных исполнительных органов без каких-либо изъятий. Однако представляется необходимым, по крайней мере, дополнительно

[260] Вышесказанное актуально и для закрепленного в ч. 4 ст. 36 ФКЗ о Правительстве требования о направлении в обязательном порядке в органы государственной власти субъектов РФ разрабатываемых Правительством проектов федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

определить условия обязательности таких поручений Правительства. Думается, они должны иметь место лишь при реализации органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий в пределах ведения РФ, а также полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

4.5. Внесение Президенту РФ предложений о приостановлении актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Данное полномочие установлено ч. 4 ст. 44 ФКЗ о Правительстве и упомянуто в п. 5 Регламента Правительства. Однако процедуры его реализации до сих пор отсутствуют. Полагаем, что восполнение этого пробела является одной из важнейших задач совершенствования регламентного регулирования деятельности Правительства РФ.

5. Наконец, назрела необходимость надлежащего упорядочения процедур участия Правительства РФ во взаимоотношениях федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

5.1. Разрешение Правительством РФ споров и устранение разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 44 ФКЗ о Правительстве для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон. Трудно переоценить значение указанного полномочия Правительства РФ. Тем более парадоксальным представляется отсутствие каких-либо процедур в соответствующей сфере. По нашему мнению, данный пробел является одним из наиболее существенных недостатков действующего законодательства в целом и Регламента правительства — в частности[261].

[261] Примечательный факт: в 1998 г. группой депутатов в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», который в конечном итоге был снят с рассмотрения в декабре 2004 г. В этом проекте, помимо прочего, была предпринята (впрочем, довольно спорная из-за своей неконкретности) попытка регламентации участия Правительства РФ в приостановлении действия нормативных актов органов исполнительной власти субъектов РФ, а также в преодолении разногласий между различными органами исполнительной власти.

5.2. Установление Правительством РФ оснований и порядка отмены актов органов исполнительной власти субъектов РФ, принятых по вопросам осуществления переданных полномочий.

Данное полномочие закреплено в абз. 13 п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[262]. В рамках его реализации Правительством утверждены Правила отмены решений органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, а также решений органов местного самоуправления, принятых во исполнение переданных им полномочий по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию[263]. Указанным правовым актом соответствующее полномочие возложено на Федеральную службу по тарифам; порядок его реализации установлен лишь в самом общем плане (например, определены сроки возврата заявления в случае несоблюдения заявителем требований, сроки рассмотрения заявленного вопроса, также максимальное продление такого срока). Полагаем целесообразным установить в едином акте Правительства общую процедурную модель рассмотрения подобных заявлений, принятия решений и контроля за их исполнением. Не исключена вероятность включения таких норм в Регламент Правительства РФ.

Отдельно упомянем следующие частные проблемы. Регламент Правительства РФ «забыл» о взаимодействии с такими субъектами права, как полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Некоторые вопросы взаимодействия с ними определяются в настоящее время в Постановлении Правительства РФ от 12.08.2000 г. № 592[264]. Согласно пп. 1-3 Постановления, признается

[262] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

[263] См.: Правила отмены решений органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, а также решений органов местного самоуправления, принятых во исполнение переданных им полномочий по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию: утв. Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2004 г. № 123 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 874.

[264] Постановление Правительства РФ от 12.08.2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с

целесообразным приглашать полномочных представителей на заседания Правительства РФ с правом совещательного голоса, а также на заседания создаваемых Правительством РФ комиссий и советов, проводимые Председателем Правительства РФ и его заместителями совещания по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов; по обращениям полномочных представителей в пределах полномочий Правительства РФ, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, разрешать споры и устранять разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, создавать для этого согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон с участием работников аппаратов полномочных представителей. Предусматривается, что Заместитель Председателя Правительства РФ, осуществляющий в соответствии с распределением обязанностей координацию вопросов федеративных отношений, должен проводить ежемесячно рабочие встречи с полномочными представителями с участием при необходимости руководителей федеральных органов исполнительной власти. Заместители Председателя Правительства РФ обязываются рассматривать обращения полномочных представителей, в том числе по оказанию содействия в организации контроля за исполнением в соответствующем федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, федеральных программ, и принимать по ним соответствующие решения. Нетрудно заметить, что обозначенное Постановление формирует лишь общие контуры такого взаимодействия. Более конкретные правовые механизмы, думается, целесообразно было бы поместить в Регламент Правительства РФ. Проблема восполнения указанного пробела становится еще более актуальной в контексте недавней новации, когда полномочный представитель Президента РФ, возглавляющий новый федеральный округ (Северо-Кавказский), одновременно занимает должность заместителя Председателя Правительства РФ[265].

полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2000. 22 авг.

[265] См.: Указ Президента РФ от 19.01.2010 г. № 83 «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации и полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе» // Российская газета. 2010. 21 янв.

Также напомним: Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»[266] Государственной Думе РФ предоставляется полномочие заслушивания ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Федеральным конституционным законом от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ были внесены соответствующие поправки в ФКЗ о Правительстве РФ, возложившие на последнее обязанность подготовки ежегодных отчетов в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства РФ[267]. На момент работы над монографией необходимый порядок еще не был разработан. Очевидно, что Регламент Правительства РФ должен быть дополнен упомянутыми процедурами.

Согласно ст. 15 вступившего в действие с 1 января 2010 г. Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[268], коллегиальные государственные органы и коллегиальные органы местного самоуправления обеспечивают возможность присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на своих заседаниях, а иные государственные органы и органы местного самоуправления на заседаниях своих коллегиальных органов. Присутствие указанных лиц на этих заседаниях осуществляется в соответствии с регламентами государственных органов или иными нормативными правовыми актами, регламентами органов местного самоуправления или иными муниципальными правовыми актами. Из всех существующих в настоящее время федеральных органов исполнительной власти коллегиальным является лишь Правительство РФ. Таким образом, полагаем, что именно в Регламент Правительства РФ должны быть внесены нормы, обеспечивающие присутствие на его заседаниях граждан и иных упомянутых субъектов.

---

[266] Российская газета. 2008. 31 дек.

[267] Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 дек.

[268] Российская газета. 2009. 13 фев.

Итак, регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти — это принятые в установленном порядке компетентными федеральными органами исполнительной власти нормативные акты управления, закрепляющие общие правила организации деятельности последних по реализации их полномочий в соответствующей сфере ведения, в том числе правил внутренней организации деятельности органов и правил взаимодействия с иными субъектами административного права. При этом Регламент Правительства — «старейший» из административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, прошедший за последние полтора десятилетия значительный путь от сугубо внутриорганизационного до гораздо более широкого и полного акта. Накопленный таким образом нормотворческий опыт, как представляется, был положен в основу развития всего института внутренних административных регламентов (регламентов внутренней организации). Однако несмотря на существенную модернизацию, данный акт до сих пор не отразил целого комплекса административных процедур, особенно во взаимоотношениях Правительства РФ с федеральными и региональными органами исполнительной власти; некоторые уже существующие нормы Регламента нередко носят весьма поверхностный характер, также сохраняется неоправданная множественность источников регулирования организационной деятельности Правительства РФ. Поэтому представляется необходимым, во-первых, упразднить конкурирующие с Регламентом Правительства процедурные акты управления, во-вторых, ввести и структурно обособить в Регламенте соответствующие нормы, в-третьих (что особенно важно), — довести уровень детализации указанных отношений до стандартного для административных регламентов. 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.

## § 2.2. Регламенты внутренней организации федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств

Основными правовыми актами, регулирующими институт внутренних регламентов федеральных исполнительных органов, являются Типовой регламент взаимодействия и Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти[269]. В соответствии с п. 1.2 Типового регламента взаимодействия указанные регламенты разрабатываются и утверждаются федеральными исполнительными органами самостоятельно; при этом проекты регламентов подведомственных министерствам федеральных служб и федеральных агентств подлежат согласованию с министром (подп. «н» п. 4.1 Типового регламента взаимодействия)[270]. Уже одно это правило позволяет определить регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти в качестве именно внутриведомственных административных актов. Отдельного внимания заслуживает устанавливаемое Типовыми регламентами положение регламентов внутренней организации в иерархии нормативных актов: внутренние регламенты разрабатываются в соответствии с федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, положениями о соответствующих органах и на основе Типовых регламентов (п. 1.2 Типового регламента взаимодействия, п. 1.2 Типового регламента внутренней организации).

Структура и содержание регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти формируется под очевидным влиянием Регламента Правительства, при этом нормы о последних в Типовых регламентах до сих пор, к сожалению, отличаются известным уровнем коллизионности. Так, впервые предмет регулирования и структура регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти были закреплены в Типовом регламенте взаимодействия. Согласно п. 1.7, в регламент федерального исполнительного органа включаются следующие определяющие правила его

[269] Закон от 27.10.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предпринявший попытку формирования правовых основ внешнеуправленческих административных регламентов, по понятным причинам вопросов регламентов внутренней организации органов исполнительной власти не касался.

[270] Напомним: действующее законодательство не закрепило какого-то специального порядка разработки и утверждения внутренних регламентов исполнительных органов. Думается, данный пробел должен быть восполнен.

деятельности и особенности организации осуществления полномочий процедуры:

1) порядок планирования и организации работы;

2) порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя федерального органа исполнительной власти и его заместителей;

3) порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти;

4) порядок подготовки проектов актов, вносимых в Правительство (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями);

5) порядок рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ;

6) порядок деятельности и взаимодействия подразделений федерального органа исполнительной власти при осуществлении возложенных на них функций;

7) порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также порядок осуществления федеральным министерством своих полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб, федеральных агентств, а также государственных внебюджетных фондов (для соответствующих министерств);

8) правила организации деятельности территориальных органов (при наличии территориальных органов);

9) правила организации взаимодействия с территориальными органами и подведомственными организациями (при наличии территориальных органов и подведомственных организаций);

10) порядок работы с обращениями граждан и организаций;

11) порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Типовой регламент внутренней организации к установленным процедурам добавил следующие:

12) процедуры подготовки и принятия наделенными соответствующими полномочиями федеральными исполнительными органами нормативно-правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности;

13) процедуры рассмотрения отдельных видов обращений;

14) порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с судебными органами;

15) порядок предоставления информации о деятельности федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) по запросам.

Также в последнем акте был учтен тот факт, что взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с Федеральным Собранием, как правило, не сводится лишь к рассмотрению запросов; гораздо более важным направлением является участие последних в законотворческом процессе. С другой стороны, из установленной Типовым регламентом внутренней организации структуры регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти по непонятным причинам «исчезли» процедуры взаимодействия с подведомственными государственными внебюджетными фондами, подведомственными организациями, а также порядки деятельности и взаимодействия подразделений федеральных органов исполнительной власти при осуществлении возложенных на них функций. При этом исключение указанных процедур из Типового регламента внутренней организации не помешало федеральным исполнительным органам закрепить их в ряде конкретных внутренних регламентов. Более того, некоторые регламенты внутренней организации даже расширили систему регулируемых процедур за счет отношений, отражающих специфику правового положения соответствующих органов. Рассмотрим некоторые наиболее важные, на наш взгляд, группы процедур.

1. Порядок подготовки и оформления решений федерального органа исполнительной власти.

Данный раздел посвящен ненормативным (правоприменительным) решениям федерального исполнительного органа, которые оформляются в виде приказа соответствующего органа или, в случаях, установленных законодательством, в виде иных актов. По вопросам, требующим рассмотрения и подготовки проекта решения федерального органа исполнительной власти, руководитель дает письменные поручения (в том числе в форме резолюций), поручения, оформляемые протоколом проведенного у него совещания, а также устные указания руководителям соответствующих структурных подразделений[271].

[271] Некоторые внутренние регламенты содержат самостоятельные разделы, посвященные процедурам принятия и оформления поручений в таких органах (см., например: Регламент Федеральной службы по тарифам: утв. Приказом ФСТ РФ от 21 февраля 2006 г. № 37 // БНА ФОИВ. 2006. № 20).

Обозначенный раздел содержит, как правило, следующие два подраздела. Первый — оформление решений, принятых на совещании у руководителя федерального исполнительного органа. Решения, принятые на совещании у руководителя (его заместителя), по его указанию оформляются протоколом. Проект протокола совещания подготавливается структурным подразделением, ответственным за проведение совещания, визируется его руководителем и представляется руководителю (его заместителю), как правило, в течение суток после окончания совещания. Контроль за исполнением поручений, содержащихся в протоколе совещания, осуществляется ответственными структурными подразделениями.

Вторая группа норм посвящается оформлению договоров (контрактов, соглашений). Однако данный подраздел, говоря о том, что проекты договоров подготавливаются структурными подразделениями во исполнение поручений руководителя органа и подлежат обязательному согласованию с уполномоченными сотрудниками органа, фактически не содержит собственно процедурных правил. Подобная ситуация, как представляется, противоречит принципу конкретности регламентного регулирования.

2. Порядок подготовки и принятия уполномоченными на осуществление нормативного регулирования федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов.

В соответствии с разделом V Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты издаются федеральным исполнительным органом в виде приказа или в ином установленном законодательством виде. Указанные акты разрабатываются уполномоченными структурными подразделениями (при необходимости — с привлечением специалистов научных и иных организаций) и подписываются руководителем федерального исполнительного органа. В целях подготовки проектов нормативных правовых актов межведомственного характера могут создаваться межведомственные рабочие группы, согласование таких проектов осуществляется в порядке, аналогичном установленному Регламентом Правительства порядку согласования проектов нормативных актов Правительства. При наличии неурегулированных разногласий по проекту нормативного правового акта соответствующий заместитель руководителя федерального исполнительного органа (руководитель уполномоченного структурного подразделения) докладывает о них руководителю этого органа и действует в соответствии с его

указаниями. Отдельно указывается на то, что проекты нормативных правовых актов федеральных служб или федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства и наделенных соответствующими полномочиями, подлежат согласованию с соответствующим министерством.

Надо отметить, что развитие данного подинститута («забытого» Типовым регламентом взаимодействия) во внутренних регламентах федеральных исполнительных органов, наделенных нормотворческой компетенцией, идет в настоящее время непросто. Во-первых, регламенты внутренней организации некоторых федеральных органов исполнительной власти устанавливают формы ведомственных нормативных актов, весьма отличающиеся от перечня видов последних, закрепленного Постановлением Правительства от 13 августа 1997 г. № 1009[272]. Так, например, в соответствии с Регламентом Спецстроя[273], нормативные решения Спецстроя оформляются «приказами», «директивами», «положениями», «инструкциями», «указаниями», «распоряжениями», «наставлениями», «руководствами» (и, что особенно интересно — «иными правовыми актами», то есть перечень таковых открыт). Подобные положения внутренних регламентов не только юридически некорректны, но и нецелесообразны. Во-вторых, в некоторых регламентах внутренней организации процедуры принятия ненормативных решений органа (руководителя органа) и нормативных правовых актов объединены, причем в этом комплексе порядок их принятия, как правило, урегулирован весьма поверхностно[274] либо не урегулирован вовсе[275]. Примечательно, что порядок подготовки нормативных актов

[272] Подробнее по этому вопросу см. § 1.3 настоящего монографического исследования.

[273] Регламент Федерального агентства специального строительства: утв. Приказом Спецстроя от 13 мая 2005 г. № 190 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2005. № 35.

[274] См., например: Регламент Министерства обороны РФ: утв. Приказом Министра обороны РФ от 30 ноября 2006 г. № 100 (с изм. и доп.) // Российская газета. 2007. 9 фев.; Регламент Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утв. Приказом МЧС РФ от 24 июля 2006 г. № 418 // БНА ФОИВ. 2007. № 23; Регламент Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков: утв. Приказом ФСКН РФ от 19 января 2009 г. № 20 // БНА ФОИВ. 2009. № 10.; и др.

[275] См., например: Регламент Министерства здравоохранения и социального развития РФ: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 17 января 2007 г. № 37 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2007. № 17.

МВД РФ в принципе урегулирован, но не в Регламенте МВД РФ[276], а в самостоятельном нормативном акте[277].

Думается, недостатки подобного подхода очевидны, способ их преодоления также лежит на поверхности — все недостающие положения должны быть включены в содержание внутренних регламентов; при наличии противоречий с актами, обладающими большей юридической силой, такие нормы должны быть приведены в соответствие с последними. Однако необходимо отметить, что параллельно указанной формируется еще одна тенденция: в регламентах некоторых не наделенных, как правило, нормотворческими полномочиями подведомственных министерствам федеральных органов исполнительной власти закрепляется порядок подготовки проектов и заключений по принимаемым министрами нормативным актам, иных форм участия в нормотворческом административном процессе[278]. Полагаем, это направление регламентного регулирования следует признать правильным.

3. Законопроектная деятельность и порядок участия уполномоченных на то федеральных исполнительных органов в деятельности Федерального Собрания РФ.

3.1. Как уже отмечалось выше, первоначально в Типовом регламенте взаимодействия во внутренних регламентах федеральных исполнительных органов предполагалось закрепить лишь одно направление взаимодействия с палатами Федерального Собрания — рассмотрение парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Однако в дальнейшем Типовым регламентом внутренней организации и конкретными регламентами федеральных органов исполнительной власти такое взаимодействие расширилось за счет следующих процедур:

---

[276] Регламент внутренней организации Министерства внутренних дел РФ: утв. Приказом МВД РФ от 30 декабря 2005 г. № 1167 (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

[277] Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: утв. Приказом МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

[278] См., например: Регламент Федерального казначейства РФ: утв. Приказом Казначейства от 10 апреля 2006 г. № 5н (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2006. № 21; Регламент Федеральной службы судебных приставов: утв. Приказом ФССП от 27 октября 2006 г. № 140 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2007. № 3.

3.2) планирование законопроектной деятельности федеральных органов исполнительной власти;

3.3) разработка законопроектов;

3.4) участие в подготовке разрабатываемых иными федеральными органами исполнительной власти законопроектов;

3.5) участие в подготовке проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства по рассматриваемым в Федеральном Собрании РФ законопроектам;

3.6) организационное и информационное сопровождение разрабатываемых федеральным исполнительным органом законопроектов при рассмотрении их в Федеральном Собрании РФ;

3.7) сбор, учет, систематизация информационных и аналитических материалов, относящихся к законопроектной работе.

Общая закономерность в регулировании данной группы отношений очевидна: взаимодействие с Федеральным Собранием РФ федеральных исполнительных органов, не наделенных нормотворческими полномочиями, как правило, сводится к процедурам рассмотрения парламентских запросов и запросов и обращений членов СФ РФ, депутатов ГД РФ[279]. Наоборот, статус наделенных правом принятия нормативно-правовых актов исполнительных органов подразумевает необходимость детального регулирования всей системы обозначенных отношений[280]. Однако из этого правила есть исключения. Во-первых, регламенты некоторых уполномоченных в нормотворческой сфере федеральных исполнительных органов, несмотря ни на что, сводят их взаимодействие с парламентом исключительно к институту запросов (обращений)[281]. Думается, указанный пробел целесообразно устранить. Во-вторых, регламенты некоторых не наделенных нормотворческой компетенцией федеральных исполнительных органов регулируют процедуры разработки ими зако-

[279] См., например: Регламент Федеральной службы по труду и занятости: утв. Приказом Роструда от 11 сентября 2007 г. № 211 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2008. № 10; Регламент Федеральной налоговой службы: утв. Приказом ФНС от 15 февраля 2007 г. № САЭ-3-18/62@ // БНА ФОИВ. 2007. № 22.

[280] См., например: Регламент Государственной фельдъегерской службы РФ: утв. Приказом ГФС РФ от 15 ноября 2006 г. № 322 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2007. № 5; Регламент Федеральной антимонопольной службы: утв. Приказом ФАС РФ от 9 апреля 2007 г. № 105 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2007. № 30.

[281] Регламент Министерства здравоохранения и социального развития РФ: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 17 января 2007 г. № 37 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2007. № 17.

нопроектов (в том числе — по поручению Минюста РФ)[282]. Полагаем, такие нормы стоит поместить во внутренние регламенты всех федеральных исполнительных органов данной категории.

4. Весьма важной частью регламентов внутренней организации федеральных министерств являются процедуры взаимодействия с иными федеральными исполнительными органами, в том числе — с находящимися в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также порядка осуществления федеральными министерствами полномочий по координации и контролю их деятельности.

Основные направления такого взаимодействия (в том числе — координации и контроля) определены еще Указом Президента РФ № 314: кадровые вопросы, награды, поощрения, привлечение к дисциплинарной ответственности должностных лиц, организация исполнения поручений (чему, впрочем, как уже говорилось выше, может быть посвящен самостоятельный раздел регламента), участие подведомственных федеральных органов исполнительной власти в нормотворческой деятельности министерства, информационное взаимодействие, проведение проверок и т.д.

Анализ системы регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти позволяет выявить довольно пеструю картину развития указанного подинститута. Во-первых, большая часть подведомственных министерствам федеральных органов исполнительной власти также попыталась ввести в свои внутренние регламенты процедуры взаимодействия с соответствующими министерствами[283]. Во-вторых, самостоятельную (и немалочисленную) группу составляют внутренние регламенты федеральных министерств и иных федеральных исполнительных органов, вообще не содержащие самостоятельных разделов, посвященных взаимодействию с иными федеральными исполнительными органами[284]. К анализу проблемы развития указанных

[282] См.: Регламент Федеральной службы исполнения наказаний: утв. Приказом ФСИН от 19 мая 2006 г. № 245 // БНА ФОИВ. 2006. № 26; Регламент Федеральной службы судебных приставов: утв. Приказом ФССП от 27 октября 2006 г. № 140 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2007. № 3.

[283] См.: Регламент Федерального агентства по недропользованию: утв. Приказом Роснедр от 30 марта 2007 г. № 360 // БНА ФОИВ. 2007. № 28; Регламент Федерального агентства лесного хозяйства: утв. Приказом Рослесхоза от 15 августа 2007 г. № 370 // БНА ФОИВ. 2007. № 48.

[284] См.: Регламент Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: утв. Приказом МЧС РФ от 24 июля 2006 г. № 418 // БНА ФОИВ. 2007. № 23; Регламент

процедур мы еще вернемся (в § 3.3 книги); пока же заметим: ее решение будет во многом зависеть от эволюции всей системы административных регламентов, от соотношения внешнеуправленческих и внутриорганизационных ее подсистем.

5. Правила организации деятельности и взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Как справедливо отмечает О.В. Панкова, до недавнего времени правовое регулирование общего статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на правительственном уровне фактически отсутствовало. Не было единого правового акта, который бы определял общие принципы организации и деятельности данных органов. По сути дела, их правовой статус устанавливался в положениях о соответствующих федеральных органах исполнительной власти[285]. В этой связи возникла необходимость реформирования организации и полномочий территориальных органов федеральных исполнительных органов.

Проблема регулирования взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ была поставлена, как известно, в Указе Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[286], наделившем высшее должностное лицо субъекта РФ организационными и координационными полномочиями в этой области, и в Постановлении Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной

Федеральной таможенной службы РФ: утв. Приказом ФТС РФ от 28 ноября 2007 г. № 1479 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2008. № 17.

[285] Панкова О.В. Некоторые вопросы организации и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в условиях административной реформы // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс».
По данному вопросу см. также: Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти: монография. Барнаул, 2007. 186 с.

[286] Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 // Российская газета. 2005. 8 июля.

власти»[287] (закрепившем основные направления и формы взаимодействия указанных органов, а также полномочия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по осуществлению взаимодействия между ними).

Однако не меньший (а возможно, больший) импульс к совершенствованию института территориальных органов федеральных органов исполнительной власти придали типовые и конкретные регламенты федеральных исполнительных органов. Так, Типовой регламент взаимодействия определил следующие принципиальные вопросы организации и деятельности территориальных органов: установление окружного, межрегионального (на территории нескольких субъектов РФ), регионального (на территории одного субъекта РФ), межрайонного, городского и районного уровней территориального управления; введение финансирования таких территориальных органов исключительно за счет средств федерального бюджета; установление запрета для наделения полномочиями территориального органа государственных учреждений и иных организаций, не являющихся государственными органами.

Типовой регламент внутренней организации, детализируя вышеописанные положения, устанавливает общие правила организации деятельности территориальных органов, в том числе порядок их образования, назначения на должность и освобождения от должности их руководителей, взаимоотношения с центральным аппаратом. Как результат, все возрастающее число регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти включает в себя разделы, посвященные правилам организации деятельности и взаимодействия с территориальными органами и определяющие принципы размещения, источники финансирования и порядок образования (реорганизации, упразднения) территориальных органов, процедуры назначения на должность и освобождения от должности их руководителей, а также полномочия федеральных органов исполнительной

[287] О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.
Примечательно, что действие указанного Положения не распространяется на территориальные органы, деятельность которых осуществляется на территориях нескольких субъектов РФ. Порядок взаимодействия таких территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ определяется положениями об этих территориальных органах.

власти в отношении их территориальных структур. Впрочем, открытым остается вопрос о том, какое место в системе нормативных актов, определяющих статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, займут специальные регламенты взаимодействия таких органов с иными субъектами административного права[288].

6. Порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан в общем плане урегулирован разделом XII Типового регламента внутренней организации.

Соответствующими нормами определяются сроки регистрации, порядок и сроки рассмотрения письменных обращений граждан (организаций), основания для непредоставления ответа; отдельно урегулирована процедура рассмотрения Интернет-обращений. На руководителей федеральных органов исполнительной власти возлагаются обязанности по учету и анализу определенных данных (количество и характер рассмотренных обращений граждан и организаций, количество и характер принятых по обращениям решений и т.п.). Конечно, во многом указанные положения воспроизводят содержание Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[289]. При этом нормы регламентов внутренней организации по обращениям граждан содержат существенный недостаток. С одной стороны, первым абзацем п. 12.1 Типового регламента внутренней организации предусматривается, что обращения граждан и организаций по вопросам порядка исполнения государственных функций и оказания государственных услуг (то есть, по сути, по поводу процедур, установленных внешними регламентами компетентных органов) могут рассматриваться в соответствии с прописанной разделом Типового регламента процедурой. С другой стороны, в третьем абзаце п. 12.1 устанавливается, что положения раздела XII не распространяются на взаимоотношения граждан и федеральных органов исполнительной власти в процессе реализации органом исполнительной власти государственной функции и предоставления государственной услуги этим гражданам. Нельзя не согласиться с замечанием А.В. Яцкина о том, что «такое положение вызывает сложность при обжаловании действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения полномочий, предусмотренных (внешнеуправленческими — К.Д.) административными регламентами федеральных орга-

[288] Данный вопрос рассмотрен в § 3.3 книги.

[289] Российская газета. 2006. 5 мая.

нов исполнительной власти»[290]. В описанной ситуации развитие регламентного регулирования указанных отношений идет, как представляется, по двум направлениям. С одной стороны, некоторые федеральные органы исполнительной власти по собственной инициативе устранили из своих внутренних регламентов обозначенное некорректное ограничение абз. 3 п. 12.1 Типового регламента внутренней организации[291]. Конечно, с точки зрения принципа целесообразности этот шаг можно только приветствовать. Но с позиций законности ју не имеет юридической силы ввиду приоритета Типового регламента внутренней организации над конкретными внутренними регламентами. С другой стороны, пытаясь соблюсти требования п. 12.1 Типового регламента, ряд федеральных исполнительных органов стал принимать специальные регламенты исполнения функций по рассмотрению обращений, что, впрочем, до сих пор существенно не изменило ситуацию правового пробела (хотя бы по причине малочисленности таких регламентов)[292]. Думается, наиболее эффективным, экономичным и логичным выходом из ситуации, сложившейся в сфере регламентного регулирования процедур рассмотрения обращений граждан (организаций), является корректировка п. 12.1 Типового регламента внутренней организации и устранение описанного, как представляется, нерационального ограничения предмета регулирования внутриорганизационных регламентов федеральных исполнительных органов.

7. Вышеупомянутым Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (вступившим в действие с 1 января 2010 г.) устанавливаются повышенные требования к информационной открытости государственных органов. Очевидно в связи с указанными законодательными новеллами Постановлением Правительства РФ от 16.11.2009 г. № 936[293] были внесены поправки в Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, дополнившие последний двумя новыми разделами — по размещению ин-

[290] Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 20.

[291] См., например: Регламент Федеральной службы по труду и занятости: утв. Приказом Роструда от 11 сентября 2007 г. № 211 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2008. № 10; Регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта: утв. Приказом Ространснадзора от 6 июня 2007 г. № ГК-376ФС (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2007. № 35.

[292] Подробнее этот вид регламентов рассмотрен в § 3.1 данного исследования.

[293] Российская газета. 2009. 24 нояб.

формации о деятельности федерального исполнительного органа (его территориального органа) в сети Интернет и порядком предоставления информации о деятельности федерального исполнительного органа (его территориального органа) по запросам. Соответствующие разделы только начинают вводиться в регламенты внутренней организации конкретных федеральных органов исполнительной власти[294]. Вместе с тем отметим: хорошо известно, что до сих пор большинство интернет-сайтов федеральных органов исполнительной власти не выдерживает критики, несмотря на почти десятилетие деклараций о внедрении электронных технологий в сферу государственного управления[295]. Поэтому несмотря на то что названные положения Типового регламента внутренней организации характеризуются некоторой абстрактностью и бланкетностью, реальное их внедрение в управленческую практику исполнительных органов должно стать большим шагом вперед.

Итак, «классических» внутренних регламентов, соответствующих закрепленной Типовыми регламентами (взаимодействия и внутренней организации) модели, сравнительно немного. В большинстве ведомственных актов последняя по непонятным причинам не соблюдается. Полагаем, ярким примером нарушения установленной общей модели является утвержденный Приказом Минздравсоцразвития РФ от 17 января 2007 г. № 37 Регламент министерства, не содержащий порядка принятия нормативных актов министерства, взаимодействия последнего с судебными органами, фактически не урегулировавший порядок работы с обращениями граждан (организаций) и не установивший «своего» порядка исполнения поручений, также ограничивший весь спектр отношений с Федеральным Собранием РФ лишь к рассмотрению парламентских запросов, запросов и обращений депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Наконец, помимо уже высказанных выше предложений по совершенствованию внутренних регламентов федеральных органов исполнительной власти, представляется необходимым выделить два главных

[294] См., например: Приказ Федеральной таможенной службы от 24.12.2009 г. № 2376 «О внесении изменений в Регламент Федеральной таможенной службы, утвержденный приказом ФТС России от 28 ноября 2007 г. № 1479» // Российская газета. 2010. 5 марта; Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) от 25.01.2010 г. № 16395 «О внесении изменений в Регламент ФСТЭК России, утвержденный приказом ФСТЭК России от 12 мая 2005 г. № 167» // Российская газета. 2010. 5 марта.

[295] Подробнее этот вопрос рассмотрен в § 4.1 монографии.

направления оптимизации регламентного регулирования внутриорганизационных процедур федеральных органов исполнительной власти. С одной стороны, по нашему мнению, целесообразно восполнить сложившуюся неполноту такого регулирования, а с другой стороны — избавить последнее от некоторых избыточных, не характерных для него институтов.

1. Восполнение пробелов:

1.1. Во-первых, хотелось бы отметить: до сих пор далеко не все федеральные органы исполнительной власти приняли свои регламенты внутренней организации. Если подобная практика понятна применительно к спецслужбам[296], то в отношении МИД РФ, Росстрахнадзора, Росфиннадзора и ряда иных федеральных исполнительных органов отсутствие внутренних регламентов не может не вызывать удивления.

1.2. Как отмечает М.В. Чеснокова, проведенные среди государственных служащих социологические опросы показывают, что «… большинство из них полагает, что в их работе недостаточно представлены функции по анализу, прогнозированию и планированию… Возможно, этот недостаток будет исправлен при подготовке административных регламентов исполнения государственных функций и должностных регламентов гражданских государственных служащих»[297]. Конечно, подобные нормы не помешают и во внешних регламентах. Но в целом, как представляется, более правильным было бы помещение норм о планировании (прогнозировании) в регламентах внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Однако здесь необходимо отметить существенный недостаток регламентного регулирования: таковое «прошло мимо» процедур аналитической деятельности. Думается, именно по данному вопросу внутренние регламенты федеральных органов исполнительной власти могут воспринять позитивный опыт регламентов иных субъектов права, в частности — Регламента Генеральной прокуратуры РФ[298] и

[296] Например, СВР, ФСО, ГУСП не имеют внутренних регламентов (или, по крайней мере, сведения о них в открытой печати отсутствуют).
Впрочем, Федеральная служба безопасности утвердила Приказом от 18 сентября 2008 г. № 464 свой внутренний регламент (Российская газета. 2008. 10 окт.).

[297] См.: Административная реформа в России. М., 2006. С. 330-331 (автор главы — М.В. Чеснокова).

[298] См.: Регламент Генеральной прокуратуры РФ: утв. Приказом Генпрокуратуры РФ от 17 апреля 2008 г. № 67 // СПС «КонсультантПлюс».

Регламента Главной военной прокуратуры РФ[299], содержащих самостоятельные разделы, посвященные аналитической работе, подготовке и направлению документов информационно-методологического характера.

1.3. Как известно, в настоящее время система внутренних регламентов состоит из двух элементов — нормативных регламентов внутренней организации и должностных регламентов государственных служащих. Комментируя сложившуюся ситуацию, А.В. Яцкин пишет: «…необходимо отметить наличие определенного «провала» между регламентом органа в целом и должностным регламентом конкретного чиновника. Он состоит в том, что функции органов исполнительной власти осуществляются структурными подразделениями этого органа или в их взаимодействии, а должностные лица действуют также в рамках подразделений, то есть с определенной субординацией. Кроме того, наличие еще одного уровня регламентации, хотя и выглядит как усложнение системы регламентного регулирования, позволяет «затвердить» и продублировать элементы административной процедуры, более четко закрепив ответственность руководства структурных подразделений за прохождение этих этапов. Таким образом, целесообразным является включение в состав административного регламента органа исполнительной власти административных регламентов его структурных подразделений»[300].

Необходимо отметить, что отдельные попытки урегулировать процедуры деятельности и взаимодействия структурных подразделений федеральных исполнительных органов в настоящее время законодателем предпринимаются не только в положениях о таких подразделениях, но и в регламентах внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Данный субинститут, закрепленный еще Типовым регламентом взаимодействия (и не предусмотренный Типовым регламентом внутренней организации[301]),

[299] См.: Регламент Главной военной прокуратуры: утв. Приказом Главной военной прокуратуры РФ от 21 марта 2003 г. № 57 // СПС «КонсультантПлюс».

[300] См.: Яцкин А.В. Указ. соч. С. 19.

[301] Впрочем, основная масса соответствующих норм закреплена в разделе I Типового регламента внутренней организации (посвященном общим положениям).

введен в некоторые внутренние регламенты[302], хотя и находится еще в зачаточном состоянии, закрепляя лишь общие функции подразделений и полномочия их руководителей. Возможно, в будущем процедуры организации деятельности и взаимодействия подразделений федеральных органов исполнительной власти действительно получат надлежащее развитие и даже свой, самостоятельный уровень регламентного регулирования. В последнем случае иерархия внутренних регламентов усложнится, а их число возрастет на порядок.

1.4. Следует отметить, что в подготовленной Центром стратегических разработок концепции проекта федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» в регламентах исполнительных органов, помимо прочего, предлагалось закрепить такие организационные процедуры, как порядок делегирования полномочий, реорганизации и ликвидации структурных подразделений, процедуры участия граждан и организаций в процессе принятия решений исполнительным органом государственной власти. Думается, эти рекомендации (несмотря на провал принятия проекта закона) сохраняют актуальность и должны найти свое отражение в регламентном регулировании деятельности исполнительных органов.

2. Вместе с тем, наряду с пробелами, как представляется, система внутриорганизационных актов в ряде случаев наполняется элементами, нахождение которых в последней не является бесспорным.

2.1. Очевидно, что термины (внутренний) «регламент федерального органа исполнительной власти» и «регламент внутренней организации федерального органа исполнительной власти» являются синонимами и используются для обозначения одной и той же формы нормативного акта управления. Однако из этого правила есть исключение. Федеральное архивное агентство приказом от 9 марта 2005 г. № 17 утвердило свой «регламент»[303], а затем приказом от 22 декабря 2006 г. № 77 — «Регламент внутренней организа-

[302] См., например: Регламент Федеральной службы по труду и занятости: утв. Приказом Роструда от 11 сентября 2007 г. № 211 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2008. № 10; Регламент Министерства сельского хозяйства РФ: утв. Приказом Минсельхоза РФ от 5 февраля 2008 г. № 31 (с изм. и доп.) // БНА ФОИВ. 2008. № 24.

[303] См.: Регламент Федерального архивного агентства: утв. Приказом Росархива от 9 марта 2005 г. № 17 // БНА ФОИВ. 2005. № 29.

ции Федерального архивного агентства»[304]. В настоящее время оба указанных акта сохраняют юридическую силу и действуют, одновременно регулируя следующие отношения: планирования и организации работы; подготовки и оформления решений Росархива; исполнения поручений; порядок работы с обращениями граждан и организаций; порядок обеспечения доступа к информации о деятельности Росархива. Здесь, по нашему мнению, примечательными являются, по крайней мере, два обстоятельства. Во-первых, Росархив не просто не относится критически к подобному дублированию регламентных форм, но, как представляется, сознательно его поддерживает[305]. Впрочем (и это — во-вторых), содержание обозначенных актов все же не полностью идентично. С одной стороны, внутренние процедуры урегулированы Регламентом внутренней организации 2006 г. более полно. С другой стороны, процедуры взаимодействия с Федеральным Собранием РФ, с подведомственными организациями, с Минкультуры (по подготовке вносимых Росархивом в министерство нормативно-правовых актов) содержатся лишь во внутреннем его регламенте 2005 г. Из вышесказанного можно предположить, что в случае с Регламентом внутренней организации Росархива 2006 г. мы имеем дело с попыткой конструирования исключительно «внутреннего» регламента. Думается, умножение видов внутренних регламентов, создание «в параллель» регулирующих пересекающиеся отношения «регламентов» и «регламентов внутренней организации» федеральных органов исполнительной власти нецелесообразно.

2.2. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти действительно составляет важное направление их деятельности. Неудивительно, что в ведомственных актах периодически предпринимались попытки регламентации соответствующих процедур[306]. С внедрением института внутренних ре-

[304] Регламент внутренней организации Федерального архивного агентства: утв. Приказом Росархива от 22 декабря 2006 г. № 77 // СПС «КонсультантПлюс».

[305] В частности, согласно п. 2 Регламента внутренней организации Росархива 2006 г., этот акт применяется совместно с Регламентом Росархива 2005 г.

[306] См., например: Приказ МПР РФ от 6 августа 2002 г. № 485 «Об организации законопроектной и нормативно-правовой работы Министерства природных ресурсов РФ» (вместе с «Регламентом проведения правовой экспертизы и визирования проектов правовых актов и иных исходящих

гламентов регулирование указанных процедур было возложено на регламенты внутренней организации (и в соответствующей технической части — на инструкции по делопроизводству федеральных органов исполнительной власти). Прежние правовые формы в этой сфере начали «отмирать» за ненадобностью. Вместе с тем отдельные федеральные органы исполнительной власти, наряду с регламентами внутренней организации, поместили соответствующие нормы в самостоятельный вид административного регламента. В частности, Приказом Минюста РФ от 23 декабря 2005 г. № 248 утвержден Регламент законопроектной деятельности Министерства юстиции РФ[307], Приказом ФТС РФ от 10 апреля 2008 г. № 396 утвержден Регламент организации законопроектной работы Федеральной таможенной службы[308]. Трудно ставить под сомнение целесообразность детализации процедурных норм по законопроектной деятельности федеральных исполнительных органов. Однако «изобретение» очередной регламентной формы в данном случае также вряд ли оправданно. И если регламент законопроектной деятельности Минюста — особый случай (что обусловлено во многом уникальной ролью этого министерства в ведомственном нормотворчестве и взаимодействии с Федеральным Собранием РФ)[309], то для остальных федеральных органов исполнительной власти, по нашему мнению, правилом должно стать включение обозначенных норм в регламенты внутренней организации.

2.3. Наконец, нельзя не вспомнить об уже упомянутом выше определенном противоречии формы и содержания внутренних регламентов: будучи изначально ориентированными на внутриорганизационные управленческие процессы, такие акты вместе с тем включают в себя широкую группу внешнеуправленческих процедур взаимодействия (с федеральным парламентом, иными федеральными исполнительными органами, судебными органами и т.д.). Думается,

документов МПР РФ юридической службой») // СПС «КонсультантПлюс» (документ утратил силу).

[307] Регламент законопроектной деятельности Министерства юстиции РФ: утв. Приказом Минюста РФ от 23 декабря 2005 г. № 248 (с изм. и доп.) // Бюллетень Минюста РФ. 2006. № 1.

[308] СПС «КонсультантПлюс».

[309] По проблеме регламента законопроектной деятельности Минюста РФ см. также: Шувалов И.И. Правительство РФ в законотворческом процессе. М., 2004. С. 21-22.

причин этой гибридизации несколько. Во-первых, многие внутренние и внешние управленческие процедуры объективно взаимосвязаны. Во-вторых, подобная ситуация могла сложиться в том числе и по причине некритической рецепции опыта регламентного регулирования деятельности Правительства РФ; однако если в отношении Правительства (органа общей компетенции, единственного в своем роде) целесообразность комплексности регламента его деятельности не вызывает больших сомнений, то применительно к регламентам внутренней организации федеральных министерств, федеральных служб и агентств последняя неочевидна[310]. Данная проблема подробнее рассмотрена ниже (см. § 3.3 книги); пока же отметим: представляется необходимым в будущем внешнеуправленческие процедуры взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с иными субъектами административного права поместить в самостоятельную группу внешних административных регламентов — административных регламентов взаимодействия.

[310] Напомним: Росархив предпринял попытку создания исключительно «внутреннего» регламента (регламента внутренней организации 2006 г.), оставив «внешние» процедуры лишь в своем регламенте 2005 г.

Глава III

# Проблемы формирования внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти

## § 3.1. Административные регламенты исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций

Административные регламенты исполнения государственных функций в самом общем плане можно определить в качестве принятых в установленном порядке в соответствии с определенными задачами компетентными федеральными исполнительными органами внешнеуправленческих нормативных актов управления, определяющих сроки и последовательность действий (административные процедуры) соответствующих органов, порядок взаимодействия между их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия самих федеральных органов исполнительной власти и организаций при осуществлении государственных функций (т. е. нормативно установленных основных направлений властной деятельности, постоянно осуществляемых этими органами в масштабах РФ)[311].

Напомним: формирование начиная с 2005 г. института «внешних» административных регламентов свидетельствует о значительном расширении предмета регламентного регулирования, «перерастании» данным институтом рамок исключительно внутриаппаратных организационных отношений, что не всегда находит поддержку у отдельных исследователей. Внешние регламенты — объективный и весьма бурно развивающийся феномен, центральную роль в котором в настоящее время занимают именно административные регламенты исполнения государственных функций (хотя в последнее время в силу ряда объективных

[311] Категория «функция федерального органа исполнительной власти» подробнее рассмотрена ниже.

и субъективных причин административные регламенты исполнения государственных функций постепенно сближаются с другим видом внешних регламентов, на который законодатель, как представляется, возлагал большие надежды, — административными регламентами предоставления государственных услуг[312]). Исследование заявленной правовой формы мы предлагаем начать с описания существующей законодательной модели (в первую очередь — ее структуры и содержания). Более глубинные вопросы развития данного института поднимаются в рамках рассмотрения главной классификации административных регламентов исполнения государственных функций — по функциям федеральных исполнительных органов (т.е. предмету правового регулирования).

Структура и содержание административных регламентов исполнения государственных функций, определяемая главой II Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), за период с 2005 г. по настоящее время претерпела известную эволюцию. Первоначальная редакция Порядка устанавливала двухэлементную структуру административных регламентов исполнения государственных функций: таковые включали разделы «Общие положения» и «Административные процедуры». При этом административные регламенты предоставления государственных услуг, помимо указанных, должны были содержать дополнительный раздел — «Требования к порядку предоставления государственной услуги». Однако нормотворческая практика пошла по иному пути: значительная часть административных регламентов исполнения государственных функций изначально принималась с тремя разделами. Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813[313] была установлена новая, единая для обоих указанных видов внешних административных регламентов пятичленная структура:

1) «общие положения»;

2) «требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)»;

3) «административные процедуры»;

---

[312] Более детальное соотношение административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными исполнительными органами содержится в § 3.2 данного исследования.

[313] О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679: Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 6285.

4) «порядок и формы контроля за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги)»;

5) «порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)»[314].

Законом № 210-ФЗ, регулирующим в том числе вопросы структуры административных регламентов (предоставления государственных услуг), предусмотрена следующая структура названных правовых актов:

1) общие положения;

2) стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги;

3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме;

4) формы контроля за исполнением административного регламента;

5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, должностного лица, предоставляющего государственную услугу.

Закон № 210-ФЗ расшифровывает лишь элементы содержания «стандарта» (из ст. 14 Закона становится ясно, что под ним фактически понимается то же, что в Постановлении № 679 именуется «требованиями»)[315]. Нетрудно заметить: иные разделы, судя по их названиям, также не претерпели существенных изменений: третий раздел дополнен предписанием о необходимости юридизации требований к выполнению административных процедур в электронной форме; в пятом разделе акцентируется именно досудебный (внесудебный) порядок обжалования. Так как

[314] Заметим: последние два раздела прежде включались в раздел «административные процедуры».

[315] Впрочем, есть и определенные отличия. Например, Закон № 210-ФЗ «забыл» упомянуть об основаниях приостановления предоставления государственной услуги. С другой стороны, отдельное внимание уделяется вопросам определения платы и способов ее взимания за предоставляемые публичные услуги. Далее Закон закрепляет такую позицию, как «показатели доступности и качества государственных и муниципальных услуг» (что это такое, не поясняется). Наконец, указывается на то, что перечень позиций открыт; в стандарты могут включаться иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления публичных услуг в многофункциональных центрах и особенности предоставления таких услуг в электронной форме (ст. 14 Закона).

на момент написания книги (1.09.2010 г.) сыгравшие огромную роль в становлении административных регламентов исполнения государственных функций нормы Постановления Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 (в ред. Постановления от 29.11.2007 г. № 813) не были отменены, проанализируем структуру внешнеуправленческих административных регламентов федеральных исполнительных органов именно через призму последних.

1. Раздел, касающийся общих положений, состоит из следующих элементов: наименование государственной функции (государственной услуги); наименование уполномоченного федерального исполнительного органа власти (либо нескольких таких органов); перечень нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги); описание результатов исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также указание на юридические факты, которыми заканчивается исполнение таковой; описание заявителей.

2. Раздел, касающийся требований к порядку исполнения государственной функции, состоит из следующих подразделов:

2.1) порядок информирования о правилах исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги);

2.2) сроки исполнения функции (услуги);

2.3) перечень оснований для приостановления исполнения функции (предоставления услуги) либо отказа в ее исполнении;

2.4) требования к местам исполнения функции (услуги)[316].

2.1. Порядок информирования о правилах исполнения государственной функции включает в себя следующие сведения:

2.1.1) информация о местах нахождения и графике работы соответствующих федеральных исполнительных органов, их структурных

[316] Как справедливо отмечает А.В. Яцкин, введение данного раздела во внешние административные регламенты фактически является «...попыткой временной регламентации на переходный период, до момента принятия закона «О стандартах государственных услуг», стандарта государственной услуги (и добавим — стандарта государственной функции — К.Д.) в рамках регламента ее предоставления (потенциальная регламентация стандарта услуги может и должна быть более подробной: это может быть документ порядка 10-15 страниц). В принципе представляется крайне продуктивным соединение по сути регламента и стандарта в одном документе» (см.: Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 21). К проблеме стандартов государственных услуг и функций мы вернемся в §§ 3.2, 4.3 данной работы.

подразделениях и территориальных органах, а также о других государственных и муниципальных органах и организациях, обращение в которые необходимо для исполнения государственной функции (услуги)[317];

2.1.2) справочные телефоны компетентных структурных подразделений федеральных исполнительных органов;

2.1.3) адреса официальных сайтов федеральных исполнительных органов в сети Интернет, адреса их электронной почты;

2.1.4) порядок получения информации заявителями по вопросам исполнения государственных функций (услуг), в том числе о ходе исполнения функции (услуги). Следует заметить, что данный подраздел многих административных регламентов содержит предписания, лишенные, как представляется, конкретного правового содержания. Стандартной является следующая формулировка: «Во время разговора необходимо произносить слова четко, избегать «параллельных разговоров» с окружающими людьми и не прерывать разговор по причине поступления звонка на другой аппарат». Ведомственный законодатель также требует при ответах на телефонные звонки и устные обращения граждан отвечать «подробно и в вежливой форме»[318], «не унижая их чести и достоинства», «без больших пауз, лишних слов, оборотов и эмоций»[319], «с использованием официально-делового стиля речи»[320]. Думается, подобные декларативные положения смотрятся несколько неорганично на общем фоне строго регламентированных административных процедур административных регламентов исполнения государственных функций.

---

[317] В случае большого объема такой информации она приводится в приложении к административному регламенту.

[318] См., например: п. 12 Административного регламента исполнения государственной функции по консульской легализации документов: утв. Приказом МИД РФ от 26 мая 2008 г. № 6093 // Российская газета. 2008. 4 июля.

[319] См.: п. 33 Административного регламента Министерства промышленности и энергетики РФ по исполнению государственной функции по утверждению нормативов технологических потерь при передаче тепловой энергии: утв. Приказом Минпромэнерго РФ от 1 ноября 2007 г. № 471 // БНА ФОИВ. 2008. № 7.

[320] См.: подп. 2.1.4 Административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством РФ срок»: утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 26 июня 2007 г. № 212 // БНА ФОИВ. 2007. № 37.

Порядок информирования включает в себя также порядок, форму и место размещения вышеописанной информации, в том числе на стендах в местах исполнения государственной функции, а также в сети Интернет на официальном сайте компетентного федерального исполнительного органа.

2.2. В подразделе, касающемся сроков исполнения государственной функции, указываются допустимые сроки:

2.2.1. Сроки исполнения государственной функции. Например, общий срок государственной регистрации прав на недвижимое имущество не должен превышать месячного срока со дня подачи заявлений и необходимых документов[321].

2.2.2. Сроки прохождения отдельных административных процедур, необходимых для исполнения государственной функции. Пример: согласно п. 78 вышеупомянутого Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, специалист, ответственный за прием документов, устанавливает личность заявителя, в том числе проверяет документ, устанавливающий личность. При этом максимальный срок выполнения действия составляет 30 секунд на каждого заявителя. Не менее оптимистичны положения, например, п. 46 Административного регламента исполнения государственной функции по консульской легализации документов[322], согласно которому уполномоченный принимать документы сотрудник оформляет и выдает расписку в их получении не позднее чем в течение 30 секунд.

2.2.3. Сроки приостановления исполнения государственной функции (в случае, если такая возможность предусмотрена законодательством).

2.2.4. Сроки выдачи документов, являющихся результатом исполнения государственной функции.

2.2.5. Сроки ожидания в очереди при подаче и получении документов заявителями.

Как уже отмечалось выше, многие устанавливающие сроки нормы административных регламентов исполнения государственных

[321] См.: п. 40 Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: утв. Приказом Минюста РФ от 14 сентября 2006 г. № 293 // Российская газета. 2006. 22 сент.

[322] Утв. Приказом МИД РФ от 26 мая 2008 г. № 6093 // Российская газета. 2008. 4 июля.

функций, к сожалению, декларативны. Правила о сроках в очередях — не исключение. Для подтверждения этого тезиса вновь обратимся к Административному регламенту исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Согласно пп. 47, 48, максимальное время ожидания в очереди при подаче документов на госрегистрацию прав не должно превышать 45 минут (а при подаче документов по предварительной записи — не более 15 минут). Вместе с тем хорошо известно, что в действительности обращающиеся за совершением указанного действия лица вынуждены, как и прежде, часами ожидать своей очереди в помещениях соответствующих территориальных органов (занимая в ней место в 4-5 часов утра, задолго до начала работы территориального органа). Примечательно, что в целях повышения эффективности реализации установленных административных процедур Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии начинает проводить нетривиальные эксперименты. Так, весной 2010 г. в столичном управлении Службы пошли на беспрецедентный шаг, создав специальный отдел по борьбе с очередями и установив систему видеонаблюдения во всех отделениях[323]. Оценивать результативность подобных мер пока рано, но сами попытки исправить ситуацию, как представляется, заслуживают одобрения.

2.3. В подразделе, касающемся перечня оснований для приостановления исполнения государственной функции либо для отказа в ее исполнении приводится перечень соответствующих оснований, в том числе — для отказа в приеме и рассмотрении документов.

2.4. В подразделе, касающемся требований к местам исполнения государственных функций, приводится описание требований к удобству и комфорту мест исполнения функции, в том числе к размещению и оформлению помещений, размещению и оформлению визуальной, текстовой и мультимедийной информации, оборудованию мест ожидания, парковочным местам, оформлению входа в здание; местам для информирования заявителей, получения информации и заполнения необходимых документов; местам для ожидания заявителей; местам для приема заявителей.

3. Раздел, касающийся административных процедур, состоит из подразделов, соответствующих количеству таких процедур — логически обособленных последовательностей административных действий

[323] См.: Очередь снимут на камеру. В столичном управлении Росреестра вводят постоянный мониторинг работы отделений // Российская газета. 2010. 9 марта.

при исполнении государственной функции, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках исполнения функции.

Описание каждого административного действия содержит следующие обязательные элементы:

3.1) юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия;

3.2) сведения об ответственном должностном лице[324];

3.3) содержание административного действия, продолжительность и (или) максимальный срок его исполненения;

3.4) критерии принятия решений;

3.5) результат административного действия и порядок его передачи (который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия);

3.6) способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме.

4. Раздел, касающийся порядка и формы контроля за исполнением функции (предоставлением услуги) состоит из следующих подразделов:

4.1) порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положений административных регламентов (иных нормативных актов), а также принятием решений ответственными лицами;

4.2) порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок;

4.3) ответственность должностных лиц за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) в ходе исполнения государственной функции;

4.4) положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции (услуги), в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций.

К сожалению, этот раздел в большинстве внешнеуправленческих административных регламентов носит бланкетный характер.

5. Наконец, если раньше в разделе, касающемся порядка обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции

[324] Проблема определения ответственного должностного лица, участвующего в исполнении административной процедуры (административного действия) рассмотрена в § 1.4 монографии.

(услуги), должны были устанавливаться как процедуры досудебного (внесудебного) обжалования, так и сроки и юрисдикция суда при судебном обжаловании последних, то с введением в действие Закона № 210-ФЗ нормы о судебном порядке должны быть устранены из текстов административных регламентов.

Впрочем, и этот раздел административных регламентов, как правило, страдает известной лапидарностью. Вместе с тем можно согласиться с высказанным еще на первом этапе внедрения этих правовых актов управления рекомендациями. В частности, Н.А. Игнатюк предлагала включать следующие положения: виды решений, которые могут быть обжалованы (в том числе окончательные или промежуточные); какие виды действий должностных (ответственных) лиц могут быть обжалованы; должны ли проводиться служебные расследования по жалобам (обращениям) или решение может быть принято без проведения необходимых расследований, а в случаях, предусматривающих служебное расследование, — административные процедуры проведения таких расследований; формы выражения бездействия должностных (ответственных) лиц; детальное описание порядка обжалования, в том числе сроки обжалования каждого из видов действий или бездействия; порядок применения форм внесудебного рассмотрения споров, претензий, жалоб и иных обращений, а также порядок вынесения решения по существу спора, жалобы или иного обращения и т. д.[325] Высказанные предложения, к сожалению, до сих пор не нашли достаточно полного отражения в действующих внешнеуправленческих административных регламентах. С другой стороны, необходимо отметить: в ряде случаев в таких разделах, помимо собственно порядка рассмотрения жалоб, решаются и некоторые иные вопросы, обусловленные спецификой регулируемых общественных отношений. Например, согласно п. 84 утвержденного Приказом ФМС России от 5.12.2007 г. № 452 Административного регламента по исполнению государственной функции по исполнению законодательства РФ о беженцах[326], в период рассмотрения жалобы на решение об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем либо об утрате или лишении статуса беженца может быть продлен срок временного пребывания иностранного гражданина на территории РФ на основании его

[325] Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 32-33.

[326] Российская газета. 2008. 23 апр.

письменного заявления. Думается, подобная адаптивность регламентного регулирования является прогрессивным шагом.

Итак, правовое регулирование структуры административных регламентов исполнения государственных функций развивается; при этом тенденция состоит в расширении, углублении и уточнении спектра вопросов, подлежащих такой регламентации. Вместе с тем нельзя не отметить определенную внутреннюю неоднородность указанного вида административных регламентов: наряду с положениями, имеющими четкое правовое содержание, некоторые нормы такового не имеют. Более того, отдельные разделы, даже безупречные формально-юридически, тяготеют к известной бланкетности или декларативности (в частности, правила по срокам совершения отдельных административных действий, также протекания тех или иных процессов (вроде ожидания в очередях), требования к оборудованию мест исполнения государственных функций). Такая декларативность и(или) юридическая бессодержательность элементов административных регламентов исполнения государственных функций, думается, негативно влияет на эффективность реализации соответствующих нормативных актов управления.

Отметим далее: исследуемая группа внешнеуправленческих регламентов ориентирована законодателем на «государственные функции». Полагаем, в данном случае имеется очевидная терминологическая неточность: означенные регламенты не могут регулировать исполнение государственных функций (предельно общих направлений деятельности государства в целом). Зато установление с помощью административных регламентов порядка реализации функций федеральных органов исполнительной власти представляется более органичным. Здесь необходимо подробнее остановиться на вышеупомянутых категориях.

Как пишет Д.Н. Бахрах, функция в юридической литературе чаще всего раскрывается через призму двух подходов: *предметного* (когда таковая связывается с объектом административного воздействия) и *институционального* (при котором функция описывается через способы воздействия)[327]. При этом литература, посвященная общим функциям управления, также функциям исполнительной власти, сравнительно обширна[328]. Принципиально иная ситуация складывается вокруг пробле-

[327] См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2001. С. 165-166.

[328] См., например: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 165-168; Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 32-38; Калинина Л.А.

мы функций органов управления. В советский период, насколько нам известно, ей была посвящена только одна монография[329], а в новейший период — ни одного монографического исследования.

Вместе с тем подходы к определению понятия ключевой для института административных регламентов исполнения государственных функций категории весьма различны. Думается, можно выделить следующие основные направления научной мысли по данному вопросу:

1. Функция исполнительного органа как задача (или полномочие) такого органа.

В научной литературе функцию как синоним задачи рассматривал, например, известный французский ученый Б. Гурней[330]. Действующее российское законодательство, как представляется, основывается во многом на данной позиции[331].

2. Функция исполнительного органа как его деятельность, содержание деятельности.

По мнению Л.М. Розина, функции государственного органа «…рассматриваются как содержание деятельности органа по выполнению поставленных перед ним задач»[332]. Аналогичной точки зрения придержи-

Функции исполнительной власти: проблемы теории и практики // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С. 59-71; Общее административное право: учебник / под редакцией Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 30-34; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 тт. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 175-191.

[329] См.: Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. 200 с.

[330] См.: Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 35-45.

[331] Как указывается в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., «всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868». Думается, можно согласиться с мнением А.В. Данилина, который писал о том, что «…произошла определенная подстановка терминов: гораздо правильнее было бы говорить не о 5600 функциях российских государственных ведомств, а о 5600 задачах, которые стоят перед государством…Я охотно соглашусь, что у нашего государства есть более 5600 различных задач и целей…Но функций, которые являются инструментами и механизмами для реализации задач, у государства однозначно меньше» (см.: Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. М., 2004. С. 27-28).

[332] См.: Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел: Учеб. пособие. М., 1974. С. 82.

вался Б.М. Лазарев, называвший функцией органа управления «определенного вида управленческую деятельность»[333].

3. Функция исполнительного органа как направление его деятельности.

Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров подчеркивают: «Понятие «функция федерального органа исполнительной власти» означает нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом в масштабах Российской Федерации»[334].

4. Функция как взятые в единстве деятельность и направления (объекты) такой деятельности.

Полагаем, именно таким образом можно интерпретировать данное И.Л. Бачило определение функции органа управления — «комплекс взаимосвязанных, определенных в статусе органа и основанных на непрерывном обмене информацией организационно-правовых воздействий органа, его структурных подразделений, служащих, которые обеспечивают объекты управления политической, экономической, плановой, методической ориентацией, материальными, техническими, трудовыми и другими ресурсами, в конечном итоге организующих достижение целей, стоящих перед системой управления»[335].

5. Однако, на наш взгляд, все приведенные выше дефиниции не совсем точно отражают суть данного феномена. Первый подход основан на подмене понятий, что недопустимо. Вторая и третья точки зрения не дают сколько-нибудь точных критериев для вычленения функций: если рассматривать их как любые направления деятельности (или даже саму деятельность), то можно выделять неограниченное число последних. А это исключает сопоставление и строгую классификацию функций. Наконец, данное И.Л. Бачило определение, при всей важности, также упускает один существенный аспект, давно освещенный в общей теории государства и права применительно к феномену функций государства: под функциями целесообразно понимать не деятельность и не просто направления деятельности, но именно главные, основные направления управленческого воздействия[336].

---

[333] См.: Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 240.

[334] См.: Административная реформа в России. М., 2006. С. 17.

[335] Бачило И.Л. Указ. соч. С. 43.

[336] См., например: Марченко М.Н. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. М., 2001. С. 232-234. Как справедливо отмечает

Суммируя все вышесказанное, под функциями федерального органа исполнительной власти в данной книге мы предлагаем понимать установленные нормативно, осуществляемые постоянно, обеспечивающие объекты управления необходимой ориентацией основные направления, как правило, властной деятельности данного органа, обусловленные поставленными перед ним задачами и конкретизирующиеся в его полномочиях.

Анализ действующего законодательства с этих позиций позволяет сделать следующий важный вывод: подавляющее большинство административных регламентов исполнения государственных функций регулирует исполнение не функций исполнительных органов, но реализацию отдельных их полномочий[337]. По нашему мнению, лишь очень немногие внешние административные регламенты могут быть отнесены к регламентам собственно функций таких органов. В качестве примера можно привести утвержденный Приказом МВД РФ № 338, ФМС России № 97 от 30.04.2009 г. Административный регламент по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использования их труда[338]. Названный административный регламент определяет

Л.А. Калинина, «под функциями исполнительной власти, как правило, понимаются основные виды деятельности, в рамках которых осуществляются ее государственно-властные формы» (см.: Калинина Л.А. Указ. соч. С. 59). Однако при нисхождении от категории «функция исполнительной власти» до категории «функция органа исполнительной власти» определение «основной» почему-то пропадает, что, на наш взгляд, методологически неверно.

[337] См., например: Административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по проставлению апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за границу: утв. Приказом Минюста РФ от 14 декабря 2006 г. № 363 // БНА ФОИВ. 2007. № 11; Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по принятию решений о примыкании к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования: утв. Приказом Минтранса от 27 декабря 2006 г. № 176 // БНА ФОИВ. 2007. № 16; Административный регламент исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей: утв. Приказом Минфина РФ от 25 октября 2007 г. № 93н // БНА ФОИВ. 2008. № 12.

[338] Российская газета. 2009. 17 июня.

сроки и последовательность действий (административных процедур) при проведении:

1) проверок соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил въезда в РФ, выезда из РФ, режима пребывания (проживания) в РФ, правил миграционного учета, порядка осуществления трудовой деятельности, транзитного проезда через территорию РФ, а также за соблюдением юридическими лицами и гражданами, у которых возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина в РФ и (или) пребыванием его на территории РФ, правил и (или) порядка исполнения указанных обязанностей;

2) проверок в отношении юридических лиц, проводимых территориальными органами ФМС России и их структурными подразделениями, вне зависимости от форм собственности (включая иностранные компании, их филиалы и представительства) и индивидуальных предпринимателей, привлекающих (допускающих в какой-либо форме) к выполнению работ или оказанию услуг либо иным образом использующих труд иностранных граждан, в целях контроля соответствия правоотношений, возникающих между иностранными гражданами и указанными организациями либо индивидуальными предпринимателями, требованиям законодательства РФ в сфере миграции;

3) проверок соблюдения физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями и привлекающими (допускающими в какой-либо форме) к выполнению работ или оказанию услуг либо иным образом использующими труд иностранных граждан, требований законодательства РФ в сфере миграции;

4) совместных проверок, проводимых подразделениями системы ФМС России, закрепленными в качестве исполнителей в соответствующих планах проверок, в компетенцию которых входит проведение данных проверок, органами внутренних дел РФ, закрепленными в качестве исполнителей в соответствующих планах проверок, и органами государственной власти, наделенными функциями по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

5) Еще одним примером можно обозначить утвержденный Приказом ФМС России от 19.03.2008 г. № 64 Административный регламент исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации

законодательства о гражданстве РФ[339], основными административными процедурами которого являются:

1) определение наличия гражданства РФ;

2) принятие заявления о приеме в гражданство РФ в общем порядке (восстановлении в гражданство РФ) с последующим уведомлением (извещением) заявителя о принятом Президентом РФ решении;

3) исполнение процедуры приема в гражданство РФ или выхода из гражданства РФ в упрощенном порядке.

Однако таких административных регламентов в настоящее время меньшинство[340]. Думается, что одной из методологических причин сложившейся ситуации является то, что главным критерием при формулировании предмета административных регламентов был избран предметный критерий (ведь такие параметры измерения, как «предметность» — «институциональность» в функции исполнительного органа коррелируют свойствам «конкретность» — «абстрактность»). Очевидно, что законодатель в административных регламентах постарался сделать ставку на максимальную детализацию предельно конкретных групп отношений. Несмотря на определенные достоинства, такой подход, по нашему мнению, нельзя признать оптимальным. Вместо принятия регламентов по каждому дробному вопросу полагаем необходимым принимать сравнительно более общие регламенты, предмет которых будет сформулирован при более гибком сочетании институционального и предметного начал. Например, утверждение единого регламента совершения в определенной сфере разрешительных действий уполномоченным на то федеральным органом сделает излишним принятие множества дробных регламентов; специфика же отдельных групп административных процедур может быть отражена в соответствующих разделах такого «мегарегламента». В противном случае с большой долей уверенности можно утверждать следующее: практика принятия административных регламентов, регулирующих предельно узкие вопросы, неизбежно со временем приведет к «потере управляемости» массой таких актов. Напомним: согласно утвержденному 31 июля

[339] Российская газета. 2008. 16 апр.

[340] В качестве иных примеров можно привести также следующие нормативные акты: Административный регламент Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля: утв. Приказом Минфина РФ от 6 ноября 2007 г. № 98н // БНА ФОИВ. 2008. № 23; Административный регламент по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора: утв. Приказом ФСФР от 13 ноября 2007 г. № 07-107/пз-н // БНА ФОИВ. 2008. № 7 (и некоторые иные).

2008 г. Президентом РФ Национальному плану противодействия коррупции одной из антикоррупционных мер является «детализация механизма контроля за выполнением функций федеральными органами государственной власти включая введение административных регламентов по каждой из таких функций»[341]. При этом в рамках инвентаризации вышеупомянутой Правительственной комиссии по административной реформе функций федеральных исполнительных органов «насчитали» более 5,6 тысяч! В случае принятия административных регламентов не только по всем, но хотя бы по части этих «функций» (которые, как уже отмечалось, суть не функции, но задачи или полномочия), очень скоро мы рискуем получить не поддающееся учету множество весьма «жестких», перманентно устаревающих актов, объем которых может вызвать эффект, обратный первоначально искомому[342].

Большое теоретическое и практическое значение имеет классификация административных регламентов исполнения государственных функций по видам функций органов исполнительной власти. Это тем более важно в свете продекларированного законодателем стремления сформировать сводный реестр государственных и муниципальных услуг и функций[343] (впрочем, на момент написания книги подобный реестр еще не был сформирован). В научной литературе предлагаются различные классификации функций органов управления[344], которые, как правило,

[341] Подп. «д» п. 1 раздела II Национального плана противодействия коррупции.

[342] Примечательно, что выводы о необходимости укрупнения предмета правового регулирования уже сделаны в отношении другого формирующегося института административного права — технических регламентов. Так, Президент РФ Д.А. Медведев на одном из заседаний Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики в январе 2010 г. распорядился при разработке технических регламентов «не мельчить» и не принимать их под любую позицию, как это было в ГОСТах, а утверждать укрупненные регламенты (см.: Дмитрий Медведев поручил ускорить модернизацию техрегулированием и налоговыми преференциями // Коммерсантъ. 2010. 21 янв. № 9. С. 2).

[343] См., например: Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 г. № 478 “О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет” // Российская газета. 2009. 24 июня. Примечательно, что в Законе № 210-ФЗ говорится лишь о реестре государственных и муниципальных услуг; функции (полномочия) не упоминаются вовсе.

[344] См., например: Бачило И.Л. Указ. соч. С. 113-120, 141 и далее; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И.Л. М., 1998. С. 162-168 (автор главы — И.Л. Бачило); Публичные

являются продолжением классификаций функций управления и функций исполнительной власти. Однако подробный анализ этого вопроса выходит за рамки заявленной проблематики. Поэтому, несколько упрощая, мы предлагаем сконцентрироваться на соответствующих положениях Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314[345]. Как известно, вышеобозначенным актом в настоящее время установлены следующие «общие», «основные» функции федеральных органов исполнительной власти:

1) функция по принятию нормативных правовых актов (подп. «а» п. 2);

2) функция по контролю и надзору[346](подп. «б» п. 2):

2.1) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

2.2) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и(или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

2.3) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

3) функция по управлению государственным имуществом: подразумевает осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ (подп. «г» п. 2);

4) функция по оказанию государственных услуг (подробнее рассмотрена в § 3.2 монографии).

Кроме того, при характеристике отдельных видов федеральных исполнительных органов Указом № 314 формулируются некоторые

услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А.Тихомирова. М., 2007. С. 31 (автор главы — Ю.А.Тихомиров), и др.

[345] О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

[346] Проблеме соотношения контроля и надзора в доктрине административного права посвящено немало исследований. Но в настоящей работе эти функции будут рассматриваться как совпадающие по содержанию.

иные виды функций. В частности, применительно к федеральным министерствам говорится о «функции по выработке государственной политики» (подп. «а» п. 3), а к федеральным службам — о «специальных функциях в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности» (подп. «а» п. 4). Наконец, в подпп. «г», «д» п. 3 содержатся странные нормы об осуществлении федеральными министерствами «координации и контроля деятельности находящихся в его ведении» федеральных служб, федеральных агентств, также государственных внебюджетных фондов посредством осуществления «функций» вроде утверждения планов, внесения предложений по бюджету, исполнения поручений и т.п. Как известно, координация — самостоятельное направление деятельности (т.е. это вид функции, сформулированный по институциональному критерию), однако Указом № 314 таковая в качестве функции не определена. В то же время самостоятельными функциями обозначены конкретные полномочия, в реализации которых проявляются функции координации и контроля. Соответствующие положения Указа № 314 подвергаются, как представляется, справедливой критике в исследовательской литературе[347]. Однако в основу приводимой классификации административных регламентов исполнения государственных функций федеральных исполнительных органов мы, несмотря на очевидные методологические недостатки, положим именно нормы Указа № 314 (во-первых, по причине отсутствия строгой единой общепризнанной научно обоснованной классификации функций федеральных органов исполнительной власти; во-вторых, ввиду большого прикладного значения норм Указа № 314; наконец, в-третьих, с целью совершенствования соответствующих правил Указа № 314).

1. Административные регламенты исполнения государственных функций, закрепленных Указом № 314:

1.1. Административные регламенты исполнения «основных», «базовых» государственных функций (установленных в п. 2 Указа № 314):

1.1.1. Административные регламенты исполнения нормотворческих функций.

[347] См., например: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 117; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 7.

Правовое регулирование нормотворческих процедур федеральных исполнительных органов входит преимущественно в предмет «внутренних» регламентов. Представляется, что такая практика логична, ведь разработка и принятие ведомственного нормативного акта — процесс скорее внутриорганизационный, нежели внешнеуправленческий. Видимо, поэтому внешнеуправленческие регламенты не «вмешиваются» в указанную сферу. Впрочем, из этого правила есть исключения. Например, Приказом Минобрнауки РФ от 11 января 2007 г. № 5 утвержден Административный регламент Министерства образования и науки РФ по исполнению государственной функции «самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию»[348]. В п. 18 указанного административного регламента определены основные административные процедуры: рассмотрение экспертных заключений на предмет оформления в соответствии с установленными требованиями, наличие однозначного вывода о соответствии содержания учебника задаче экспертизы, указания сведений о конкретном учебнике в полном объеме; принятие решения о включении учебника в федеральный перечень учебников; издание приказа министерства об утверждении федеральных перечней учебников. Нетрудно заметить, что основной объем регламентации приходится на подготовку и рассмотрение заявлений, на экспертное исследование учебников, а не на издание нормативного приказа.

Впрочем, в ряде случаев предпринимались попытки помещения в административные регламенты исполнения государственных классических внутриорганизационных норм по принятию ведомственных нормативных актов[349]. Думается, развитие внешнеуправленческого регламентного регулирования нормотворческих процедур в таком направлении некорректно и не должно иметь перспектив в будущем.

[348] БНА ФОИВ. 2007. № 10.

[349] См., например: Административный регламент исполнения Федеральной аэронавигационной службой государственной функции по осуществлению нормативно-правового регулирования в сфере использования воздушного пространства РФ, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ и авиационно-космического поиска и спасания: утв. Приказом Росаэронавигации РФ от 27 сентября 2007 г. № 97 (документ утратил силу) // БНА ФОИВ. 2007. № 46.

1.1.2. Административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций.

Данная группа административных регламентов — определенно самая многочисленная. Думается, это неслучайно, ведь вся логика развития государственного управления последнего времени способствует повышению роли контроля и надзора. К тому же соответствующие направления деятельности, имея (в отличие от некоторых рассмотренных ниже функций) вполне конкретное юридическое содержание, поддаются сколь угодно глубокой и подробной регламентации. Поэтому такая правовая форма, как административные регламенты исполнения государственных функций, представляется весьма органичной для контрольно-надзорных управленческих отношений.

Напомним: согласно Указу № 314 контрольно-надзорные функции включают в себя три компоненты, сообразно чему предлагаем выделить следующие группы административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций:

1.1.2.1. Административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций в «узком смысле» (как проведение проверок). Сравнительно типичным для данной группы административных регламентов является утвержденный Приказом Минюста РФ от 31.03.2009 г. № 90 Административный регламент исполнения Минюстом РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ[350]. Последний закрепляет следующую систему административных процедур:

1) принятие решения о проведении проверки;

2) подготовка к проверочным мероприятиям (проверке);

3) осуществление проверки (выездной или без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности субъекта проверки);

4) подготовка акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом проверки субъекта проверки;

5) принятие предусмотренных законодательством РФ мер при выявлении нарушений в деятельности субъекта проверки.

Иными примерами таких административных регламентов могут служить: утвержденный Приказом МЧС РФ от 1 октября 2007 г. № 517 Административный регламент Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации послед-

[350] Российская газета. 2009. 30 апр.

ствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности[351], утвержденный Приказом Минобрнауки РФ от 13 декабря 2006 г. № 313 Административный регламент Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам по исполнению государственной функции по осуществлению контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета[352].

Следует отметить, что проведенные в последние годы корректировки законодательства позволяют сделать вывод о том, что административные регламенты начинают рассматриваться важнейшей (и, в перспективе, судя по всему, единственной) правовой формой подзаконного регулирования процедур осуществления государственного и муниципального контроля (надзора). В частности, согласно ст.ст. 4-6 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[353], отдельным полномочием соответствующих федеральных, региональных и муниципальных органов указано принятие именно административных регламентов проведения проверок при осуществлении контроля (надзора). Думается, у регламентного регулирования процедур проведения контрольно-надзорных мероприятий большие перспективы. Достаточно вспомнить о фактически «умершем» административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Первым шагом по его восстановлению должно стать принятие соответствующего внешнеуправленческого регламента.

1.1.2.2. Согласно абз. 3 подп. «б» п. 2 Указа № 314 к функциям по контролю и надзору также следует относить выдачу компетентными органами (должностными лицами) различных разрешений (лицензий).

---

[351] БНА ФОИВ. 2007. № 52.

[352] БНА ФОИВ. 2007. № 10.

[353] Российская газета. 2008. 30 дек.

Нормотворческая практика по административным регламентам позволяет расширить этот перечень за счет сертификации и аттестации[354]. Более того, формулировку Указа № 314 по «выдаче разрешений (лицензий)» представляется целесообразным расширить до «выдачи разрешений, лицензий, сертификатов, аттестатов, заключений, а также их аннулирование»[355]. Полагаем, принятие именно административных регламентов позволит наилучшим образом преодолеть ряд накопившихся нормативных пробелов в лицензионно-разрешительной сфере. В качестве примера приведем авиационную сферу, в целях модернизации которой государством в последние годы предпринимаются активные меры. Как отмечают специалисты, в РФ до сих пор нет государственных центров сертификации новых самолетов коммерческой гражданской авиации и системы оформления прав собственности на них. В результате суда наших авиакомпаний регистрируются в иностранных государствах[356]. Думается, создание правовых основ такой системы невозможно без принятия соответствующего административного регламента по исполнению разрешительных полномочий.

1.1.2.3. Административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций в форме регистрации актов, документов, прав, объектов. Примером таких управленческих актов может служить утвержденный Приказом Минюста РФ от 14 сентября 2006 г. № 293 Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним[357].

---

[354] См., например: Административный регламент Федерального космического агентства по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования космической деятельности: утв. Приказом Роскосмоса от 25 мая 2007 г. № 51 // БНА ФОИВ. 2007. № 44; Административный регламент Федеральной аэронавигационной службы по исполнению государственной функции по обязательной сертификации объектов единой системы организации воздушного движения: утв. Приказом Росаэронавигации от 23 августа 2007 г. № 85 // БНА ФОИВ. 2008. № 7; Административный регламент по исполнению Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции «аттестация экспертов по культурным ценностям»: утв. Приказом Россвязьохранкультуры от 5 октября 2007 г. № 286 // БНА ФОИВ. 2007. № 50.

[355] См., например: Административный регламент Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции аннулирования квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению: утв. Приказом ФТС РФ от 5 февраля 2007 г. № 152 // Российская газета. 2007. 4 апр.

[356] См.: «Суперджет» под флагом Бермудов // Российская газета. 2009. 25 июня.

[357] Российская газета. 2006. 22 сент.

В завершение анализа группы административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций подчеркнем: контрольный этап существует в реализации всякой функции. Поэтому подавляющее большинство внешних административных регламентов (в том числе — контрольных) содержит стандартный раздел, посвященный осуществлению контроля за исполнением требований соответствующих актов. Такая практика представляется логичной и при этом отнюдь не препятствующей успешному развитию самостоятельной группы регламентов, посвященных именно контрольным административным процедурам.

1.1.3. Функция по управлению государственным имуществом.

Согласно Национальному плану противодействия коррупции одной из мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере, является регламентация использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения (подп. «а» п. 1 раздела II)[358]. Думается, однако, что в содержании такой сформулированной преимущественно по предметному критерию функции преобладает фактическое, но не юридическое начало. Правовой же аспект сводится, в основном, к совершению распорядительных действий, к осуществлению контрольно-надзорных полномочий[359], а также к организации взаимодействия различных публичных субъектов, осуществляющих управление закрепленным за соответствующими организациями государственным имуществом[360]. С

[358] По правовым вопросам управления государственным имуществом см., например: Короткова О.И. Административно-правовое регулирование управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы развития и правовой регламентации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 24 с.; Мокшина В.А. Организационно-правовые проблемы управления государственным имуществом в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрально-Черноземного региона): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. 24 с.

[359] Одним из приоритетных направлений повышения эффективности управления государственным имуществом, согласно Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626), является создание системы экономического мониторинга и ужесточение контроля за деятельностью унитарных предприятий и учреждений (раздел II Концепции).

[360] Как отмечается в вышеупомянутой Концепции, «порядок взаимодействия различных государственных органов между собой при осуществлении полномочий собственника в отношении имущества унитарных предприятий должным

другой стороны, представляется целесообразным расширить данное направление деятельности по объему и говорить не только об управлении государственным имуществом, но и экономикой в целом. Здесь, по нашему мнению, важнейшими «узловыми точками» регламентного регулирования должно быть не только проведение контрольно-проверочных мероприятий, но и регуляция цен, рассмотрение споров, а также решение вопросов о предоставлении государственного имущества лицам на том или ином вещном или обязательственном праве (впрочем, последняя группа полномочий тяготеет к сфере публичных услуг, которые рассмотрены ниже). Следует отметить, что полномочия по ценообразованию постепенно начинают находить воплощение в административных регламентах отдельных федеральных органов исполнительной власти. Например, согласно утвержденному Приказом Мининформсвязи РФ от 30.01.2008 г. № 9 Административному регламенту Федерального агентства связи по исполнению государственной функции по осуществлению государственного регулирования цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования[361], исполнение государственной функции по осуществлению государственного регулирования цен включает в себя административные процедуры:

1) рассмотрение обращения оператора связи о первоначальном установлении предельных цен и принятие решения об их установлении;
2) рассмотрение обращения оператора связи об изменении ранее установленных предельных цен и принятие решения об их установлении;
3) публикация информации об установленных Россвязью предельных ценах.

Но анализ законодательства по вопросам государственного регулирования федеральными исполнительными органами цен (тарифов) на продукцию производственно-технического назначения и товары народного потребления и услуг (общий перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 7.03.1995 г. № 239)[362], позволяет сделать вывод о том, что эта сфера в настоящее время испытывает

образом не регламентирован». Полагаем, это замечание сохраняет свою актуальность и в настоящее время.

[361] Российская газета. 2008. 9 мая.

[362] Перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке РФ осуществляют Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти: утв. Постановлением Правительства РФ от 7.03.1995 г. № 239 (с изм. и доп.) // Российская газета. 1995. 16 марта.

острый «дефицит» административных процедур — как по установлению цен (тарифов), так и по урегулированию споров[363], проведению правового мониторинга и т.д. Также активно обсуждаются перспективы дальнейшего усиления государственного вмешательства в процессы ценообразования различных отраслей экономики, в том числе — строительной области[364].

1.1.4. Административные регламенты предоставления государственных услуг (см. § 3.2. книги).

1.2. Административные регламенты исполнения иных закрепленных Указом № 314 государственных функций.

1.2.1. «Функция по выработке государственной политики».

Как справедливо отмечается в исследовательской литературе, данная функция придает федеральному министерству статус центра определения государственной стратегии. Но из положений о федеральных министерствах неясно, каким образом они должны вырабатывать государственную политику: «После принятия Указа № 314 прошло время, но ни одно из федеральных министерств не определило, какую именно государственную политику оно планирует вести в порученной ему сфере деятельности». Более того, до сих пор не определено, каким образом, в каких формах, на основе каких принципов должно быть реализовано правомочие федеральных министерств по определению политики, какие при этом будут использоваться правовые средства, кто будет определять направления такой политики (Президент РФ, Правительство РФ или сами министерства самостоятельно) и т.д.[365] Впрочем, представляется, что даже восполнение указанных пробелов не приведет к формированию самостоятельной группы соответствующих административных регламентов исполнения государственных функций (ведь для такой функции юридическое начало вторично).

1.2.2. «Специальные функции» в области обороны и безопасности.

---

[363] В качестве примера неоптимальной модели правового регулирования можно привести Приказ Минздравсоцразвития РФ от 28.12.2009 г. № 1042н «Об урегулировании споров, возникающих при государственной регистрации предельных отпускных цен производителя на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства» (Российская газета. 2010. 29 янв.): именно административных процедур по соответствующим вопросам данный приказ не устанавливает.

[364] Кто кого перестроит. Стройбизнес признается: на рынке лукавят все // Российская газета. 2009. 26 июня.

[365] См.: Административная реформа в России. М., 2006. С. 172 (авторы главы — Л.К. Терещенко, Н.А. Игнатюк, А.В. Калмыкова).

Спецслужбы на первоначальном этапе избегали утверждения внешнеуправленческих административных регламентов. В последнее время их нормотворческая деятельность в этом направлении заметно активизировалась[366]. Конечно, сами по себе специальные функции труднорегламентируемы. Однако там, где четкие административные процедуры могут быть разработаны и внедрены без ущерба для безопасности общества и государства, это должно быть сделано.

Помимо закрепленных в Указе № 314, в административных регламентах исполнения государственных функций нашел свое отражение широкий спектр иных направлений деятельности органов управления. Думается, их анализ также имеет определенный научный интерес.

2. Административные регламенты исполнения иных (не отраженных в Указе № 314) государственных функций:

2.1. Административные регламенты исполнения государственных функций по ведению реестров, регистров и кадастров.

Как известно, данное направление деятельности федеральных исполнительных органов было отнесено первоначальной редакцией Указа № 314 к правоприменительной функции. Впоследствии эти нормы были исключены из текста Указа[367]. Отметим: функция ведения реестров, регистров и кадастров нашла свое отражение в соответствующих административных регламентах, принимаемых и исполняемых федеральными исполнительными органами различной видовой принадлежности[368].

---

[366] См., например: Приказ ФСБ РФ от 16.03.2009 г. № 104 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по предоставлению услуг в области шифрования информации" // БНА ФОИВ. 2009. № 28; Приказ ФСБ РФ от 01.04.2009 г. № 123 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации" // БНА ФОИВ. 2009. № 29; Приказ ФСБ РФ от 24.06.2009 г. № 287 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)" // БНА ФОИВ. 2009. № 38.

[367] По данному вопросу см.: Административная реформа в России. М., 2006. С. 167 (авторы главы — Е.И. Спектор и А.В. Калмыкова).

[368] См., например: Административный регламент исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по ведению в уста-

2.2. Административные регламенты исполнения государственной функции по ведению учета.

Данная группа внешних административных регламентов федеральных исполнительных органов сравнительно немногочисленна, однако, думается, заслуживает отдельного упоминания[369].

2.3. Административные регламенты досудебного рассмотрения споров и разногласий.

Как отмечается в Национальном плане противодействия коррупции, одной из мер законодательного обеспечения противодействия коррупции является развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами (п. 1 раздела I). В качестве «классических» примеров таких административных регламентов можно назвать следующие акты управления: утвержденный Приказом ФСТ РФ от 4 июня 2010 г. № 216 Административный регламент исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с федеральным законом «О естественных монополиях»[370] и утвержденный Приказом ФАС РФ от 25 декабря 2007 г. № 447 Административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законо-

новленном порядке реестра заключенных государственных контрактов (договоров) по государственному оборонному заказу: утв. Приказом Минобороны РФ от 29 января 2007 г. № 43 // БНА ФОИВ. 2007. № 17; Административный регламент Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «ведение государственного земельного кадастра»: утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 12 июля 2007 г. № 235 // БНА ФОИВ. 2007. № 39.

[369] См., например: Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по осуществлению пономерного учета железнодорожного подвижного состава и контейнеров: утв. Приказом Минтранса РФ от 27 декабря 2006 г. № 178 // БНА ФОИВ. 2007. № 17; Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по составлению перечней железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполняемых ими операций на основании заявок владельцев инфраструктур железнодорожного транспорта общего пользования: утв. Приказом Минтранса РФ от 27 декабря 2006 г. № 172 // БНА ФОИВ. 2007. № 15.

[370] Российская газета. 2010. 19 авг.

дательства РФ[371]. Как правило, обозначенные административные регламенты содержат следующие административные процедуры: подача заявления и других необходимых документов; рассмотрение заявления и принятие решения о принятии или об отказе в принятии заявления к рассмотрению; рассмотрение спора (разногласия, дела); принятие властного решения; контроль за исполнением такого решения[372].

Отдельно упомянем о принятом в 2001 г. (т.е. задолго до начала формирования института административных регламентов) Министерством по налогам и сборам РФ Регламенте рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке[373]. Данный акт, воспроизводя положения ст.ст. 137-142 НК РФ, дополняет их, устанавливая, в частности: случаи, когда жалоба не подлежит рассмотрению; перечни документов, которые могут быть приложены к жалобе; подведомственность рассмотрения жалоб; порядок рассмотрения жалоб и принятия решений; последствия подачи жалобы; порядок работы комиссии по рассмотрению жалоб налогоплательщика. Однако нельзя не отметить слабые стороны данного «регламента». С одной стороны, как справедливо отмечает С.А. Барышев, указанный правовой акт, устанавливая дополнительные, не предусмотренные НК РФ требования и условия, не относится (по ст. 1 НК РФ) к актам законодательства о налогах и сборах. Следовательно, имеет место недопустимое вторжение ведомственного нормотворчества в сферу законодательного регулирования[374]. С другой стороны, по нашему мнению, регламент рассмотрения споров не может быть отнесен к админи-

---

[371] Российская газета. 2008. 28 июня.
Данный административный регламент применяется в системе с административным регламентом по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией (утв. Приказом ФАС РФ от 17 января 2007 г. № 5 // БНА ФОИВ. 2007. № 29).

[372] Напомним: охранительные административные регламенты подробнее рассмотрены в § 1.2 монографии.

[373] Утв. Приказом МНС РФ от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290 (Экономика и жизнь. 2001. № 38).

[374] См.: Барышев С.А. Обжалование результатов камеральной налоговой проверки // Налоги. 2006. № 1. С. 10-11.
И.О. Марзоева также солидарна с тем, что данные отношения должны быть урегулированы не ведомственным регламентом, но федеральным законом (см.: Марзоева И.О. Административный порядок обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов // Финансовое право. 2008. № 3. С. 22).

стративным регламентам исполнения государственных функций именно по причине неполноты регулирования заявленного предмета. Дело не только в отсутствии целого ряда административных процедур (как, например, контроля за исполнением принятого решения), но и в поверхностной регламентации закрепленных процедур, не позволяющей, в частности, связать этот акт с должностными регламентами и должностными инструкциями. Такой «узкий» и «неглубокий» ведомственный акт (к тому же не работающий на практике[375]) должен быть заменен более совершенными законодательно установленными процедурами (или, в случае корректировки ст. 1 НК РФ, — соответствующим административным регламентом, принятым согласно всем установленным требованиям). При этом потребность в надлежащем регулировании указанных отношений особенно велика в контексте внесенных в п. 5 ст. 101.2 НК РФ Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ[376] поправок, согласно которым решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящем органе. Данная норма, согласно ст. 16 указанного закона, применяется к правоотношениям, возникающим с 1 января 2009 г.

2.4. Административные регламенты исполнения государственной функции по рассмотрению обращений.

Анализ обозначенной группы административных регламентов позволяет, по нашему мнению, говорить о ее неоднородности. По характеру обращений можно выделить две основные подгруппы последних: административные регламенты рассмотрения «общих» («неспециальных») обращений и административные регламенты рассмотрения «специальных» обращений.

2.4.1. Административные регламенты рассмотрения «общих» обращений.

Данные административные регламенты, регулируя административные процедуры по поводу обращений (заявлений, предложений, жалоб)

---

[375] По данному вопросу см., например: Дожить до суда. Новый порядок урегулирования споров дал сбой // Российская газета. 2008. 6 авг.

[376] О внесении изменений в Часть первую и Часть вторую Налогового Кодекса РФ и в отдельные законодательные акты РФ в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3436.

граждан и организаций, не связанные с реализацией какой-либо специальной функции исполнительного органа[377], должны заполнить вакуум, образовавшийся в результате специфики регулирования отношений по поводу рассмотрения обращений, с одной стороны, внутренними регламентами федеральных исполнительных органов, а с другой стороны — административными регламентами исполнения отдельных функций. Напомним: нормы внутренних регламентов федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению обращений не распространяются на обращения по поводу исполнения этими органами государственных функций (предоставления государственных услуг)[378]. С другой стороны, административные регламенты исполнения отдельных государственных функций регулируют лишь вопросы рассмотрения обращений по поводу информирования о порядке исполнения соответствующих функций (предоставления государственных услуг), а также устанавливают общие правила обжалования соответствующих принятых решений, действий (бездействия). Таким образом, институт заявлений и предложений по поводу исполнения функции (предоставления услуги) «выпадает» из предмета регулирования вышеобозначенных внутренних и внешних регламентов. Подобная неполнота законодательства, как представляется, негативно влияет на процессы «обратных связей» с гражданами (организациями), что, в свою очередь, препятствует повышению эффективности государственного управления в целом. Поэтому, при условии сохранения упомянутого некорректного ограничения в отношении внутренних регламентов, можно прогнозировать повышение значимости института административных регламентов исполнения государственной функции по рассмотрению «общих» обращений граждан

[377] См., например: Административный регламент Министерства образования и науки РФ по исполнению функции «организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством РФ срок»: утв. Приказом Минобрнауки от 19 июня 2007 г. № 177 // БНА ФОИВ. 2007. № 44; Административный регламент Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством РФ срок»: утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 26 июня 2007 г. № 212 // БНА ФОИВ. 2007. № 37.

[378] Подобное положение вещей подвергается в научной литературе справедливой критике (о чем уже говорилось в § 2.2 данной книги).

(организаций)[379]. Остается только сожалеть о том, что число последних до сих пор весьма невелико.

2.4.2. Административные регламенты исполнения государственной функции по рассмотрению «специальных» обращений граждан (организаций).

В качестве примера можно привести следующие правовые акты управления: Административный регламент исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей (утв. Приказом Минюста РФ от 26 декабря 2006 г. № 383)[380], Административный регламент Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о принятии таможенными органами мер, связанных с приостановлением выпуска товаров, и ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности (утв. Приказом ФТС от 8 июня 2007 г. № 714)[381], Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по рассмотрению обращений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования по вопросам взаимодействия в единых технологических процессах работы железнодорожных путей необщего пользования и железнодорожных станций примыкания и выдача заключений по ним (утв. Приказом Минтранса РФ от 27 декабря 2006 г. № 171)[382]. Нетрудно заметить: указанные административные регламенты имеют специальные предметы регулирования, как правило, с особыми участниками (осужденные, владельцы железнодорожной инфраструктуры и т.п).

2.5. Административные регламенты исполнения «иных» функций.

Предмет правового регулирования внешних административных регламентов столь многообразен, что приведенный выше перечень их

[379] В научной литературе предлагается также включать процедуры рассмотрения заявлений и предложений по поводу исполнения государственных функций (предоставления услуг) непосредственно в административные регламенты исполнения таких функций (предоставления услуг) (см.: Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 32). Думается, формирование административных регламентов по рассмотрению обращений в целом не будет препятствовать расширению предмета регулирования «специальных» внешних регламентов. Важно, однако, избегать коллизий между первыми и вторыми.

[380] Российская газета. 2008. 26 апр.

[381] Российская газета. 2007. 5 сент.

[382] БНА ФОИВ. 2007. № 15.

видов не является исчерпывающим. Ведомственное нормотворчество «дарит жизнь» административным регламентам организационных и обеспечительных мероприятий[383], принятию отдельных решений[384], совершения иных распорядительных действий и т.п. В целом административные регламенты указанной группы регулируют порядок реализации правоприменительных полномочий[385].

Итак, формирование института административных регламентов исполнения государственных функций федеральными исполнительными органами актуализировало исследование ряда «полузабытых» проблем науки административного права, в частности, — вопросы, связанные с изучением феномена функций федеральных исполнительных органов. При всем плюрализме мнений, на наш взгляд, наиболее верным является определение таковых в качестве основных направлений деятельности исполнительных органов. В этом контексте очевидно, что законодатель выбрал неоптимальный способ конструирования административных регламентов. В настоящее время такие внешнеуправленческие акты регулируют исполнение не функций исполнительных органов, но реализацию их отдельных полномочий. В перспективе это может привести к формированию огромного массива нормативных актов управления, характеризующихся высоким коллизионным потенциалом.

Анализ «распределенности» административных регламентов по закрепленным Указом № 314 функциям позволяет говорить о форми-

[383] См., например: Административный регламент по исполнению государственной функции организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации): утв. Приказом Минюста РФ от 21 сентября 2007 г. № 192 // БНА ФОИВ 2007. № 42; Административный регламент исполнения государственной функции по обеспечению в соответствии с законодательством РФ установленного порядка деятельности судов: утв. Приказом Минюста РФ от 27 декабря 2006 г. № 384; в ред. Приказа от 8 июля 2008 г. № 138 // Российская газета. 2007. 25 янв.; БНА ФОИВ. 2008. № 138, и др.

[384] См., например: Административный регламент Министерства промышленности и энергетики РФ по исполнению государственной функции по утверждению нормативов технологических потерь электроэнергии при ее передаче по электрическим сетям: утв. Приказом Минпромэнерго РФ от 1 ноября 2007 г. № 470 // БНА ФОИВ. 2008. № 7; Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по исполнению государственной функции по признанию документов об ученых званиях по кафедре, полученных за рубежом: утв. Приказом Минобрнауки РФ от 8 декабря 2006 г. № 307 // БНА ФОИВ. 2007. № 9, и др.

[385] Помимо приведенных групп регламентов, можно привести немало иных, менее, на наш взгляд, важных классификаций. Например, в зависимости от числа функций, урегулированных регламентами, допустимо выделить административные регламенты исполнения одной и нескольких функций.

ровании известных закономерностей. В частности, целый блок функций, в силу специфики своего содержания, либо вообще не поддается регламентному регулированию (функция выработки государственной политики), либо почти не подпадает под предмет регулирования внешних регламентов (нормотворческая функция). Вместе с тем одним из наиболее плодотворных направлений является регламентация контрольно-надзорных функций. Более того, нормотворческая практика, несколько выходя за рамки положений Указа № 314, формирует, в частности, административные регламенты ведения реестров, регистров и кадастров, исполнения учетной функции, рассмотрения разногласий, споров и дел о нарушениях законодательства, рассмотрения обращений и т.д. При этом значение и перспективы развития подобных форм неодинаковы.

## § 3.2. Административные регламенты предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных (публичных) услуг

Одной из сложных и дискуссионных составляющих института административных регламентов является подинститут административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными исполнительными органами. Думается, выделяя данный вид административных регламентов, законодатель предпринял одну из попыток нормативного закрепления выработанной западной доктриной и практикой правовой модели взаимоотношений публичных и невластных субъектов административного права, важным элементом которой являются услуги со стороны государства[386]. Как замечает Ю.Н. Старилов, если «принуждающее», «нападающее» управление традиционно находилось в фокусе законодателя и науки административного права, то проблемы «частноправового управления» в отечественной административно-правовой науке последних десятилетий не затрагиваются. А ведь именно «положительное» управление — это забота государства о нормальном существовании людей[387].

[386] См.: Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 2. München und Leipzig. 1914. S. 105.
Цит. по: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 16.

[387] См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 36, 37 (автор главы — Ю.Н. Старилов).

Сравнительно новый для отечественного административного законодательства термин «публичные услуги» впервые был введен Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. При этом предоставление (оказание) государственной услуги определяется Указом в качестве одного из видов «основных» функций федеральных исполнительных органов: «Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами» (подп. «д» п. 2 Указа № 314)[388]. В Законе от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг также предпринята попытка определения государственных услуг; под последними предлагается понимать «деятельность по реализации функций…, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» (п. 1 ст. 2 Закона). Феномену публичных услуг все большее внимание уделяется высшим руководством страны. Так, один из главных тезисов Бюджетного послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2009 г. заключался в необходимости кардинального повышения качества предоставляемых гражданам публичных услуг, что требует внедрения современных форм предоставления медицинских, образовательных и иных соцуслуг[389].

[388] В § 3.1 данного монографического исследования приводились критические замечания по поводу методологической слабости установленной Указом № 314 классификации функций федеральных органов исполнительной власти. Выделение функции оказания государственных услуг также подвергается, как представляется, обоснованной критике. В частности, Ю.Н. Старилов отмечает, что установление из всего спектра правоприменительных функций лишь двух (управление имуществом и предоставление государственных услуг) некорректно. Ученый предлагает дополнить этот перечень, к примеру, функциями по сбору налогов или оптимальному выполнению федерального бюджета и т.п. (см.: Старилов Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004).

[389] Десять тезисов Медведева. Президент озвучил основные положения своего Бюджетного послания // Российская газета. 2009. 26 мая.

Отдельными федеральными исполнительными органами предпринимаются попытки инвентаризации и систематизации предоставляемых ими государственных услуг[390]. Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, действующим законодательством предусматривается создание в будущем Сводного реестра государственных и муниципальных услуг и функций[391] (или, согласно Закону № 210-ФЗ, реестра государственных (муниципальных) услуг).

Термин «административный регламент предоставления государственных услуг» был внедрен наряду с термином «административный регламент исполнения государственной функции» Концепцией административной реформы, Типовыми регламентами федеральных органов исполнительной власти и Порядком разработки и утверждения административных регламентов. Весьма характерной представляется эволюция соответствующих норм Порядка разработки и утверждения административных регламентов. В первоначальной редакции указанные виды внешних регламентов рассматривались в качестве равновеликих. При этом Порядок, не предусматривая содержательных различий, ввел формальный критерий: в отличие от административных регламентов исполнения государственных функций, помимо разделов «общие положения» и «административные процедуры», административные регламенты предоставления государственных услуг должны были содержать дополнительный раздел — «требования к предоставлению государственной услуги» (о чем уже говорилось в § 3.1 книги). Данный критерий, не соблюдавшийся на практике фактически изначально (действительно, лишать регламенты исполнения функций требований к порядку исполнения таковых, как правило, было нецелесообразно), окончательно устранен Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813[392]. Следовательно, в настоящее время законодательство,

[390] См., например: Перечень государственных услуг, оказываемых Федеральным архивным агентством: утв. Приказом Минкультуры РФ от 9.03.2010 г. № 111 // Российская газета. 2010. 23 апр.

[391] Хронологически первым соответствующие положения закрепило Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 г. № 478 "О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет" (Российская газета. 2009. 24 июня).

[392] О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679: Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 6285.

посвященное административным регламентам, фактически исходит из тождества таких видов внешних регламентов, как административные регламенты предоставления государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций. Весьма симптоматичными (и одновременно — парадоксальными) представляются в этом контексте положения утвержденного 31 июля 2008 г. Президентом РФ Национального плана противодействия коррупции. Данный акт подчеркнул значимость повышения качества оказания социально значимых услуг (п. 7 раздела II), разработки и внедрения административных регламентов исполнения государственных функций (подп. «д» п. 1, подп. «е» п. 2 раздела II) и внутренних регламентов (подп. «е» п. 2 раздела II), но ни разу не упомянул административные регламенты предоставления государственных услуг. С другой стороны, в Законе № 210-ФЗ говорится об административных регламентах исключительно в контексте государственных (муниципальных) услуг.

Дальнейший анализ обозначенного вида внешнеуправленческих административных регламентов принуждает нас обратиться к теории публичных услуг. Здесь необходимо предварительно отметить следующие три обстоятельства. Во-первых, как справедливо указывается в научной литературе, «возникновение понятия и сферы «публичных услуг» связано с изменением роли государства и его отношения к экономической и социальной жизни общества»[393]. Думается, обострение теоретического интереса и поиски законодателя по данной проблеме связано с изменениями российского общества, государства, государственного управления. Имеет место расширение и одновременно — сущностная модификация предмета административно-правового регулирования за счет развития «пограничных» с частным правом сфер отношений; акты управления пытаются «освоить» сравнительно новое направление управленческой деятельности[394]. Во-вторых, необходимо различать правовое понятие

[393] Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 383 (авторы главы — А.Н. Пилипенко, В.С. Потапенко).

[394] В литературе ведутся дискуссии по соотношению категорий «публичная», «государственная», «социальная» услуга. Не углубляясь в терминологические споры, отметим следующее. Представляется справедливым предложенное Л.К. Терещенко разграничение публичных услуг от государственных по субъекту: если первые оказываются всеми видами публичных субъектов, то вторые — государственными органами (см.: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 16-17). Следовательно, государственные услуги — частный случай публичных. К проблеме формирования административных регламентов предоставления не просто государственных,

«публичная услуга» и охватываемое им социальное явление. Нельзя не согласиться с А.Н. Пилипенко и В.С. Потапенко в том, что «существует порог публичной услуги, определяемый в данный момент эволюцией конкретного государства. И было бы неверным полагаться на незыблемость этого понятия, учитывая динамичность права. Разделение, долгое время проводимое между публичным и частным правом, привело к созданию интеллектуальных категорий, которые не всегда соответствуют реальности. Иными словами, понятие публичной услуги самой своей жизненностью раздвигает рамки, в которые ее пытались втиснуть, чтобы имплантировать в самые различные отрасли современного позитивного права»[395]. Наконец, в-третьих, следует напомнить, что для настоящего исследования анализ публичных услуг не является самоцелью, данный феномен интересует нас в контексте института административных регламентов. Правовая же модель предоставления публичных услуг может иметь известную специфику, что для нас особенно важно.

Итак, если для зарубежной (особенно — германской) науки административного права категория «публичные услуги» не нова[396], то

но публичных услуг мы еще вернемся. Пока в целях некоторого упрощения государственные и публичные услуги будут рассматриваться как идентичные понятия (если иное прямо не оговорено).

Социальные услуги определяются двояко. Л.К. Терещенко для их выделения предлагает критерий сферы их предоставления; «таким образом, социальные услуги, так же как и государственные, относятся к публичным услугам как часть и целое. Что касается соотношения с государственными услугами, то социальные услуги могут оказываться и уже оказываются как государственными и муниципальными структурами, так и коммерческими и некоммерческими негосударственными организациями» (Там же. С. 18). А.В. Нестеров, напротив, пишет о том, что «…социальные услуги не должны быть связаны со сферой, в которой они оказываются, так как количество этих сфер точно не определено. В порядке обсуждения считаю, что социальные услуги должны оказываться определенным категориям социально незащищенных граждан в любой сфере в соответствии с законодательством» (см.: Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 23).

На наш взгляд, идея некоторого гарантированного предоставляемого на бюджетной основе минимума правопредоставительной деятельности исполнительных органов весьма важна. Однако для целей изучения административных регламентов предоставления государственных услуг наиболее адекватной представляется позиция Л.К. Терещенко. Таким образом, «социальными» будут называться те административные регламенты предоставления государственных услуг, которые регулируют отношения в сфере здравоохранения, занятости населения и т.п.

[395] Публичные услуги и право. М., 2007. С. 384.

[396] См., например, следующие обзоры западной литературы: Васильева А.Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публич-

отечественная доктрина административного права долгое время такого термина не знала. Впрочем, это не означает, что сам феномен подобной управленческой деятельности был совершенно незнаком правоприменительной практике. Как отмечается в научной литературе, при толковании данного термина следует иметь в виду, что в советском законодательстве содержались нормы об обязанностях государства оказывать гражданам различного рода услуги в социально-культурной сфере. Однако термин «государственная услуга» в советском законодательстве прямо не употреблялся, хотя по содержанию предоставляемые гражданам услуги были не чем иным, как государственными услугами. Например, медицинское обеспечение граждан, предоставление образовательных услуг (в государственных учебных заведениях), предоставление услуг по пользованию государственными библиотеками, музеями, культурно-просветительскими учреждениями и т.д. гарантировались в то время нормативными правовыми актами[397]. Насколько нам известно, первое в новейшей отечественной научной литературе по административному праву определение публичной услуги сформулировал в своей монографической работе 2001 г. «Теория компетенции» Ю.А. Тихомиров: «Публичные услуги означают юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан. Их оказание связано с публичными функциями государства и деятельностью государственных структур, обладающих определенной

ных услуг // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 64-74; Она же. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник. М., 2007. С. 179-188; Гаврилюк Р.А. Западные доктрины публичных услуг // Там же. С. 195-200; Гриценко Е.В. Организация предоставления публичных услуг как способ решения вопросов местного значения: российский и европейский опыт // Там же. С. 153-178; Килина А.Ф. Понятие публичных услуг в российском и немецком праве // Информационные проблемы в сфере административной реформы / Отв. ред. д.ю.н. проф. И.Л. Бачило. М., 2005. С. 106-113; Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии: Монография / Л.А. Мицкевич. Красноярск, 2002. 181 с.; Она же. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование. М., 2007. С. 21-37; Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 383-415 (авторы главы — А.Н. Пилипенко, В.С. Потапенко), и др.

[397] Гражданин, закон и публичная власть / под ред. А.Ф. Ноздрачева, А.Е. Постникова, Ю.А. Тихомирова. М., 2005. С. 145 (авторы главы — Е.А. Гурочкина, Н.А. Игнатюк).

компетенцией»[398]. Впоследствии указанный автор выделил следующие признаки публичных услуг:

1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;

2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;

3) осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;

4) основываются как на публичной, так и на частной собственности[399].

Последующее упоминание термина «публичные услуги» в Указе № 314 закономерно пробудило интерес к соответствующей проблеме у целого ряда исследователей[400]. Анализ существующей научной литературы и действующего административного законодательства позволяет, как представляется, выделить несколько основных подходов к характеристике этого явления:

1. Представление публичных услуг как деятельность, охватывающая все направления (в том числе — властной) управленческой деятельности органов публичной власти, также государственных и муниципальных служащих, связанные с работой с гражданами и организациями. Нередко в этом случае авторы ведут речь о реализации регистрационных, лицензионных и других правоприменительных полномочий органа. При таком подходе понятие «публичная услуга» понимается предельно широко и охватывает властно-распорядительные действия и контрольные полномочия. Весьма характерным для этого подхода является следующее суждение: «К ним (государственным

[398] См.: Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. М., 2001. С. 200.

[399] См.: Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

[400] См., например: Административная реформа в России. М., 2006. С. 72-81, 262-295, 303-320; Гражданин, закон и публичная власть / под ред. А.Ф. Ноздрачева, А.Е. Постникова, Ю.А. Тихомирова. М., 2005. С. 145-156; Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22-26; Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. 416 с.; Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. 256 с.; Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 3-10; Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15-23; Тихомиров Ю.А, Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 20-37, и др.

услугам — К.Д.) можно отнести услуги, оказываемые в процессе реализации таких административно-правовых режимов, как лицензирование, аккредитация, аттестация, сертификация товаров и услуг, выдача разрешений, дача заключений, проведение экзамена и т.д.»[401]. Широкое определение публичных услуг нашло известное распространение в ведомственном нормотворчестве. Например, Федеральное агентство связи (согласно утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320[402] Положению о нем) осуществляет, в частности, организацию издания и распространения государственных знаков почтовой оплаты; выполнения мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи РФ при чрезвычайных ситуациях; проведение расчетов с почтовыми администрациями иностранных государств за международный почтовый обмен в соответствии с актами Всемирного почтового союза; изготовление и использование именных вещей для организации федеральной почтовой связи; систему сертификации в области связи; осуществляет иные функции по оказанию государственных услуг[403].

Представляется, что «корни» такого понимания публичных услуг уходят в гражданско-правовую сферу. Дело в том, что цивилистическая наука и частноправовое законодательство традиционно разрабатывали категориальную диаду «работа» — «услуга» для разграничения производительных и непроизводительных видов деятельности[404]. По нашему мнению, для административного права такое деление в принципе неак-

---

[401] Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 146 (авторы главы — Е.А. Гурочкина, Н.А. Игнатюк).

[402] Положение о Федеральном агентстве связи: утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2783.

[403] Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, «после перестройки федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. на федеральные агентства возложены задачи по оказанию государственных услуг. К сожалению, в положениях о них соответствующие полномочия определены весьма нечетко, оказание услуг плохо выделяется среди других функций. Это ставит их получателей в непростые ситуации. Нужны корректировки положений об этих органах в части функций по оказанию услуг, а также диагностика деятельности по конечным результатам» (см.: Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 35 (автор главы — Ю.А. Тихомиров)).

[404] Под работой предлагается понимать такой объект гражданских прав, который подразумевает деятельность с отделимым от нее результатом; услуга же есть деятельность без отделимого результата (по данному вопросу см., например: Гражданское право: Учеб.: В 3 тт. Т. 1. 6-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2003. С. 277-279).

туально, так как любая управленческая деятельность с экономической точки зрения является непроизводительной. Следовательно, все виды публичной деятельности через призму обозначенного подхода можно «смело» именовать публичными услугами (что, в принципе, и имеет место в ряде зарубежных стран)[405].

2. Государственная услуга как взаимодействие органа исполнительной власти (должностного лица) и ее получателя.

Как пишут, например, А.Ф. Ноздрачев и Л.К. Терещенко, государственная услуга есть «добровольное или обязательное в силу закона взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого происходит изменение прав, ресурсов, полномочий клиента»[406]. Необходимо отметить, что такое понимание публичной услуги в сфере административных регламентов в настоящее время остается главенствующим. Наиболее недвусмысленно данная концепция была отражена в Методических рекомендациях по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг[407]: согласно этому документу административный регламент предоставления государственных услуг определяется как «нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа) в связи с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с законодательством РФ» (абз. 3 раздела 1). Такое «четкое, хотя и неожиданное с точки зрения

[405] Например, во Франции к предоставлению публичных услуг, помимо прочего, относят деятельность полиции, функционирование правосудия, тюрем и т. д.

[406] Административная реформа в России…М., 2006. С. 286 (авторы главы — А.Ф. Ноздрачев, Л.К. Терещенко).
Схожее определение содержится в работе В.Н. Лексина, И.В. Лексина, Н.Н. Чучелина «Административная реформа в Российской Федерации. Нормативная база, проблемы реализации, рекомендации» (http://www.federalism.ru/modules.php.?name=Contentpa=showpagepid=85menu=13).

[407] Напомним: данный документ, разработанный Минэкономразвития РФ, не был официально утвержден в установленном порядке, однако фактически оказал большое влияние на институт административных регламентов.

юриста разделение»[408] внешних административных регламентов для целей их выработки, как представляется, носило искусственный характер, что породило на практике появление довольно курьезных актов. Во-первых, к ним можно отнести т. н. «смешанные» внешние регламенты, регулирующие одновременно исполнение функций и предоставление услуг. Типичный пример — упоминавшийся выше административный регламент ФМС по паспортам, где их выдача и замена формулируются в качестве государственной услуги, а учет обозначен государственной функцией. Во-вторых, в ряде случаев «функции» стали включать в себя «услуги»[409], а «услуги», наоборот, — «функции»[410]. К сожалению, именно этот далеко небезупречный подход закреплен, как уже отмечалось выше, в Законе № 210-ФЗ.

Можно согласиться с авторами, которые отмечают: главным недостатком «широкой концепции» публичных услуг (в различных ее вариантах) является то, что она еще больше размывает границы между деятельностью по оказанию государственных услуг и контрольно-

[408] См.: Сосновский С.А. Реализация федеральными агентствами функций по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 58.

[409] См., например: Административный регламент исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятию решений, обязательных для исполнения: утв. Приказом ФСТ от 27 октября 2006 г. № 207 // БНА ФОИВ. 2007. № 49. Согласно этому акту государственная функция по рассмотрению указанных разногласий включает в себя, помимо исполнения государственной функции по принятию решений о рассмотрении разногласий (контролю за их исполнением), предоставление государственной услуги по рассмотрению разногласий между указанными субъектами. Выделение такой услуги, очевидно, связано с тем, что обращение в компетентный исполнительный орган с заявлением о рассмотрении спора подразумевает «взаимодействие».

[410] См., например: Административный регламент Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»: утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 14 ноября 2006 г. № 376 // БНА ФОИВ. 2007. № 7. Приведенный регламент выделяет в структуре указанной «услуги» два элемента: «оказание государственной услуги по предоставлению в пользование заинтересованным лицам документов государственного фонда данных и информации о документах государственного фонда данных» и «исполнение государственной функции по ведению государственного фонда данных, состоящей из ведения базы метаданных государственного фонда данных».

надзорной деятельностью, поскольку такого рода определение охватывает практически любую внешнюю административную деятельность[411].

3. Как оказание публичных услуг могут быть охарактеризованы действия публичных субъектов права по организации обслуживания населения и организации предоставления ему жизненно необходимых благ (продуктов, работ и услуг)[412]. К проблеме организационных действий мы еще вернемся. Пока же отметим: организация (в том числе — правопредоставительной) деятельности действительно является важным направлением реализации компетенции федеральных органов исполнительной власти. Однако отождествление организации предоставления государственной услуги с самим оказанием такой услуги представляется методологически неверным.

Все обозначенные подходы имеют свои недостатки. Поэтому мы предпримем попытку конструирования иной, более адекватной для целей регламентного регулирования, модели публичных услуг. В качестве рабочей гипотезы выделим и проанализируем следующие ее признаки.

1. Цели и задачи предоставления государственных услуг.

Как пишет А.Ф. Килина, «в немецкой правовой литературе традиционно понятие «публичной услуги» используется в связи с осуществлением так называемого позитивного государственного управления, т.е. управления по представлению публичных услуг. Так, указывается, что целью данного управления является обеспечение гарантированных условий жизни, а также их улучшение»[413]. Думается, подобное понимание основывается на том, что предоставление услуги должно обеспечивать реализацию преимущественно субъективных прав, но не обязанностей. Следовательно, если те или иные действия вытекают из обязанностей (а, как справедливо отмечается в литературе, практически во всех случаях обращения граждан (организаций) с заявлениями о реализации права собственности (других вещных прав), регистрации по месту жи-

[411] См., например: Бабелюк Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). С. 48.

[412] См., например: Аналитическая записка по итогам первого года работы проекта «Институционный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации» (проект «Вопросы местного самоуправления») // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 27.

[413] Килина А.Ф. Понятие публичных услуг в российском и немецком праве // Информационные проблемы в сфере административной реформы / Отв. ред. д.ю.н. проф. И.Л. Бачило. М., 2005. С. 107.

тельства, регистрации в качестве юридического лица и т.п. вытекают из нормативно установленных обязанностей[414]), имеет место не предоставление государственных услуг, но осуществление классического властного (преимущественно контрольно-надзорного) управления.

2. Из первого признака вытекает следующий — частно-публичный интерес в получении публичной услуги.

Нельзя не согласиться с Н.В. Путило, акцентирующей внимание на этой характеристике обозначенного феномена. Автор подчеркивает, что при наличии исключительно частного интереса (например, при обеспечении доступности предметов роскоши) нет предоставления публичных услуг[415]. Точно так же его не будет в отношениях, где превалирует лишь интерес публичный: «Лицензия не представляет интереса для гражданина как таковая, он вынужден обратиться за ней, т.к. в противном случае он не сможет осуществить лицензируемый вид деятельности. Лицензирование — это действия в интересах общества. Собственного, имеющего конечную цель и причину именно в получении (а не в занятии лицензируемым видом деятельности) интереса у гражданина нет». Правопредоставительные публичные услуги имеют место там, где есть частно-публичный интерес, потребность в услуге должна быть вызвана «таким сочетанием частного и публичного интереса, который фиксируется в виде обязанностей гражданина предпринимать определенные действия во благо самого гражданина (например, вакцинация в рамках национального календаря, бесплатное обязательное образование)»[416].

Обзор многих действующих административных регламентов предоставления государственных услуг показывает их несоответствие этому критерию. Представляется очевидным, что, например, в деятельности по: выдаче, замене паспортов, оформлению, выдаче, продлению срока действия виз[417], получении разрешений на строительство[418] и

[414] Бабелюк Е.Г. Указ. соч. С. 49.

[415] См.: Путило Н.В. Система публичных услуг. Социальные услуги // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). С. 12.

[416] Там же.

[417] См.: Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства: утв. Приказом ФМС от 8 ноября 2007 г. № 430 // Российская газета. 2008. 9 фев.

[418] См.: Административный регламент Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по предоставлению государственной услуги «Выдача разрешений на строительство, а также получение технических усло-

т.п. — частно-публичного интереса нет. Следовательно, регламенты, оформляющие процедуры, исполнение которых имеет исключительно публичный интерес, должны относиться к регламентам исполнения государственных функций.

Частно-публичный интерес не означает, что предоставление публичных услуг инициируется лишь их получателями. Как справедливо отмечает Л.В. Бесчастнова, соответствующее правоотношение может возникать и по инициативе самого государственного органа, так как в некоторых случаях именно государственный орган в наибольшей степени понимает необходимость предоставления государственной услуги и потребность в ее получении. Это ярко видно на примере вакцинации, госуслуг в сфере экологии и т.д.[419] В научной литературе высказывается точка зрения о том, что предоставление государственных услуг (в отличие от реализации властных полномочий) не является обязанностью соответствующих публичных субъектов права[420]. Полагаем данный тезис некорректным: публичная компонента интереса должна ставить границы административному усмотрению, исключать административный произвол. Предоставление государственных услуг при наличии всех необходимых юридических фактов является обязанностью уполномоченного субъекта и необоснованный отказ получателю должен составлять противоправное деяние, фактическое основание юридической ответственности недобросовестного должностного лица.

---

вий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и осуществление передачи этих условий и разрешений на строительство индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию»: утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 25 декабря 2008 г. № 470 // БНА ФОИВ. 2009. № 20.

[419] См.: Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: Дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 21-22.

[420] Так, В.И. Кузнецова пишет: «Исполнение государственной функции является обязанностью органа власти, специально для этого созданного. Поэтому отказ в ее исполнении органом власти невозможен. Особенностью государственной услуги является возможность отказа в ее предоставлении…» (Административная реформа в субъектах РФ. М., 2008. С. 85). Схожую позицию высказывает А.П. Алехин: «Принципиально не верным, искажающим сущность государственной власти, признавать государственными услугами управленческие решения и действия государственных органов, которые они обязаны совершать в обеспечение реализации гражданами и юридическими лицами предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей…» (Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М., 2009. С. 171-172 (автор главы — А.П. Алехин)).

3. Субъект предоставления публичной услуги.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод: корреляция данной деятельности с существующей классификацией федеральных органов исполнительной власти отсутствует; предоставление публичных услуг может быть возложено в настоящее время не только на федеральные агентства, но и на федеральные министерства и федеральные службы. В первоначальной редакции Указа № 314 функция по оказанию государственных услуг определялась таким образом, что уполномоченными субъектами обозначались только сами федеральные органы исполнительной власти. Однако уже в редакции Указа от 20 мая 2004 г. № 649 соответствующие положения, помимо государственных органов, были дополнены упоминанием о подведомственных федеральных государственных учреждениях либо иных организациях. По мнению некоторых авторов, не так уж и важно, кто именно оказывает государственные услуги; важно лишь то, что государство закрепляет обязанность их исполнения за определенными субъектами, устанавливая при этом соответствующие правила[421]. С этой точкой зрения трудно согласиться. Разграничение уполномоченных субъектов важно хотя бы в силу нормы ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с изм. и доп.)[422], устанавливающей общий запрет на совмещение функций государственных органов, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов (если иное не предусмотрено федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ). Ниже будет показано, что предоставление публичных услуг все же более характерно для публичных организаций, нежели самих государственных органов. В то же время для поддержания исполнительской дисциплины оптимальной представляется такая форма делегирования полномочий по предоставлению публичных услуг, которая в германской доктрине именуется передачей публичной задачи в функциональном смысле. В этом случае задача продолжает находиться в компетенции субъекта управления, и он несет ответственность за ее осуществление. Непосредственное исполнение задачи передается субъекту частного права, который действует в качестве помощника субъекта публичного управления[423].

---

[421] Административная реформа в субъектах РФ. М., 2008. С. 96 (автор главы — Н.В. Путило).

[422] Российская газета. 2006. 27 июля.

[423] По способам делегирования полномочий см. подробнее: Килина А.Ф. Понятие публичных услуг в российском и немецком праве // Информационные про-

4. Получатель (адресат) публичной услуги.

Адресатом исполнения государственной функции могут быть любые субъекты административного права: граждане, организации, иные государственные органы, органы местного самоуправления. Сторонники «широкого подхода» к публичным услугам определяют круг их получателей как властными, так и невластными субъектами права[424]. Однако представители иных концепций с таким утверждением не согласны[425]. Действительно, вышеобозначенные критерии целей публичных услуг и характера интереса в их получении не позволяют одобрить практику принятия административных регламентов «предоставления государственных услуг» другим государственным органам[426]. Примечательно, что Закон № 210-ФЗ исключил из числа заявителей на получение государственных (муниципальных) услуг государственные органы (их территориальные органы), органы государственных внебюджетных фондов (их территориальные органы) и органы местного самоуправления (п. 3 ст. 2 Закона).

В административных регламентах федеральных органов исполнительной власти лица, имеющие право на получение государственной услуги, именуются по-разному: получатели, потребители, пользователи. По мнению Н.А. Игнатюк, эти термины целесообразно разграничить. Так, «пользователями государственных услуг» автор предлагает обозначать лиц, которым федеральный исполнительный орган дает возможность воспользоваться или присоединиться к государственной услуге (к существующей общей системе инженерных, строительных, технологических и иных коммуникаций и т.п.). В тех случаях, ког-

блемы в сфере административной реформы / отв. ред. д.ю.н., проф. И.Л. Бачило. М., 2005. С. 111-112.

[424] См., например: Административная реформа в России. М., 2006. С. 275 (автор главы — Ю.А. Тихомиров).

[425] См., например: Килина А.Ф. Понятие публичных услуг в российском и немецком праве // Информационные проблемы. М., 2005. С. 112-113; Новиков А.Б. Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2006. № 6. С. 20; Публичные услуги и право: науч.-практ. Пособие. М., 2007. С. 103 (автор главы — Н.А. Игнатюк), и др.

[426] См.: Административный регламент исполнения Федеральным архивным агентством государственной услуги по согласованию перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатурных дел: утв. Приказом Минкультуры РФ от 23 октября 2007 г. № 1294 // БНА ФОИВ. 2008. № 10.

да государственная услуга оказывается индивидуально каждому лицу (физическому или юридическому), имеющему право на ее получение, лицо предлагается именовать «получателем государственной услуги». В случаях, когда государственная услуга уже была оказана органом власти и лицо пользуется результатами (объектами), полученными в ходе оказания государственной услуги (например, государственной услуги образовательного, медицинского характера и т.п.), то лицо именуется «потребителем» государственной услуги[427]. По нашему мнению, целесообразность подобного разграничения неочевидна: сами по себе эти термины не являются принципиальными ни для раскрытия феномена публичных услуг, ни для понимания специфики правовых механизмов их предоставления. Категориальный аппарат соответствующего подинститута административного права уже сейчас перегружен и усложнять его новыми понятиями вряд ли необходимо.

5. Ограниченный характер возмездности публичных услуг.

Думается, именно вопрос о том, может ли государственный орган (должностное лицо) предоставлять населению услуги на возмездной основе, вызвал в свое время ожесточенную критику всего феномена государственных услуг среди ряда известных отечественных ученых-административистов еще до нормативного закрепления соответствующих положений в рамках административной реформы[428]. Безусловно, угроза коммерциализации управленческой деятельности исполнительной власти заслуженно вызывает критику в научной литературе[429]. Вместе с тем при решении вопроса о (без)возмездности исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг справедливой представляется реализация подхода, основанного не на формальной, но на диалектической логике. Как пишет С.А. Белов, сам по

[427] См.: Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 33-34.

[428] См., например: «О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений»)» (доклад И.Л. Бачило) // Государство и право. 1997. № 6. С. 8.

[429] По данному вопросу см. также: Административная реформа в России. М., 2006. С. 23-24 (авторы главы — Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров); Кустова М.В. К вопросу о финансовой основе оказания публичных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник. М., 2007. С. 221; Новиков А.Б. Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2006. № 10 С. 19-24, и др.

себе факт установления платы за совершение управленческих действий может играть и позитивную роль, предотвращая излишнее, чрезмерно частое и немотивированное обращение к государству. В этом никакой разницы между государственными услугами и контрольно-надзорной деятельностью нет. Однако при осуществлении контрольно-надзорной деятельности размер платы не связан с объемом осуществляемой деятельности (чаще всего предусмотрено взимание государственной пошлины); при регулировании платы за получение государственных услуг размер оплаты, хотя он нормативно и зафиксирован, но должен увязываться с объемом предоставляемых услуг и с размером расходов на их оказание[430]. Такой подход представляется справедливым при одном существенном уточнении: принципиальная допустимость платности предоставления государственных услуг не должна означать платности всех видов государственных услуг; платность как принцип не должна применяться в отношении тех публичных услуг, которые имеют большое социальное значение и связаны с удовлетворением определенных базовых потребностей населения. Думается, можно говорить о том, что законодатель в административных регламентах предоставления услуг в настоящее время пытается занимать такую взвешенную, дифференцированную позицию. Например, за предоставление МИД РФ, его территориальными органами информационно-консультационных услуг взимается нормативно установленная плата[431], в то же время такие услуги, как организация проведения оплачиваемых работ или услуги по содействию самозанятости безработных граждан предоставляются бесплатно[432].

Безусловно, большую роль в повышении доступности для граждан и организаций правопредоставительной деятельности федеральных исполнительных органов должно сыграть Постановление Правительства

[430] См.: Белов С.А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). М., 2007. С. 75-76.

[431] См.: Административный регламент по предоставлению государственных информационно-консультационных услуг: утв. Приказом МИД РФ от 20 мая 2008 г. № 5853 // Российская газета. 2008. 9 июля.

[432] Административный регламент предоставления оплачиваемых общественных работ: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 7 июня 2007 г. № 401 // БНА ФОИВ. 2007. № 35; Административный регламент предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 16 июня 2008 г. № 281н // Российская газета. 2008. 11 июля.

РФ от 2.12.2009 г. № 984, утвердившее закрытый (исчерпывающий) перечень платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг[433]. К такому перечню отнесено 17 видов экспертиз (в том числе — государственная экологическая, санитарно-эпидемиологическая, государственная экспертиза проектной документации, инженерных изысканий и т.д.), испытание вывозимых с территории РФ специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (в целях принятия решения о возможности вывоза из РФ таких технических средств) и предоставление информации (копий документов) из государственных информационных систем в целях предоставления государственных услуг в случае, если такая информация (копия документа) является в соответствии с законодательством РФ необходимой и обязательной для предоставления соответствующей государственной услуги. Как результат, к началу 2010 г. в Федеральной антимонопольной службе России сформировано специальное подразделение по административной реформе и контролю государственных платных услуг, курировать которое будет глава Службы[434]. Впрочем, ограничение возмездности для предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти начало приводить к необоснованной с управленческой точки зрения передаче полномочий от органов организациям. Такая практика вызвала обоснованную критику, в том числе — со стороны высшего руководства страны. Очередным шагом в разрешении этой проблемы следует признать положения Закона № 210-ФЗ, установившего общий принцип бесплатности предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (ч. 1 ст. 8). Согласно ч. 2 ст. 8 Закона, за предоставляемые публичные услуги может взиматься государственная пошлина (в случаях, порядке и размерах, установленных законодательством РФ о налогах и сборах). Как исключение, в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами (и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными актами РФ, субъектов РФ, муниципалитетов), государственные (муниципальные) услуги могут оказываться за счет средств заявителей (ч. 3 ст. 8); размер такой платы для федеральных органов исполнительной власти устанавливается Правительством РФ (ч. 3 ст. 9). В соответствии с ч. 7 ст. 29 Закона, по

[433] Российская газета. 2009. 8 дек.

[434] См.: Игорь Артемьев взялся за «Рога и копыта» // Российская газета. 2010. 28 янв.

истечении 6 месяцев со дня его вступления в силу[435] вводится запрет на взимание платы за предоставление государственных (муниципальных) услуг, отнесенных к необходимым для предоставления соответствующими органами (организациями), если иное прямо не предусмотрено нормативными актами РФ, субъектов РФ и муниципальными актами. При этом нетрудно заметить: указанные прогрессивные нормы Закона носят бланкетный характер, что может в будущем значительно снизить их эффективность.

6. «Квазивластно-правопредоставительный» характер публичных услуг.

Н.В. Путило, указывая на то, что «услуги связаны с использованием административного потенциала (например, содействие при трудоустройстве), но, в отличие от функций, не предполагают прямое исполнение полномочий, являющихся основным назначением органа», на наш взгляд, довольно точно характеризует такую конструкцию «весьма редкой и специфичной»[436] (по крайней мере, специфичной для современного состояния отечественного административного права). Действительно, «классическая» властная деятельность составляет содержание традиционных функций органов управления. Административные же регламенты предоставления государственных услуг должны регулировать отношения по поводу управленческой деятельности, с одной стороны, имеющей цель обеспечения нормального уровня жизни граждан, а с другой стороны, осуществляемой путем совершения юридически значимых, публично-правовых, но не классически властно-принудительных действий[437]. Проиллюстрируем сказанное следующим примером. Как уже отмечалось выше (§ 3.1 книги), одним из направлений правового регулирования административных регламентов исполнения государственных функций является регламентация деятельности по досудебному рассмотрению споров, завершающемуся принятием соответствующего властного решения федерального исполнительного органа. В то же время Приказом Минздравсоцразвития РФ от 15 мая 2008 г. № 230н был утвержден Административный регламент предоставления Федеральной

[435] Согласно ст. 30 основная часть положений вступает в силу в день официального опубликования, то есть 30 июля 2010 года.

[436] Путило Н.В. Указ. соч. С. 4.

[437] По «жизнеобеспечивающему» «правопредоставительному» управлению («Leistungsverwaltung») см., например: Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). М., 2007. С. 30-31.

службой по труду и занятости государственной услуги по содействию в урегулировании коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством РФ в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена[438]. Такое содействие, оказываемое в сфере отношений, очевидно связанных с благосостоянием граждан, завершается направлением сторонам предложений по урегулированию коллективных трудовых споров, по кандидатурам посредников и по созданию трудового арбитража. Думается, отличие такой деятельности от властного разрешения спора очевидно[439].

7. Сфера отношений: носит, как правило, социальный характер. Напомним: данный вектор был определен еще Указом № 314.

Конечно, социальная сфера не является единственной для публичных услуг. Здесь можно вспомнить о таких публичных услугах, как предоставление публичного имущества во владение и пользование на том или ином вещном или обязательственном праве, консультирование (информирование) и т.д. Вместе с тем, думается, ориентация на наименее социально защищенные слои населения ярче всего отражает суть такого вида деятельности. Более того, актуальность правопредоставительной деятельности социального характера многократно возрастает в кризисные периоды. Полагаем, что начавшийся в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис выдвинул в системе предоставляемых в РФ публичных услуг на первый план именно социальный блок.

Помимо установленных общих признаков публичных услуг необходимо обозначить специфические черты тех услуг, которые подпадают под предмет правового регулирования именно административных регламентов.

8. Юридический характер регламентированных публичных услуг.

Если первоначально сформулированное Ю.А. Тихомировым в монографии «Теория компетенции» определение публичных услуг сводило

[438] Российская газета. 2008. 16 июля.

[439] Солидаризируясь с тезисом о нетождественности предоставления государственных услуг властному управлению, А.П. Алехин делает вывод о том, что сам термин «государственные услуги» неудачен: «Реалиям соответствовало бы понятие «услуги государственных органов, не связанные с осуществлением государственно-властных полномочий» (условно — услуги государственных органов)» (см.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Указ. соч. С. 172).

таковые лишь к юридически значимым действиям, то Л.К. Терещенко, как представляется, верно уточнила: публичные услуги могут включать и фактические действия[440]. Соотношение фактического и юридического в содержании публичных услуг исключительно важно для их правового регулирования, в том числе — посредством административных регламентов. Действительно, если услуга включает в себя «критически мало» административных процедур, то и принимать соответствующий регламент не имеет смысла. Конечно, реальная пропорция фактического и юридического в различных услугах неодинакова. Очевидно, что совершение правопредоставительных действий будет более «юридизировано», чем, например, информирование и консультирование. Впрочем, даже в последних ведомственный законодатель выделяет такой юридически значимый компонент, как выдача письменного ответа (или документа о факте предоставления информации).

9. Адресность предоставления публичных услуг.

Сами по себе некоторые публичные услуги, как представляется, могут иметь изначально неопределенный круг адресатов (например, социальная поддержка нуждающемуся населению). Однако, когда речь заходит об их упорядочении при помощи административных регламентов, возникает необходимость конкретизации таких пользователей. Конечно, абсолютизация принципа взаимодействия при характеристике административных регламентов предоставления государственных услуг — не самый правильный путь (о чем уже говорилось выше). Следовательно, адресность может не быть непременным признаком публичной услуги как таковой, но является непременной (хотя далеко не единственной и не главной) характеристикой порядка ее предоставления (а значит, и соответствующей правовой формы — административных регламентов предоставления государственных услуг).

10. Анализируя личность получателей публичных услуг, Н.В. Путило пишет: «Субъектом, получателем услуг, выступает конкретное, определенное и заинтересованное в их получении лицо (либо, в отдельных случаях, выступающее от имени заинтересованного лица). Точка зрения о том, что создание и содержание государственных и муниципальных учреждений может рассматриваться как социальная публичная услуга, представляется неверной»[441]. Действительно, организа-

[440] См.: Публичные услуги и право. М., 2007. С. 14 (автор главы — Л.К. Терещенко).

[441] Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 4.

ция деятельности еще не является публичной услугой (к чему мы еще вернемся). Данный признак с известной долей условности мы предлагаем назвать конкретной функциональностью. Таким образом, если в будущем будут приняты административные регламенты, регулирующие процедуры по поводу создания организаций, таковые должны быть отнесены к административным регламентам исполнения государственных функций[442].

Резюмируя все вышесказанное, мы предлагаем определять публичные услуги как осуществляемые публичными субъектами (преимущественно в социальной сфере) в целях обеспечения реализации субъективных публичных прав граждан и организаций жизнеобеспечивающие правопредоставительные юридические и фактические действия частно-публичного, ограниченно возмездного характера.

Следовательно, административные регламенты предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти можно обозначить в качестве принятых компетентными федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке нормативных актов управления, определяющих сроки и последовательность действий (административные процедуры) соответствующих органов, порядок взаимодействия между их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия самих федеральных органов исполнительной власти и организаций при осуществлении в целях обеспечения реализации субъективных публичных прав граждан и организаций конкретно-функциональных, жизнеобеспечивающих правопредоставительных юридических действий частно-публичного, ограниченно возмездного и адресного характера.

Классификация административных регламентов предоставления государственных услуг возможна по различным основаниям (многие из которых уже рассмотрены в § 1.2 книги). Думается, в настоящем разделе целесообразнее рассмотреть деление административных регламентов предоставления государственных услуг по предмету правового регулирования (т. е. по видам государственных услуг). В литературе выделяется множество классификаций государственных услуг[443]. Однако мы

[442] Данный признак присущ не в одинаковой мере отдельным видам публичных услуг: мерам по социальной поддержке он характерен более, чем, например, консультационно-информационным услугам.

[443] Например, по специфике структуры предлагается различать элементарные и композитные (составные, включающие несколько элементарных) услуги (см.: Административная реформа в России. С. 276 (автор главы — Ю.А. Тихомиров); Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные ре-

предлагаем (по аналогии с государственными функциями) выделить в качестве основных предметную и институциональную компоненты публичной услуги.

1. По институциональной характеристике публичных услуг можно выделить следующие виды административных регламентов:

1.1. Административные регламенты предоставления информационных, консультационных государственных услуг, также выдачи выписок из тех или иных документов (баз данных)[444].

Данная группа административных регламентов предоставления услуг является одной из наиболее многочисленных. По справедливому замечанию Н.В. Путило, «полноценных» государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, не так уж и много и это, прежде всего, предоставление информации[445]. В литературе высказывалась и противоположная точка зрения. В частности, по мнению Е.К. Волчинской, «…государство не оказывает услуги по доступу к информации, это его административная функция»[446]. Думается, что в этих утверждениях нет неустранимых противоречий. В ситуациях, когда информирование является для федерального исполнительного органа обязанностью, лишенной вышеобозначенных признаков публичной услуги, мы имеем дело с реализацией классической государственной функции (полномочия)[447]. В этом контексте представляется некоррект-

---

гламенты. С. 26-27); по степени автоматизированности на полностью, частично автоматизированные и выполняемые вручную (Данилин А.В. Указ. соч. С. 31-32); по адресату — услуги, предоставляемые гражданам, организациям, и т.д.

[444] См., например: Административный регламент исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра: утв. Приказом МПР РФ от 31 октября 2007 г. № 282 // БНА ФОИВ. 2008. № 9; Административный регламент предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте РФ: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 13 июня 2007 г. № 415 // БНА ФОИВ. 2007. № 34; Административный регламент предоставления Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги «предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра»: утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 13 июля 2006 г. № 186 // Российская газета. 2006. 20 сент.

[445] См.: Путило Н.В. Указ. соч. С. 5.

[446] Административная реформа в России. С. 205 (автор главы — Е.К. Волчинская).

[447] См., например: Административный регламент МЧС РФ по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрез-

ным определение соответствующим Административным регламентом Ростуризма деятельности по информированию туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания в качестве государственной услуги[448]: такая деятельность, осуществляемая в первую очередь в публичном интересе, означает реализацию властной компетенции федерального органа исполнительной власти. Вместе с тем, как представляется, именно в сфере информирования у административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти есть потенциал роста[449].

Приведем пример пробела административного законодательства в данной сфере. Как известно, нормы об ограничении на выезд из РФ граждан РФ, имеющих невыполненные имущественные обязательства, долгое время носили декларативный характер. Реальное внедрение их в практику судебных приставов резко повысило исполнительскую дисциплину должников. Вместе с тем у судебных приставов нет обязанности по информированию граждан о наличии у них таких неисполненных обязанностей. В результате нередко последние, не подозревая о возбуждении в отношении них исполнительного производства (или забывая о небольших суммах задолженностей), узнают об этом в последний момент, в том числе — в аэропортах. Думается, для предотвращения таких неприятных ситуаций следует внедрить правовой механизм информирования по обозначенным вопросам. Впрочем, здесь необходимо помнить о том, что информация о наличии задолженности может быть отнесена к охраняемой законодательством. Следовательно, простое принятие административного регламента по телефонному консультированию вряд ли целесообразно. Правильным шагом было бы внедрение электронных

вычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах: утв. Приказом МЧС РФ от 29 июня 2006 г. № 386 // БНА ФОИВ. 2006. № 30.

[448] См.: Административный регламент Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания: утв. Приказом Ростуризма от 19 декабря 2007 г. № 141 // БНА ФОИВ. 2008. № 19.

[449] По некоторым проблемам регламентного регулирования предоставления федеральными органами исполнительной власти информационно-консультационных услуг см. также: Нестеров А.В. Некоторые проблемы Административного регламента ФТС РФ // Таможенное дело. 2007. № 1. С. 17-20.

административных регламентов, «личных кабинетов» (по аналогии с «личными кабинетами налогоплательщиков»)[450].

1.2. Административные регламенты предоставления услуг в виде осуществления социальных выплат и предоставления иных материальных благ.

В настоящее время группа таких регламентов на федеральном уровне пока невелика[451]. Однако думается, что у нее есть перспективы развития, ведь социальная поддержка — одно из важных направлений, форм и задач публичных услуг, особенно — в периоды экономических спадов (кризисов). Также большую роль могут сыграть административные регламенты, создающие правовую основу для порядка передачи государственного (муниципального) имущества во владение, пользование (также распоряжение) невластным субъектам[452].

1.3. Административные регламенты предоставления «иных» государственных услуг:

По нашему мнению, большой потенциал у административных регламентов предоставления государственных обеспечительных, организационно-координационных (невластных, «квазивластных») действий. Один пример уже упоминался — это административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по содействию в урегулировании коллективных трудовых споров[453]. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 24.12.2009 г. № 1024н утвержден Административный регламент министерства по предоставлению государственной услуги по направ-

[450] Проблеме ЭАР посвящен § 4.1 монографии.

[451] См., например: Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 30 ноября 2006 г. № 819 // БНА ФОИВ. 2007. № 14.

[452] Приказом Минэкономразвития РФ от 13.07.2009 г. № 270 был утвержден Административный регламент Федерального агентства по управлению государственным имуществом по исполнению государственной функции «Осуществление передачи имущества, находящегося в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов РФ и в муниципальную собственность, принятие имущества из собственности субъекта РФ или муниципальной собственности в федеральную собственность» (БНА ФОИВ. 2009. № 42). Нетрудно заметить, что природа таких отношений определена министерством верно: здесь нет публичных услуг хотя бы по причине отсутствия частно-публичного интереса.

[453] Утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 15 мая 2008 г. № 230н // Российская газета. 2008. 16 июля.

лению граждан РФ на лечение за пределами территории РФ[454]; результатом предоставления названной услуги является направление (отказ в направлении) гражданина РФ для проведения диагностики и(или) лечения за пределами территории РФ. Думается, можно было бы рекомендовать уполномоченным федеральным органам исполнительной власти принять самостоятельный административный регламент по предоставлению такой государственной услуги, как оказание бесплатной юридической помощи гражданам.

2. Предметный критерий в целом, как представляется, отражает социальный уклон деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных субъектов права по предоставлению государственных услуг (если исключить из правового массива административные регламенты по информированию и консультированию в самых разных сферах публичного управления).

Сравнительно развитым является направление, связанное с трудом и занятостью. Рассмотрим его подробнее. Здесь Министерством здравоохранения и социального развития РФ за период с 2006 по 2008 гг. принят целый ряд административных регламентов. С некоторой долей условности их можно разделить на следующие группы:

1) административные регламенты по предоставлению государственных услуг по осуществлению социальных выплат[455];

2) административные регламенты по предоставлению информационно-консультативных услуг по вопросам труда и занятости[456];

---

[454] Российская газета. 2010. 10 фев.

[455] Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 30.11.2006 г. № 819 // БНА ФОИВ. 2007. № 14.

[456] Административный регламент предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте РФ: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 13.06.2007 г. № 415 // БНА ФОИВ. 2007. № 34; Административный регламент предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в Российской Федерации, правах и гарантиях в области занятости населения и защиты от безработицы: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 17.03.2008 г. № 125н // Российская газета. 2008. 22 авг.; Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по информированию и консультированию работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 09.12.2008 г. № 702н // БНА ФОИВ. 2009. № 7.

3) административные регламенты по предоставлению организационных, посреднических и т.п. государственных услуг в сфере труда и занятости[457].

Если первые две группы административных регламентов регулируют отношения, отнесение которых к сфере публичных услуг очевидно, то с административными регламентами организационных действий ситуация сложнее. Дело в том, что последние не отвечают такому рассмотренному выше признаку публичных услуг, как конкретная функциональность. Можно согласиться с логикой рассуждения Н.В. Путило,

[457] Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 03.07.2006 г. № 513 // БНА ФОИВ. 2006. № 39; Административный регламент предоставления государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 07.06.2007 г. № 400 // БНА ФОИВ. 2007. № 34; Административный регламент предоставления государственной услуги по организации проведения оплачиваемых общественных работ: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 07.06.2007 г. № 401 // БНА ФОИВ. 207. № 35; Административный регламент предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 28.06.2007 г. № 449 // БНА ФОИВ. 2007. № 35; Административный регламент предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 01.11.2007 г. № 680 // БНА ФОИВ. 2008. № 2; Административный регламент предоставления государственной услуги по психологической поддержке безработных граждан: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 27.11.2007 г. № 726 // БНА ФОИВ. 2008. № 4; Административный регламент предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по содействию в урегулировании коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством РФ в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 15.05.2008 г. № 230н // Российская газета. 2008. 16 июля; Административный регламент предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 16.06.2008 г. № 281н // Российская газета. 2008. 11 июля.

анализировавшей административный регламент по предоставлению государственной услуги по организации проведения оплачиваемых работ. Как справедливо отмечает автор, определить, в чем состоит конкретное благо для гражданина, весьма сложно. Согласно нормам административного регламента результатом предоставления государственной услуги является получение заключения о предоставлении государственной услуги: «Заметим, не трудоустройство, не обучение навыкам, а получение официальной бумаги об оказании услуги. А ведь иного и быть не могло, поскольку обучение навыкам не может быть полномочием государственного органа. Тем самым общая функция, суть которой для государственного органа состояла в мероприятиях по организации оказания социальных услуг государственными и иными учреждениями, в результате неправильного подхода к организации процесса административного регламентирования превратилась в беспредметную услугу». По мнению автора, «более корректно… говорить о функции по управлению услугами или функции по организации предоставления услуг». Такие организационные отношения, следовательно, должны регулироваться не административными регламентами предоставления государственных услуг, но административными регламентами исполнения государственных функций[458].

Впрочем, у названных нормативных правовых актов управления еще более серьезная проблема — невысокая эффективность их действия. Как отмечает руководитель Независимого института социальной политики Т. Малеева, в результате целого ряда субъективных и объективных причин из сферы рынка труда (и его анализа) «выпали» 26 миллионов трудоспособных россиян; «таким образом, программы занятости на самом деле охватывают не более трех (!) процентов экономически активного населения, а значит, реального влияния на процессы на рынке труда не оказывают»[459]. Очевидно назрела необходимость расширения и интенсификации проведения мониторинговых, контрольно-надзорных и т.п. мероприятий. Определенную роль в этом могут и должны сыграть внешнеуправленческие административные регламенты федеральных органов исполнительной власти.

Однако насколько самостоятельна (а значит, перспективна) такая правовая форма, как административные регламенты предоставле-

[458] См.: Административная реформа в субъектах РФ. М., 2008. С. 114-115, 128-129 (автор главы — Н.В. Путило).

[459] Люди-невидимки. Эксперты «потеряли» на рынке труда 26 миллионов человек // Российская газета. 2010. 19 фев.

ния государственных услуг вообще и административные регламенты предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти — в частности? Здесь необходимо отметить следующее. Внимательное изучение компетенции федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод: предмет регулирования административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными исполнительными органами весьма ограничен[460]. Действительно, основной объем услуг (например, в сферах: электро-, газо, тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, дорожного хозяйства и транспорта, строительства и содержания жилого фонда, образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, похоронного дела, благоустройства и уличного хозяйства, сбора и переработки бытовых отходов, пожарной безопасности, содержания аварийно-спасательных служб) отнесен действующим законодательством к вопросам местного значения. Следовательно, можно прогнозировать в будущем перспективы роста для такой правовой формы, как административные регламенты предоставления муниципальных услуг[461]. Что же касается федеральных органов исполнительной власти (в меньшей степени — органов исполнительной власти субъектов РФ), то «удельный вес» «настоящих» публичных услуг в их компетенции незначителен. Но даже и в отношении таких услуг последние (в том числе — федеральные агентства), как справедливо отмечается в литературе, в основном организуют деятельность подведомственных организаций по оказанию публичных услуг[462].

Итак, для федерального уровня власти предоставление публичных услуг менее характерно, чем, например, для уровня местного самоу-

[460] Выше уже приводилось мнение о том, что основная масса предоставляемых государственными органами публичных услуг носит информационный или обеспечительный характер.

[461] По публичным услугам местного самоуправления см., например: Аналитическая записка по итогам первого года работы проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации» (вопросы местного значения) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 27-34. Также напомним: административные регламенты предоставления муниципальных услуг органами местного самоуправления упомянуты в Законе № 210-ФЗ.

[462] См., например: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2006. С. 116; Сосновский С.А. Реализация федеральными агентствами функций по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). С. 64.

правления; при этом оказание правопредоставительного управления не является основным направлением деятельности такого субъекта административного права, как властный орган. Видимо, следует согласиться с той точкой зрения, что главная роль при предоставлении публичных (государственных) услуг должна отводиться государственным и иным организациям (учреждениям)[463]. Вот здесь административные регламенты весьма актуальны, но это уже будут, как представляется, регламенты предоставления не просто «государственных» (или «муниципальных»), но в целом — «публичных услуг»[464]. Анализ действующего законодательства позволяет, на наш взгляд, сделать вывод о постепенном формировании вектора именно в этом направлении. В настоящее время предусмотрена возможность утверждения компетентными федеральными исполнительными органами административных регламентов для подведомственных им государственных внебюджетных фондов. Согласно ст. 7 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 17.07.2009 г. № 170-ФЗ)[465], такой вид коллективного субъекта права, как государственные компании, являются некоммерческими организациями, не имеющими членства и созданные РФ на основе имущественных взносов специально для оказания государственных услуг (и иных функций). Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[466] предусмотрена возможность утверждения административных регламентов Росавтодора

[463] См., например: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 129 (автор главы — Ю.М. Козлов). Примечательно, что эта точка зрения была высказана за несколько лет до начала реализации соответствующего этапа административной реформы.

[464] Думается, в литературе уже назревают предложения по поводу такого рода регламентов. Как пишет, например, Ю.А. Тихомиров, «слабым местом деятельности названных субъектов (объединений граждан, юридических лиц — К.Д.) оказания услуг является отсутствие строгих и стабильных процедур. Во многих федеральных и региональных законах, положениях почти нет норм, устанавливающих перечень последовательно совершаемых действий, средств реализации компетенции органов и госслужащих, прав клиентов на всех этапах обращений, их рассмотрения, принятия решений. Управленческие действия становятся непредсказуемыми и произвольными, а клиенты — бесправными. Поэтому столь важны административные процедуры и регламенты» (см.: Публичные услуги и право. М., 2007. С. 37).

[465] Российская газета. 1996. 24 янв.

[466] Российская газета. 2009. 20 июля.

(подробнее к этой проблеме мы вернемся в § 4.2 монографии). Также напомним: участниками исполнения урегулированных административных процедур могут быть не только органы исполнительной власти, территориальные органы последних (и их должностные лица), но и работники государственных организаций (например, государственных центров занятости).

Однако насколько вывод о необходимости перехода от административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг исполнительными органами к административным регламентам предоставления публичных услуг юридическими лицами публичного права свидетельствует о самостоятельности такой правовой формы? Здесь мы подходим ко второй важной проблеме — формально-юридическому отграничению административных регламентов предоставления государственных услуг от административных регламентов исполнения государственных функций.

Напомним: первоначальное разграничение данных правовых форм по структуре носило сугубо искусственный характер и представляло определенное препятствие для развития административных регламентов исполнения государственных функций. С обязательным включением в последние раздела «требования к исполнению государственной функции» формально-юридические границы между этими видами процедурных актов были закономерно стерты. Может показаться, что сами по себе регулирующие деятельность государственных служащих процедурные нормы, имея родовое сходство как при осуществлении управления «вмешательства», так и при «правопредоставительном» управлении, достигли известного уровня совершенства. Однако это не совсем верно. Думается, можно выделить следующие отличительные характеристики административных регламентов предоставления государственных (публичных) услуг.

Во-первых, как уже неоднократно отмечалось выше, непосредственными субъектами-исполнителями административных процедур предоставления публичных услуг должны быть не только (и даже — не столько) государственные служащие, сколько иные лица — работники государственных и негосударственных организаций. Это накладывает известный отпечаток и на их правовой статус, и на характер совершаемых действий. С одной стороны, необходимо добиться некоторого приближения системы публичных прав, обязанностей, ограничений и запретов таких работников к соответствующим элементам правового статуса государственных служащих (к чему мы еще вернемся в § 4.2

данной книги). С другой стороны, правовое оформление административных процедур предоставления публичных услуг обозначенными субъектами, видимо, должно отходить от излишней «жесткости». Как отмечает А.В. Нестеров, целесообразно от конкретизации административных действий переходить к регламентации операций: «Что делать, если часть действий не предусмотрена, но они выполняются? Вспомним «итальянскую забастовку», когда все делается только по инструкции. Выход один — перейти к термину «операция» — это конечная последовательность планируемых и контролируемых действий (решений), обязательно заканчивающихся искомым продуктом при использовании хотя бы одного инструментария и одного ресурса. Тогда появляется возможность подсчета необходимого инструментария и ресурсов»[467]. Действительно, если в дальнейшем предоставление публичных услуг будет передано преимущественно невластным субъектам (а это неизбежно), то принятие излишне детализированных административных регламентов может снизить эффективность соответствующей деятельности. Например, можно установить конкретный срок для совершения административной процедуры и закрепить обязательную систему действий. Но что если этот срок утвержден с «запасом» и в реальности его можно сократить, а действия излишне бюрократизированы? Вряд ли стоит навязывать работникам организаций подобные негибкие схемы. Достаточно обозначить примерную схему процедур с общими требованиями порядка их совершения (например, максимальные сроки совершения действий), сохраняя при этом детализацию до уровня ответственных исполнителей и максимально при этом конкретизировав нормы по поводу предоставляемого блага (результата). Ведь получателя интересует не процесс, а результат. Так же как и государство заинтересовано в надлежащем предоставлении публичных услуг, а не в установлении мелочной административной опеки над внутриорганизационными процессами в соответствующих организациях. Недобросовестный же исполнитель административных процедур в случае ненадлежащего предоставления публичной услуги должен непременно нести меры юридической ответственности.

Во-вторых, следует учитывать такую сущностную специфику деятельности по предоставлению публичных услуг, как их квазивластный характер. Помимо прочего, это означает, что регламентация обозначен-

[467] Нестеров А.В. Критика некоторых элементов законопроекта «О стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 4. С. 36.

ных процедур невозможна лишь посредством правовых актов управления, в том числе — административных регламентов. С одной стороны, здесь целесообразно гибко сочетать традиционные управленческие правовые формы с договорными формами (к проблеме административных договоров мы вернемся в § 3.3 данной работы). С другой стороны, нельзя забывать о том, что уже сейчас законодатель предусмотрел необходимость принятия помимо административных регламентов предоставления государственных услуг и связанных с ними должностных регламентов таких правовых актов, как перечни государственных услуг и стандарты государственных услуг. Остановимся на этом подробнее.

Предусмотренный еще Типовым регламентом внутренней организации (п. 1.21) феномен перечней оказываемых федеральными исполнительными органами (а в перспективе — и иными субъектами административного права) услуг — важное усовершенствование в управленческой деятельности, однако, как и в случае со структурой внешнего административного регламента, очевидно формальное. Вслед за их утверждением представляется не только возможным, но и целесообразным принятие федеральными органами исполнительной власти перечней исполняемых ими функций[468]. Как уже говорилось выше, именно в этом направлении движется модернизация соответствующего подинститута административного законодательства.

Проблема стандартов государственных услуг сложнее. Как отмечается в Концепции административной реформы, отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в РФ не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. В утвержденном Президентом Национальном плане противодействия коррупции разработка и внедрение стандартов государственных услуг обозначено самостоятельной мерой, направленной на совершенствование функционирования государственного аппарата. Согласно действующему Порядку разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) административные регламенты разрабатываются исходя из требований к качеству и доступности государственных услуг, устанавливаемых стан-

[468] Можно согласиться с тем, что такие перечни должны быть отражены также и в положениях о федеральных органах исполнительной власти (см.: Административная реформа в России. С. 181 (авторы главы — Л.К. Терещенко, Н.А. Игнатюк, А.В. Калмыкова)).

дартами государственных услуг, разработанными и утвержденными в соответствии с законодательством РФ. Существуют различные предложения по развитию данного института: принятие самостоятельного федерального закона и/или включение таких норм в соответствующие административные регламенты[469]. Ясно, что в настоящее время законодатель идет по второму пути. Напомним: Закон № 210-ФЗ в качестве самостоятельного раздела внешнеуправленческих административных регламентов указывает стандарты предоставления государственных (муниципальных) услуг. Однако что из себя представляют эти стандарты? Как правило, они раскрываются в качестве системы требований к предоставлению государственной услуги. Но процедурные нормы стандартов предоставления государственной услуги ничем особенно не отличаются от стандартов исполнения государственных функций (сроки совершения действий, порядок информирования пользователей и т.д.). Настоящим ключом к разграничению системы актов управления, «ядром» которых являются административные регламенты исполнения функций, от единого регулятивного комплекса, возглавляемого административными регламентами предоставления государственных услуг, является, на наш взгляд, различение стандартов предоставления государственных услуг от собственно стандартов государственных услуг. В научной литературе уже отмечена нетождественность таких видов стандартов[470]. Думается, именно в стандартах государственных услуг как нормативах объема и качества конечного результата должны найти свое отражение сущность и специфика «правопредоставительного» управления. Действительно, установление нормативов, например, социальной поддержки населения выглядит органично. В то же время было бы нелепо требовать от органов исполнительной власти, чтобы в результате реализации властных полномочий, например, по лицензированию определенный процент

[469] По данному вопросу см., например: Головщинский К.И. Концепция стандартизации государственных услуг в Российской Федерации // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М., 2005. С. 240-251; Нестеров А.В. Некоторые аспекты проекта Федерального закона РФ «О стандартах государственных услуг» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 35-38; Южаков В.Н. О разработке ФЗ «Об административных регламентах» и ФЗ «О стандартах государственных услуг» // Стратегия реформы государственного управления в России. М., 2005. С. 252-262; Яцкин А.В. Указ. соч. С. 27.

[470] См.: Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Административная реформа в Российской Федерации. Нормативная база, проблемы реализации, рекомендации // http://www.federalism.ru/modules.php.?name =Contentpa=showpagepid=85menu=13.

граждан (организаций) получил лицензии, а какая-то заранее установленная доля заявителей, наоборот, их не получила[471]. Отметим также: нормативы качества публичных услуг, коррелируя таким свойствам последних, как конкретная функциональность, адресность и «юридизм» регламентного их регулирования, будут носить неодинаковый характер: чем точнее и строже юридическая форма публичной услуги, тем точнее и строже будут ее нормативы[472]. При этом массовое внедрение требований к эффективности деятельности государственных органов, организаций актуализирует осуществление контроля (надзора) за их соблюдением. Примечательно, что соответствующие административные регламенты уже начинают приниматься[473].

Итак, федеральными органами исполнительной власти в настоящее время предпринимаются попытки регламентации управленческой деятельности иной природы, чем традиционное властное принуждение. Поиск адекватной формы акта управления привел к появлению такого вида внешних административных регламентов, как административные регламенты предоставления государственных услуг. Однако дальней-

[471] Напомним: в основе публичных услуг лежит частно-публичный интерес. Поэтому, например, рост числа обслуженных граждан может автоматически быть критерием оценки эффективности деятельности государственного органа. Там, где характер интереса — сугубо публичный, такая прямая связь, думается, отсутствует.

[472] Довольно показательны в этом смысле некоторые стандарты, утвержденные органами исполнительной власти Чувашской республики. Например, согласно Республиканскому стандарту качества предоставления государственных услуг по организации зрелищного обслуживания населения учреждениями культуры и искусства (утв. Приказом Министерства культуры по делам национальностей, информационной политики и архивного дела Чувашской Республики от 24.12.2007 г. № 01/07-458 // СПС «Консультант Плюс»), качество соответствующих услуг определяется по таким показателям, как количество обслуженных зрителей (в среднем в год), количество новых концертных программ (в среднем в год), минимальное ежемесячное число статей, посвященных новым информационным технологиям по рекламе в работе со зрителями и т.д.

[473] См., например: Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 899 (Российская газета. 2007. 11 апр.). К основным административным процедурам названного административного регламента можно отнести: получение и анализ сведений о соблюдении государственных стандартов социального обслуживания и осуществление проверок деятельности субъектов, осуществляющих социальное обслуживание.

шее развитие ведомственного нормотворчества привело к содержательному отождествлению последних с административными регламентами исполнения государственных функций. Анализ показывает, что важной причиной тому стало неверное определение предмета правового регулирования (когда предоставление публичных услуг фактически рассматривалось и продолжает рассматриваться «традиционной» властной функцией). Проведенное исследование позволяет сформулировать следующее определение публичных услуг. Публичные услуги — это осуществляемые публичными субъектами в целях обеспечения реализации субъективных публичных прав граждан и организаций жизнеобеспечивающие правопредоставительные юридические и фактические действия частно-публичного, ограниченно возмездного характера. Следовательно, административные регламенты предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти можно обозначить в качестве принятых компетентными федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке нормативных актов управления, определяющих сроки и последовательность действий (административные процедуры) соответствующих органов, порядок взаимодействия между их структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок взаимодействия самих федеральных органов исполнительной власти и организаций при осуществлении в целях обеспечения реализации субъективных публичных прав граждан и организаций конкретно-функциональных, жизнеобеспечивающих правопредоставительных юридических действий частно-публичного, ограниченно возмездного и адресного характера. Однако даже отграничение публичных услуг от иных направлений управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти не позволяет еще определить юридические различия между формами регламентации «управления силового вмешательства» и «правопредоставительного управления». По нашему мнению, коренное юридическое различие способов правового оформления таких видов управления коренится в специфике правового статуса субъектов-исполнителей, правовых форм (в случае с публичными услугами большую роль, помимо правовых актов управления, должны играть административные договоры; также следует разрабатывать и внедрять стандарты государственных услуг как требований к итогу деятельности), способов формулирования административных процедур (введение, наряду с традиционными административными процедурами и действиями, управленческих операций). По мере децентрализации государственного управления роль обозначенных актов (систем актов)

будет возрастать, что приведет к активному развитию более широкой правовой формы — административного регламента предоставления публичных услуг юридическими лицами публичного права.

## § 3.3. Административные регламенты и административные процедуры взаимодействия федеральных органов исполнительной власти

Взаимодействие элементов есть необходимое, сущностное свойство любой системы, в том числе — системы субъектов исполнительной власти, государственного управления[474]. Поэтому нельзя не согласиться с высказанной в научной литературе точкой зрения о том, что одним из перспективных направлений административно-правового регулирования является выработка надлежащих механизмов взаимодействия исполнительных органов между собой, а также с другими структурами и с хозяйствующими субъектами[475].

[474] Напомним: в данной книге термины «взаимодействие» и «взаимоотношения» рассматриваются как совпадающие по объему понятия, описываемые ими отношения (и соответствующие полномочия) функционального и организационного характера. К основным формам взаимодействия публичных субъектов административного права мы, вслед за некоторыми авторами, относим руководство, координацию и контроль (см.: Правительство РФ / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 538-542 (автор параграфа — Н.А. Игнатюк)).

[475] См., например: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 177; Игнатова М.С. Административно-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 22-24, и др.
Проиллюстрируем справедливость данного тезиса следующим примером. Как отмечает И.А. Черных, координация межведомственными комиссиями взаимодействия территориальных органов ФНС и ФССП, также реализация положений соответствующих актов (в том числе — Соглашения от 18 июля 2005 г. «О порядке взаимодействия Федеральной налоговой службы, ее территориальных органов и Федеральной службы судебных приставов, ее территориальных органов и их структурных подразделений при принудительном исполнении постановлений налоговых органов и иных исполнительных документов» (СПС «КонсультантПлюс»)) во многом способствовали тому, что за первые 10 месяцев 2006 г. по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. количество переданных ФНС в ФССП постановлений об обращении взыскания на имущество увеличилось в 7,3 раза, сумма задолженности, предъявленная к взысканию — в 1,1 раза; в то же время количество исполнительных производств, оконченных фактическим исполнением, возросло почти в 5 раз; всего за 10 месяцев 2006 г. в результате совместных действий налоговиков и судебных приставов была погашена налоговая задолженность на сумму 339,9 млн. рублей, что в 2,4

В действующем административном законодательстве, конечно, предпринимаются попытки регулирования отношений по взаимодействию властных субъектов посредством традиционных нормативных правовых актов управления[476]. Однако содержание таких административных актов нередко характеризуется известной степенью неконкретности: в них, как правило, не определяются четкие административные процедуры, сроки, иные требования их совершения и т.д.[477] Представляется закономерным, что зарождающийся институт административных регламентов федеральных исполнительных органов не мог пройти мимо данной группы отношений. Действительно, элементы процедур взаимодействия включены и в регламенты внутренней организации (о чем уже говорилось во второй главе исследования), и во все административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг.

Довольно типичным для внешнеуправленческих административных регламентов являются соответствующие положения Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним[478]. Согласно п. 3 Административного регламента, при исполнении указанной государственной функции в целях получения документов, необходимых для

раза превышает показатель за аналогичный период 2005 г. (см.: Черных И.А. ФНС России и служба судебных приставов: эффект сотрудничества // Российский налоговый курьер. 2007. № 1-2. С. 109).

[476] См., например: Положение о взаимодействии подразделений Госавтоинспекции и налоговых органов при предоставлении сведений о транспортных средствах и лицах, на которых они зарегистрированы: утв. Приказом МВД РФ, ФНС России от 31.10.2008 г. № 948/ММ-3-6/561 (Российская газета. 2009. 28 янв.); Порядок информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ: утв. Приказом ФТС, Минсельхоза РФ, Минтранса РФ, Минздравсоцразвития РФ от 28.09.2009 г. № 1774/171/453/797н (Российская газета. 2010. 3 фев.).

[477] Можно согласиться с замечанием Н.В. Киселевой о том, что даже в «…Указе № 314 отсутствуют положения, определяющие формы взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти при решении проблем межотраслевого характера. Самостоятельно решить данную проблему им вряд ли удастся, так как они обладают различным правовым статусом и набором функций» (Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: Дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 103).

[478] Утв. Приказом Минюста РФ от 14.09.2006 г. № 293 // Российская газета. 2006. 22 сент.

государственной регистрации прав, информации для проверки сведений, представляемых заявителями, а также предоставления сведений о зарегистрированных правах регистрирующими органами осуществляется взаимодействие с:

- Федеральной налоговой службой;
- Федеральной миграционной службой;
- Федеральной службой судебных приставов;
- Федеральной антимонопольной службой;
- Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости;
- Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом;
- органами по управлению имуществом субъектов РФ и муниципальным имуществом;
- органами (организациями) технического учета и технической инвентаризации;
- нотариатом;
- органами опеки и попечительства;
- судебными органами;
- правоохранительными органами;
- органами государственной статистики;
- иными органами и организациями, имеющими сведения, необходимые для государственной регистрации прав на недвижимое имущество[479].

Следует признать при этом: одним из главных недостатков существующих административных регламентов (в первую очередь, конечно, внешнеуправленческой группы) является их ярко выраженная ведомственная «самодостаточность». Нельзя не согласиться с М.В. Паршиным, который так обрисовал ближайшие перспективы регламентного нормотворчества: «Прежде всего, это разработка межведомственных и межуровневых регламентов. Разработка регламента ведомства — необходимое, но недостаточное условие упорядочивания всех административных процедур. Например, часто складывается такая

[479] Впрочем, Административный регламент содержит оговорку: процедура взаимодействия с названными органами и организациями, обладающими сведениями, необходимыми для государственной регистрации прав, а также осуществляющими подготовку документов для государственной регистрации прав, определяется соответствующими соглашениями о порядке, условиях и правилах информационного взаимодействия.
К проблеме административных договоров в регулировании административных процедур мы еще вернемся

ситуация, когда регистрационная служба срабатывает оперативно и в течение 10 дней выдает свидетельство о регистрации права собственности. Но до этого заявитель вынужден обращаться в 14 инстанций разного рода, разного уровня: региональные, федеральные, муниципальные органы власти, разные другие организации… Так вот, должны быть приняты регламенты, которые включают в себя весь процесс предоставления этой услуги»[480].

Потребность в регламентах, повышающих уровень взаимодействия исполнительных органов и их должностных лиц, становится еще более очевидной по следующей причине. Нередко федеральный орган исполнительной власти, единолично принимая «свой» административный регламент, пытается самостоятельно, в одностороннем порядке урегулировать административные процедуры, в которых могут принимать участие должностные лица других государственных органов. Так, Приказом ФМС России от 19.03.2008 г. № 64 утвержден Административный регламент исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве РФ[481]. Упомянутый правовой акт управления ФМС в качестве участников процедур проверки некоторых сведений о заявителях указывает также должностных лиц ФСБ РФ и МВД РФ. Представляется очевидным, что определение процедур взаимодействия упомянутых субъектов должно быть осуществлено в совместном административном регламенте. «Нормотворческий эгоизм» в таких ситуациях неуместен.

Во внесенном осенью 2009 г. в Государственную Думу РФ проекте федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» в качестве самостоятельного вида административных регламентов выделялись межведомственные административные регламенты предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций (которые, по замыслу разработчиков, должны были приниматься совместно уполномоченными государственными исполнительными органами). Впрочем, в окончательном варианте соответствующие положения были почему-то устранены; Закон № 210-ФЗ не регулирует вопросов межведомственных административных регламентов. Но уже сейчас делаются первые шаги по соз-

[480] Что мешает совершенствованию административных регламентов // Государственная служба. 2008. № 6. С. 123-124 (выступление М.В. Паршина).

[481] Российская газета. 2008. 16 апр.

данию именно законодательной базы нового вида административных регламентов. Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп.)[482] в ст.ст. 4-6 указывается: к полномочиям федеральных, региональных и муниципальных исполнительных органов относится разработка и принятие не только административных регламентов проведения проверок, но и административных регламентов взаимодействия.

Итак, потребность в административных процедурах взаимодействия и соответствующих административных регламентах назрела, что начинает признавать сам законодатель. Поэтому очевидно неслучайно хронологически первым был принят именно Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Впрочем, здесь мы сталкиваемся с труднообъяснимым нормотворческим парадоксом: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, должный по всем законам логики заложить правовой фундамент института административных регламентов взаимодействия, не только не закрепил основы последнего, но даже ни разу не упомянул (!) про такие правовые акты как самостоятельную правовую форму. Также подчеркнем: упомянутый Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» лишь закрепил соответствующий термин, никак не обозначив специфику административных регламентов взаимодействия. Как результат — открытыми остаются вопросы предмета регулирования, формы, структуры регламентов взаимодействия, круга уполномоченных на их принятие субъектов административного права, наконец, уровня юридической силы таковых (шире — положения указанного вида административных регламентов в системе правовых актов управления, в том числе — среди административных регламентов). Несмотря на очевидные законодательные пробелы, отдельные федеральные органы исполнительной власти начали самостоятельно принимать регламенты взаимодействия. Анализ стихийно-эмпирически складывающейся нормотворческой практики позволяет, на наш взгляд, выделить две основные группы последних.

Первые приняты в одностороннем порядке компетентными федеральными исполнительными органами и устанавливают типичные процедуры взаимодействия в первую очередь с иными федеральными

[482] Российская газета. 2008. 30 дек.

исполнительными органами. Импульс к их принятию был дан утверждением в январе 2005 г. Типового регламента взаимодействия. Однако в настоящее время данная группа регламентов весьма немногочисленна[483]. Причиной постепенного «отмирания» обозначенной правовой формы стала ее содержательная тождественность регламентам внутренней организации. Неудивительно, что принятые ранее регламенты взаимодействия по мере утверждения федеральными исполнительными органами своих внутренних регламентов отменялись[484]. Сохранение юридической силы за регламентами общего взаимодействия (в том виде, в каком они существуют в настоящее время) при одновременном введении в действие внутренних регламентов представляется искусственным и нецелесообразным шагом. Однако означает ли это априорную бесперспективность института регламентов, направленных на регулирование типичных процедур взаимодействия федеральных исполнительных органов с иными публичными субъектами административного права? Ответ на этот вопрос принуждает нас вернуться к рассмотренной выше проблеме предмета регламентов внутренней организации. Как уже отмечалось в § 2.2 настоящей монографической работы, совмещение широкого спектра внутриорганизационных и внешнеуправленческих административных процедур в рамках одного «общего» регламента Правительства РФ представляется целесообразным. Правительство РФ — единственный в своем роде исполнительный орган общей компетенции, самостоятельная регламентация каждой группы отношений по взаимодействию со всеми субъектами права привела бы к чрезмерному увеличению нормативного материала. Однако для федеральных органов отраслевой, межотраслевой, специальной компетенции подобное смешение разных по своей природе процедур не всегда можно признать корректным. Таких органов много, характер их взаимодействия весьма различен, по мере детализации процедур взаимодействия последних содержательная не-

[483] См., например: Регламент взаимодействия Министерства внутренних дел РФ с федеральными органами исполнительной власти: утв. Приказом МВД РФ от 2.09.2009 г. № 49 // БНА ФОИВ. 2009. № 49; Регламент взаимодействия Министерства образования и науки РФ с федеральными органами исполнительной власти: утв. Приказом Минобрнауки РФ от 28 февраля 2005 г. № 55 // СПС «КонсультантПлюс».

[484] Например, утвержденный Приказом Минпромэнерго РФ от 28 февраля 2005 г. № 43 Регламент организации деятельности и взаимодействия Минпромэнерго РФ с федеральными органами исполнительной власти (СПС «КонсультантПлюс») был отменен Приказом от 21 июля 2006 г. № 168 (СПС «КонсультантПлюс»), утвердившим внутренний регламент министерства.

однородность «внутренних» регламентов (которые становятся все более «внешними») возрастает. Более правильным и логичным нам представляется сведение предмета регулирования внутренних регламентов до собственно внутриуправленческих процедур (планирование, организация работы, подготовка и оформление решений, поручений, иных актов органа, подготовка заключений, отзывов, поправок, рассмотрение обращений граждан и организаций и т.п.). Параллельно этому в самостоятельных регламентах должны закрепляться процедуры собственно взаимодействия федеральных исполнительных органов с обладающими самостоятельной административной правосубъектностью формированиями — иными федеральными исполнительными органами, исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, подведомственными организациями, государственными внебюджетными фондами, гражданами и т.д. Подобное разграничение предметов регулирования устранило бы ненужную конкуренцию регламентных форм.

Вторую группу действующих «регламентов взаимодействия» составляют те акты, что регулируют взаимоотношения субъектов административного права в конкретной сфере отношений и принимаются властными субъектами совместно. Такие регламенты «частного» взаимодействия регулируют как отношения по взаимодействию между федеральными исполнительными органами (их территориальными органами)[485], так и взаимодействие федеральных исполнительных органов с иными субъектами публичного права[486]. Нетрудно заме-

[485] Регламент взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития и Федеральной миграционной службой и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю и надзору за соблюдением установленного порядка привлечения и использования иностранных работников и осуществления ими трудовой деятельности на территории РФ: утв. Приказом Росздравнадзора № 1148-Пр/07 и ФМС № 128 от 19 июня 2007 г. // Российская газета. 2007. 21 июл.; Регламент взаимодействия ФСФР России с территориальными органами ФСФР России по поводу сбора отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг: утв. Приказом ФСФР от 27 февраля 2007 г. № 07-31/пз // Вестник ФСФР России. 2007. № 3; Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке РФ: утв. Приказом МВД РФ № 879, Минздравсоцразвития РФ № 746 от 3 ноября 2006 г. // Российская газета. 2006. 13 дек.

[486] См., например: Регламент взаимодействия Министерства РФ по налогам и сборам и Центрального Банка РФ по вопросам передачи регистрационных дел кредитных организаций: утв. МНС РФ № БГ-16-09/145, ЦБ РФ № 01-33-2/4393

тить, что регламенты взаимодействия федеральных исполнительных органов (их территориальных органов) регулируют процедуры взаимодействия при реализации конкретных полномочий, в первую очередь — контрольно-надзорных; также важным направлением является взаимодействие по поводу обмена информацией. Типичная структура административных регламентов частного взаимодействия федеральных исполнительных органов (их территориальных органов) включает в себя: общие положения (где определяются нормативные акты, на основе которых принимается соответствующий регламент, также устанавливается предмет регулирования регламента); принципы взаимодействия (законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, гласность при соблюдении охраняемой законом тайны и т.д.); направления взаимодействия; порядок взаимодействия (в том числе — информационного взаимодействия)[487]. Однако предметный анализ действующих регламентов частного взаимодействия позволяет, по нашему мнению, сделать вывод о том, что по своей правовой природе они собственно административными регламентами не являются. Как уже неоднократно отмечалось выше, сущность регламентного регулирования заключается в установлении четкой системы административных процедур (в том числе с определением их последовательности, сроков совершения и т.п.) с доведением до уровня конкретных должностных лиц посредством формирования единого с должностными регламентами государственных служащих регулятивного комплекса. Ничего подобного в регламентах частного взаимодействия нет, последние определяют лишь «контуры» взаимодействия. Обозначенные правовые акты не только «не глубоки», но и не достаточно «широки»: регламенты частного взаимодействия не содержат, в частности, таких важных процедур, как процедуры рассмотрения разногласий между взаимодействующими органами, без чего, на наш взгляд, эффективная реализация их невозможна. Думается, по своей правовой природе большая часть таких «регламентов» может быть отнесена к административным договорам.

---

от 9 декабря 2002 г. // СПС «КонсультантПлюс»; Регламент взаимодействия Министерства информационных технологий и связи РФ и Центральной избирательной комиссии РФ по обеспечению услугами связи избирательных комиссий всех уровней в ходе федеральных избирательных кампаний 2007-2008 гг.: утв. Мининформсвязи РФ 16 ноября 2007 г. № ЛР-СМ-4816, ЦИК РФ 15 ноября 2007 г. // СПС «КонсультантПлюс».

[487] В ряде случаев могут включаться дополнительные разделы, в том числе — полномочия взаимодействующих органов, основные задачи взаимодействия и т.д.

Несмотря на то что проблема административных договоров неоднократно поднималась в отечественной юридической литературе еще советского периода[488], а также вопреки приобретению ею все большего значения в современной юридической науке[489], сам институт административных договоров, по справедливому замечанию Ю.Н. Старилова, до сих пор не получил надлежащего правового оформления[490]. Вместе с тем сравнительно типичным для отечественной доктрины и практики представляется определение административного договора как «основанного на нормах административного права соглашения, понимаемого как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели, между двумя или более формально равными субъектами, как правило, связанное с административным актом и имеющее своим предметом совершение управленческих действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»[491]. Следовательно, к числу призна-

[488] См., например: Елистратов А.И. Очерки административного права. М., 1922. С. 95-101; Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 40-45; Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 132-136, и др.

[489] См., например: Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1997. 23 с.; Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2001. С. 338-349 (авторы главы — Д.Н. Бахрах, А.В. Демин); Демин А.В. Административные договоры: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. 24 с.; Он же. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С. 15-21; Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 83-91; Красильников Т.С. Административный договор в сфере образования: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003 24 с.; Курчевская С.В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 24 с.; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., дополненное и переработанное / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 159-164.

[490] Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 374 (автор главы — Ю.Н. Старилов).

[491] См.: Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1997. С. 7, 14.
Нетрудно заметить, что такой подход характеризуется скептическим отношением к возможности заключения т.н. «иерархических» административных договоров, т.е. договоров между субъектами административного права, находящимися в иерархических связях (иная точка зрения высказана, в частности Ю.А. Тихомировым (см.: Административное право и процесс. С. 161)). Разви-

ков административного договора относятся: во-первых, специальный субъект — орган государственного управления (являющийся по крайней мере одной из сторон договора); во-вторых, предметом договора должно предусматриваться совершение управленческих действий; в-третьих, возможна тесная связь договора с односторонним административным актом; в-четвертых, юридической основой договора являются нормы административного права[492]. Все эти признаки присущи и обозначенным регламентам. При этом административные договоры могут называться по-разному, например, совместным приказом или инструкцией[493] (или, как, очевидно, следует добавить — «регламентами»).

Представляется очевидным, что регламенты частного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти относятся к договорам о сотрудничестве, о совместной управленческой деятельности, которые заключаются «в целях организации взаимодействия и координации действий для эффективного управления теми сферами общественной жизни, которые входят в компетенцию сразу нескольких органов государственного управления»[494]. Следовательно, вошедший в нормотворческую «моду» термин «регламент» в очередной раз использовался без глубинных на то оснований. Однако для того, чтобы существующие т.н. «регламенты взаимодействия» по реализации конкретных полномочий стали подлинными административными регламентами, требуется сущностное углубление их содержания, детализация соответствующих процедур. Последнее означает необходимость включения перечня действий, сроков их совершения, итогового результата, установление форм контроля (надзора) за исполнением, детализацию до уровня конкретных уполномоченных лиц и т.д. с дальнейшим расширением предмета правового регулирования. Такие административные регламенты могут в перспективе сыграть большую роль в повышении единства, системности исполнительной власти, ускорения и упрощения административных процедур.

---

вая этот тезис, следует отказать в признании регламентам, например, взаимодействия федерального исполнительного органа со своими территориальными органами в качестве административных договоров.

[492] См.: Абдурахманов А.А. Указ. соч. С. 13.

[493] См.: Коренев. А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 86.

[494] По классификациям административных договоров см., например: Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 88; Демин А.В. Административные договоры: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 18.

Полагаем, что первые шаги по смене малосодержательных «регламентов»-договоров на внешнеуправленческие административные регламенты, закрепляющие «полноценные» административные процедуры взаимодействия, уже делаются отдельными федеральными органами исполнительной власти. Проиллюстрируем заявленный тезис. Совместным Приказом Федеральной службы по труду и занятости № 40 и Федеральной миграционной службы № 66 от 3.04.2007 г. был утвержден Регламент взаимодействия Роструда и ФМС и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории РФ[495]. Как и многие правовые акты такого рода, «регламент» закрепил принципы, основные направления взаимодействия и создал правовые рамки для проведения совместных контрольно-надзорных мероприятий и информационного взаимодействия указанных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и должностных лиц. Конечно, «сердцевиной» названного правового акта является раздел, посвященный проведению совместных проверок. Однако его изучение позволяет сделать вывод: административные процедуры такого важнейшего направления взаимодействия упомянутых исполнительных органов фактически отсутствуют. Во-первых, в регламенте не указаны основания принятия распоряжений (приказов) должностных лиц о проведении проверок, также не обозначены иные подготовительные мероприятия. Во-вторых, несмотря на то что в общих чертах обозначен предмет проверок[496], не прописаны конкретные права и обязанности

[495] Российская газета. 2007. 15 мая.

[496] Согласно п. 14 регламента, при проведении совместных проверок:
1) должностные лица ФМС России и ее территориальных органов проверяют:
1.1) наличие у работодателя разрешений на привлечение и использование иностранных работников; 1.2) наличие у иностранных работников или лиц без гражданства документов, удостоверяющих личность, иных документов, предусмотренных федеральным законом или признаваемых в соответствии с международным договором РФ в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства, миграционной карты, документов, подтверждающих постановку иностранного гражданина или лица без гражданства на миграционный учет, вида на жительство или разрешения на временное проживание (при наличии), а также других имеющихся у него документов, подлежащих проверке (трудовой договор, договор об оказании работ (услуг), разрешение на работу); 1.3) соответствие численности и профессионального состава используемых иностранных работников установленной доле; 1.4) соответствие заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий;

должностных лиц (в том числе — права требовать необходимые документы, проводить осмотр, досмотр, проходить в помещения и т.д.), сроки и правила совершения тех или иных административных действий (например, правила проведения проверок в ночное время). В-третьих, упомянутый регламент не содержит никаких норм по поводу порядка принятия, исполнения (контроля за исполнением) итогового административного акта. Принципиально иной подход к регулированию административных процедур взаимодействия демонстрирует утвержденный совместным Приказом МВД РФ № 338, ФМС РФ № 97 от 30.04.2009 г. Административный регламент по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использованию их труда[497]. Структура названного нормативного акта построена по общей для внешнеуправленческих административных регламентов модели. Вместе с тем «удельный вес» административных процедур взаимодействия заметно выше. При этом уровень их проработанности выгодно отличается от рассмотренных выше регламентов-договоров. Так, согласно п. 37 Административного регламента, проведение проверки включает в себя следующие действия:

1) выезд по адресу нахождения (осуществления деятельности) проверяемого объекта;

2) объявление распоряжения о проведении проверки;

3)мпредъявление служебного удостоверения;

4) вручение копии распоряжения о проведении проверки законному представителю проверяемого объекта;

5) ознакомление представителей проверяемого объекта с их правами и обязанностями при проведении проверки;

6) осмотр территории и установление факта нахождения иностранных граждан на территории проверяемого объекта, проверка соблюдения ими положений миграционного законодательства РФ, в том числе определение законности их пребывания и осуществляемой ими деятель-

2) должностные лица Роструда и его территориальных органов проверяют: 2.1) наличие трудовых договоров, заключенных работодателями с каждым из привлеченных ими к трудовой деятельности иностранных работников и соответствие этих договоров требованиям трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; 2.2) соответствие условий труда иностранных работников требованиям трудового законодательства РФ.

[497] Российская газета. 2009. 17 июля.

ности. Об осмотре территории делается запись в итоговом акте проверки. При осмотре может использоваться фото- и видеосъемка. В случае выявления административного правонарушения в ходе осмотра в целях фиксации доказательств составляется в установленном порядке протокол осмотра. В случае составления протокола об административном правонарушении в акте проверки делается соответствующая запись;

7) изучение документов, сведений и информации, полученных в ходе осмотра и истребованных на проверяемом объекте;

8) передача запросов о предоставлении дополнительной информации либо информации, для подготовки которой объективно необходимо время, в порядке, установленном Административным регламентом;

9) изучение предоставленных по запросам документов;

10) сопоставление оригиналов истребуемых документов с их копиями и подписание актов приема-передачи копий документов, подлежащих приобщению к материалам проверки;

11) запрос (устный) у представителя проверяемого объекта и получение устных пояснений по мере необходимости;

12) по мере необходимости запросы у должностных лиц проверяемого объекта, иных организаций и органов государственной власти дополнительных документов и информации;

13) фиксирование в установленном порядке выявленных фактов нарушения миграционного законодательства РФ;

14) завершение проверки.

Отдельно регламентируется проведение совместных проверок подразделениями системы ФМС РФ и МВД РФ, четко определяются права и обязанности проводящих проверку сотрудников и права представителей проверяемого объекта[498]. Впрочем, и этот административный ре-

[498] Согласно пп. 55-60 Административного регламента, при проведении проверки сотрудники, осуществляющие проверку, имеют право требовать у лиц, находящихся по месту расположения проверяемого объекта, документы, удостоверяющие их личность, и документы, подтверждающие законность их пребывания на территории РФ, а также, при необходимости, документы, подтверждающие право на осуществление ими трудовой деятельности. При проведении проверки сотрудники, осуществляющие проверку, имеют право требовать от представителя проверяемого объекта: документы о его государственной регистрации и иные сведения, установленные законодательством РФ; сведения об иных юридических и физических лицах, осуществляющих деятельность на проверяемом объекте, и всю необходимую информацию, позволяющую определить, в чьих интересах и по поручению кого на объекте проверки осуществляется трудовая деятельность иностранными гражданами, с ведома кого они проживают (находятся) по данному адресу; документы и сведения, установленные законодатель-

гламент не лишен определенных недостатков, главный из которых — не до конца преодоленная узость предмета правового регулирования. Действительно, что мешало принять подобный правовой акт не только для должностных лиц ФМС РФ и МВД РФ, но и иных ведомств, в том числе — Роструда? И все же, по нашему мнению, именно такие административные регламенты должны заложить фундамент для механизма взаимодействия властных субъектов при реализации их внешнеуправленческой компетенции.

Здесь необходимо определиться с уровнем юридической силы обозначенных административных актов. Полагаем, что, подобно тому, как сами административные регламенты должны занять вершину пирамиды устанавливающих административные процедуры нормативных правовых актов управления, так и административные регламенты взаимодействия целесообразно наделить приоритетом по обязательности в сравнении с остальными административными регламентами. Формально-юридическим аргументом в пользу этого тезиса может служить факт утверждения последних совместными правовыми актами управления. Следовательно, положения совместных административных регламентов должны учитываться в остальных принимаемых соответствующими исполнительными органами правовых актах, так как их отмена (внесение изменений) не могут осуществляться ведомствами в одностороннем порядке[499].

---

ством РФ, подтверждающие надлежащее исполнение положений миграционного законодательства РФ в отношении иностранных граждан и иностранных работников; иные документы и сведения, необходимые для целей проверки. В случае неисполнения устного требования о предоставлении документов и сведений, сотрудниками, осуществляющими проверку, оформляется письменный запрос. Непредставление или несвоевременное предоставление документов, необходимых для осуществления проверки, влечет ответственность в порядке, установленном законодательством РФ. О непредставлении или несвоевременном предоставлении документов, необходимых для осуществления проверки, в акте поверки, протоколе об административном правонарушении, постановлении о возбуждении административного производства, определении об устранении выявленных в ходе проверки недостатков делается соответствующая запись.

Представитель проверяемого объекта имеет право: присутствовать при всех действиях в ходе проверки; представлять документы, сведения и сообщать информацию, обязательную, по его мнению, для включения в акт проверки; обжаловать в установленном порядке действия сотрудников, осуществляющих проверку; знакомиться со всеми материалами проверки; направлять мотивированные возражения по поводу обстоятельств, изложенных в акте проверки.

[499] Данный вопрос уже затрагивался в § 1.2 книги.

Также отметим: в разработанной в свое время ЦСР концепции проекта феде-

Впрочем, практика регламентации административных процедур взаимодействия может пойти и по иному пути — заключения сравнительно детализированных административных договоров. Примером последних может служить уже упоминавшееся выше Соглашение от 18 июля 2005 г. «О порядке взаимодействия Федеральной налоговой службы, ее территориальных органов и Федеральной службы судебных приставов, ее территориальных органов и их структурных подразделений при принудительном исполнении постановлений налоговых органов и иных исполнительных документов». Соглашение содержит систему сравнительно четких административных процедур, требований к порядку и срокам их совершения и фактически выступает альтернативой (или, если угодно, «конкурентом») административным регламентам в соответствующей сфере. Здесь возникает трудноразрешимая (ввиду недостаточной проработанности административного законодательства и доктрины административного права как по вопросам административных договоров, так и по проблеме административных регламентов) задача разграничения этих правовых форм. Действительно, как уже отмечалось выше, у административных договоров немало общих черт с правовыми актами управления. Во-первых, субъектами заключения и тех, и других могут быть государственные органы. Во-вторых, целью их принятия является регулирование управленческих отношений. В-третьих, в обоих случаях элементами содержания могут быть нормы права, в том числе — нормы взаимодействия. В-четвертых, форма соглашений (по причине рассмотренной в главе 1 монографии двойной правовой формы), как правило, подразумевает их дополнительное утверждение административными актами. В настоящее время можно выделить лишь одно существенное отличие административных договоров — заключение их по «добровольной инициативе» всех сторон такого соглашения. Но и этот признак не так уж уникален. С одной стороны, совместные правовые акты управления также могут приниматься ведомствами инициативно и на «паритетных» началах, даже если одни из них находятся в ведении других[500]. С другой стороны, необходимость заключения административного договора может быть прямо закреплена в административном акте.

---

рального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» административные регламенты межведомственного взаимодействия предлагалось утверждать постановлениями Правительства РФ.

[500] Достаточно вспомнить административные регламенты, утвержденные совместными приказами МВД РФ и ФМС РФ.

Для устранения конкуренции административных договоров и нормативных актов управления предлагаем следующую модель. Административные договоры как альтернатива административным актам должны приниматься в случаях:

1) специфики субъекта: когда хотя бы одна из сторон лишена нормотворческих функций (т.е. либо не является государственным органом вообще, либо является территориальным органом центрального исполнительного органа, либо является лишенным соответствующих полномочий федеральным или региональным центральным органом исполнительной власти). Как уже отмечалось выше, многие административные регламенты предполагают дальнейшее поднормативное регулирование процедур взаимодействия должностных лиц исполнительных органов с различными организациями при помощи специальных соглашений (как гражданско-правового, так и административного характера);

2) достижения особой правовой цели:

2.1.) для договоров, заключаемых между сторонами, все из которых наделены нормотворческими функциями — могут заключаться для установления основ, принципов, общих начал взаимодействия;

2.2) в ситуации, когда хотя бы одна из сторон лишена таких полномочий, целесообразно заключать договоры для определения не только общих положений, но и их конкретизации применительно к сторонам соглашения;

3) по содержанию:

3.1) административные договоры, заключаемые наделенными нормативными полномочиями субъектами, должны, как представляется, закреплять преимущественно «нетипичные нормы» (нормы-принципы, нормы-задачи и т.д.). Думается, именно такими декларациями о намерениях и является в настоящее время большинство рассмотренных регламентов взаимодействия;

3.2) определение границ содержания административных договоров, когда хотя бы одна из сторон лишена нормотворческой компетенции, является непростой задачей. Здесь возникает вопрос: могут ли такие субъекты, не уполномоченные на принятие правовых норм посредством утверждения нормативно-правовых актов, «творить право» посредством административных договоров? Полагаем, действующее законодательство не содержит по этой проблеме однозначных предписаний. По нашему мнению, «классические» административные нормы (особенно — внешнеуправленческого характера, создающие дополнительные

обременения для невластных субъектов административного права, также корректирующие компетенцию публичных субъектов) должны содержаться в нормативных правовых актах, в том числе — административных регламентах. Локальные же нормы внутриорганизационного характера (пусть и устанавливающие четкие административные процедуры, но не корректирующие правового статуса властных субъектов), также некоторые внешнеуправленческие нормы (предоставляющие дополнительные права, гарантии прав невластных субъектов) могут развиваться в административных договорах. В любом случае в иерархии правовых форм административные договоры должны уступать по своей юридической силе нормативным правовым актам и основываться на них. Следовательно, ведущую роль в правовом регулировании вопросов взаимодействия в управленческой сфере должны играть именно административные регламенты взаимодействия. Административным договорам целесообразно предложить подчиненное, факультативное положение.

После анализа фактически сформировавшихся видов регламентов взаимодействия, рассмотрения общих вопросов их совершенствования, представляется полезным выделить основные наиболее перспективные для регулирования посредством регламентов взаимодействия внешнеуправленческие и внутриорганизационные отношения, участниками которых являются федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы) и иные субъекты административного права:

1. Взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и иными органами исполнительной власти:

1.1) взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти друг с другом;

1.2) взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (органами местного самоуправления).

2. Взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и иными публичными субъектами административного права:

2.1) взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и территориальными органами федеральных исполнительных органов:

2.1.1) взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами;

2.1.2) взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти;

2.2) взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, предприятиями, организациями;

2.3) взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и иными публичными субъектами административного права (ЦБ РФ, Центризбирком РФ, государственные внебюджетные фонды и т.д.).

3. Отношения по взаимодействию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с иными субъектами административного права:

3.1) взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с федеральными органами исполнительной власти (см. п. 2.1);

3.2) взаимодействие территориальных органов одного федерального органа исполнительной власти между собой;

3.3) взаимодействие территориальных органов различных федеральных органов исполнительной власти между собой;

3.4) взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и подведомственных этим исполнительным органам учреждений, предприятий, организаций;

3.5) взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ (также органов местного самоуправления).

Прежде чем приступить к анализу отдельных видов отношений, попытаемся провести общее разграничение предметов регулирования различных видов регламентов взаимодействия. Думается, основным критерием для разделения правовых форм должен стать характер отношений субъектов, характер сопряжения их статусов. Так, взаимоотношения субъектов, находящихся в линейной или функциональной соподчиненности, целесообразнее регулировать регламентом, самостоятельно и в одностороннем порядке принятым органом, наделенным властными полномочиями в отношении других участников. В качестве примера можно назвать процедуры взаимодействия федеральных исполнительных органов с подведомственными исполнительными органами, со своими территориальными органами, с территориальными органами подведомственных федеральных органов исполнительной власти, с подве-

домственными организациями, с подведомственными государственными внебюджетными фондами и т.д. Нетрудно заметить, что процедуры такого взаимодействия будут носить преимущественно внутриорганизационный характер[501]. С другой стороны, взаимоотношения публичных субъектов, не находящихся в линейной или функциональной зависимости, предполагают необходимость согласования их позиций. Как результат, для процедур взаимодействия несоподчиненных федеральных органов исполнительной власти друг с другом, федеральных исполнительных органов и исполнительных органов субъектов РФ (особенно — по вопросам, не относящимся к исключительному ведению РФ, также не относящимся к вопросам РФ в рамках совместного ведения РФ и субъектов РФ) и т.п. — лучше подойдут внешнеуправленческие межведомственные и межуровневые административные регламенты. При этом и в первом, и во втором случаях могут приниматься административные акты, содержащие как общие процедуры, так и процедуры по частным вопросам.

Рассмотрим подробнее некоторые наиболее важные группы отношений по взаимодействию.

1. Процедуры взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с иными органами исполнительной власти:

1.1. Процедуры взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с иными федеральными органами исполнительной власти.

Общие процедуры взаимодействия несоподчиненных федеральных органов исполнительной власти регулируются в настоящее время, как правило, в регламентах внутренней организации этих органов и сводятся, в основном, к информационному взаимодействию (в частности, к рассмотрению запросов, обращений и т.п.). Типичные процедуры взаимодействия соподчиненных федеральных органов исполнительной власти определяются, как правило, в регламентах внутренней организации или в регламентах общего взаимодействия министерств в отношении подведомственных федеральных органов исполнительной власти. Такое взаимодействие включает в себя: кадровые вопросы; отношения по поводу поручений, контроля за их исполнением; взаимодействие в нормотворческой сфере (по поводу проектов федеральных законов, актов Правительства РФ, нормативных актов министерства, нормативных актов подведомственных министерствам федеральных исполнительных

[501] Напомним: общие вопросы регламентов внутренней организации рассмотрены в главе 2 книги.

органов); процедуры направления, рассмотрения и ответа на запросы министерства; проведение проверок; получение периодических отчетов подведомственных федеральных органов исполнительной власти; взаимодействие по поводу обращений (как граждан (организаций), так и обращений самих федеральных исполнительных органов в министерство); процедуры рассмотрения разногласий по взаимодействию. Однако не стоит забывать о том, что возможны самые различные варианты соотношения статусов федеральных органов исполнительной власти. Некоторые федеральные органы исполнительной власти могут, как известно, подчиняться не только какому-то одному федеральному органу, но и двум одновременно. Так, например, руководство деятельностью Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству осуществляет Президент РФ, а координацию и контроль ее деятельности — Минобороны РФ[502]. Думается, все подобные нюансы должны найти свое отражение в соответствующем регламентном регулировании.

Отдельно предлагаем остановиться на таком частном аспекте взаимодействия министерств и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, как отношения по поводу приостановления и отмены первыми решений вторых. Согласно п. 15 Указа Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»[503] (далее — Указ № 724) за федеральными министрами установлено полномочие по приостановлению в случае необходимости решений подведомственных федеральных служб и федеральных агентств, а также их отмены (если иной порядок отмены не установлен федеральным законом*)*. В Типовом регламенте взаимодействия (подп. «ж» п. 4.1) и Типового регламента внутренней организации (п. 8.15) воспроизводится право министров по отмене указанных решений. Однако здесь мы имеем дело уже фактически с иной формулировкой: во-первых, говорится лишь о праве отмены (приостановление не упоминается), во-вторых, если Указ № 724 закрепляет право приостановления или отмены в том числе «в случае необходимости», то Типовые регламенты (и конкретные регламенты внутренней организации) — лишь в случае противоречия таких решений федеральному за-

[502] См.: пп. 2,3 Положения о Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству: утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1083 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3539.

[503] Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

конодательству[504]. При этом в Типовом регламенте внутренней организации подчеркивается, что порядок отмены противоречащих федеральному законодательству решений федеральных органов исполнительной власти утверждается федеральным министром самостоятельно. Можно долго спорить о целесообразности отнесения полномочия по утверждению этого порядка к группе дискреционных министерских полномочий. Однако даже такая спорная норма, как представляется, до сих пор не реализована в ведомственном нормотворчестве[505]. Полагаем необходимым, во-первых, привести формулировки данного полномочия Типовых и иных регламентов в соответствие с Указом № 724, во-вторых, максимально тщательно урегулировать процедуры приостановления и отмены министрами решений подведомственных федеральных исполнительных органов (основания, сроки, порядок принятия решения министра, согласительные процедуры, условия, сроки и порядок отмены решения министра об отмене или приостановлении актов подведомственных органов), в-третьих, включить указанный институт в регламенты общего взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Что же касается организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при реализации их внешнеуправленческой компетенции, то здесь, как уже отмечалось, потребность в надлежащем правовом регулировании странно контрастирует с пробельностью административного законодательства, в том числе — системы административных регламентов. Приведем пример, когда практика исполнительных органов оказывается динамичнее общей нормативной базы. Хорошо известно, что ежегодно в Российской Федерации сдаются в наем сотни тысяч жилых помещений. В абсолютном большинстве случаев с получаемых доходов наймодатели не платят налог на доходы физических лиц. Более того, нередко жилье сдается иностранным гражданам и апатридам, не имеющим права находиться на территории РФ. В 2009 г. в г. Москва органы Федеральной миграционной службы РФ и Федеральной налоговой службы провели нетривиальную операцию: первые передали вторым список из 125000 адресов, по которым были зарегистрированы иностранцы, с целью проверки соблюдения наймодате-

[504] Причина указанной коллизии, очевидно, обусловлена тем, что соответствующие нормы типовых регламентов воспроизвели положения Указа № 314, «не отреагировав» на новеллы Указа № 724.

[505] По крайней мере, ресурсы справочно-поисковой информационной системы «Консультант Плюс» (версия «Профессионал») не позволили нам обнаружить ни одного ведомственного акта, закрепляющего вышеназванные процедуры.

лями налогового законодательства[506]. Думается, у ФНС, ФМС, МВД РФ, Роспотребнадзора и многих иных наделенных контрольно-надзорными полномочиями федеральных органов исполнительной власти есть немало сфер для приложения совместных усилий, надлежащее правовое оформление которых невозможно без принятия внешнеуправленческих административных регламентов взаимодействия.

1.2. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Как констатировалось еще в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., в основном административная реформа затронула федеральный уровень исполнительной власти; на региональном уровне она реализуется лишь в виде экспериментов. Указанный недостаток, тесно связанный с проблемой налаживания координационных связей между федеральным и региональным уровнями власти, неоднократно отмечался в исследовательской литературе. В частности, по мнению А.А. Бондаренко, при проведении административной реформы на региональном уровне целесообразно «законодательное установление правового механизма взаимодействия федерального и регионального уровней единой системы исполнительной власти РФ, используя опыт разработки и внедрения административных регламентов»[507]. Думается, нельзя не согласиться с А.Н. Соловьевой в том, что важным элементом для успешного проведения административной реформы является «процессуальное обеспечение взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти с помощью единой системы административно-процессуального законодательства: Основы административно-процессуального законодательства РФ (либо Административно-процессуальный кодекс РФ) — административный регламент государственного органа — должностной регламент государственного служащего»[508].

Нельзя сказать, что в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти в принципе отсутствуют процедуры взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ. В ряде случаев даже принимаются специальные внешнеуправленческие административные регламенты, упорядочивающие реализацию последними

[506] См.: Налоговики получили сдачу // Российская газета. 2009. 13 мая.

[507] См.: Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (IX «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2006. № 8. С. 13 (выступление А.А. Бондаренко).

[508] Указ. соч. С. 9.

переданных им полномочий РФ[509]. Однако в целом следует признать: регулирование процедур взаимодействия исполнительных органов федерального и регионального уровней в настоящее время не отвечает потребностям управленческой практики. Думается, что заслуживает также внимания предложение о создании в структуре федеральных органов исполнительной власти «единого центрального органа, который определял бы государственную политику и осуществлял нормативно-правовое регулирование в сфере взаимодействия федеральных государственных органов и государственных органов субъектов. Таким органом вполне могло бы стать Министерство регионального развития Российской Федерации»[510]. Если подобная модификация полномочий Минрегиона (или какого-либо иного федерального исполнительного органа) действительно произойдет, статус последнего потребует особо тщательной разработки административных регламентов его «общего» и «частного» взаимодействия по поводу реализации указанной группы полномочий как с федеральными, так и с региональными исполнительными органами.

2. Отношения по взаимодействию, участниками которых являются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Институт территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (в том числе — процедуры взаимодействия последних с различными субъектами административного права) регулируется в настоящее время достаточно обширным массивом нормативных актов управления, включающим в себя: Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[511] (далее — Указ № 773); Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О

[509] См., например: Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими переданные полномочия РФ в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства: утв. Приказом ФМС РФ № 1, Минздравсоцразвития РФ № 4, Минтранса РФ № 1, Госкомрыболовства РФ № 2 от 11.01.2008 // БНА ФОИВ. 2008. № 28.

[510] Указ. соч. С. 9.

[511] Российская газета. 2005. 8 июля. № 147.

взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[512] (далее — Постановление Правительства № 725); Типовой регламент взаимодействия; Типовой регламент внутренней организации; регламенты внутренней организации федеральных исполнительных органов; (типовые) положения о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти; регламенты частного взаимодействия (федеральных органов исполнительной власти со своими территориальными органами; федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов с другими федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами; территориальных органов различных федеральных органов исполнительной власти между собой). Каждый элемент обозначенной системы нормативных актов играет свою роль. Впрочем, процесс надлежащего оформления института территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, как представляется, еще далеко не завершен[513]. В самом общем плане пока отметим: если нормы по внутренней организации целесообразнее помещать во внутренних регламентах федеральных органов исполнительной власти и в (типовых) положениях об их территориальных органах, то процедуры взаимодействия (особенно — территориальных органов одних федеральных органов исполнительной власти с иными федеральными исполнительными органами, их территориальными органами), думается, правильнее было бы включать во внешнеуправленческие административные регламенты.

2.1. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти:

2.1.1. Взаимодействие федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов в настоящее время регулируется Типовым регламентом взаимодействия, Типовым регламентом внутренней организации, регламентами внутренней организации федеральных

[512] Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

[513] Данная проблема уже затрагивалась в § 2.2 настоящей работы.
По указанному вопросу см. также: Маньковский И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти: монография / И.Ю. Маньковский. Барнаул, 2007. — 186 с.; Панкова О.В. Некоторые вопросы организации и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в условиях административной реформы: Материал подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2006 г.

исполнительных органов[514], реже — регламентами частного взаимодействия (регламентами-договорами).

Направления такого взаимодействия различны: кадровые вопросы, отношения по поводу исполнения территориальными органами поручений федеральных органов исполнительной власти (порядок, согласно п. 9.14 Типового регламента внутренней организации, аналогичен порядку исполнения поручений самим федеральным исполнительным органом), взаимодействие по вопросам рассмотрения обращений граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления, информационное взаимодействие (обобщение практики, рассмотрение федеральным исполнительным органом предложений своих территориальных органов и т.д.). Отдельного упоминания заслуживают процедуры по приостановлению и отмене федеральным исполнительным органом решений своих территориальных органов: таковые, в соответствии с п. 9.13 Типового регламента внутренней организации, устанавливаются руководителем федерального исполнительного органа. Однако ресурсы СПС «Консультант Плюс» (версия «Профессионал») не позволили ознакомиться с обозначенными ведомственными актами (если они существуют). Думается, условия, сроки и порядок такого приостановления и отмены решений следует установить в регламентах общего взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

2.1.2. Процедуры взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

Повторим: регулирование данной группы отношений при реализации внешнеуправленческой компетенции указанных органов справедливо помещать в соответствующие внешнеуправленческие административные регламенты, что уже фактически начинает происходить.

2.2.3. Взаимодействие территориальных органов одного федерального органа исполнительной власти между собой, также территориальных органов различных федеральных органов исполнительной власти.

Во-первых, здесь необходимо учитывать тот факт, что система территориальных органов федеральных органов исполнительной власти может включать в себя различное количество звеньев: от одного (пред-

[514] Некоторые внутренние регламенты федеральных органов исполнительной власти содержат нормы лишь по организации деятельности территориальных органов, не регулируя правил организации взаимодействия соответствующего федерального органа с последними.

ставительства МИД РФ в субъектах РФ) до нескольких (как, например, территориальные органы МВД РФ, существующие на уровне федеральных округов, отдельных субъектов РФ и ниже, в административно-территориальных образованиях субъектов РФ и муниципальных образованиях). Естественно, что вышестоящие звенья могут осуществлять координацию и контроль деятельности нижестоящих звеньев. Во-вторых, нужно помнить о том, что территориальные органы некоторых федеральных исполнительных органов наделяются полномочиями по руководству деятельностью территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти. Например, главные управления Министерства юстиции РФ по федеральному округу осуществляют координацию и контроль деятельности подведомственных Минюсту РФ федеральных служб (в том числе их территориальных органов, действующих в пределах федерального округа)[515]. К сожалению, регулирование указанных процедур до сих пор находится в зачаточном состоянии. Например, несмотря на то что в соответствии с п. 9.10 Типового регламента внутренней организации общие правила взаимодействия территориальных органов различных федеральных исполнительных органов должны содержаться в типовых положениях о территориальных органах, последние, как правило, закрепляют лишь общую норму о том, что территориальные органы соответствующего федерального органа «осуществляют свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти». По нашему мнению, общие правила такого взаимодействия можно было бы закрепить как в типовых положениях, так и в регламентах внутренней организации, а более тонкие нюансы — в конкретных положениях о территориальных органах.

2.4. Взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и подведомственных этим федеральным органам организаций.

Как справедливо отмечается в литературе, до сих пор «не решен… вопрос о разграничении полномочий между территориальными органами федеральных служб и подведомственными им государственными учреждениями, хотя на необходимость его решения прямо указывается в Постановлении Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 248 «О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по прове-

[515] См.: Положение об Управлении Министерства юстиции РФ по субъекту (субъектам) РФ: утв. Приказом Минюста РФ от 21.05.2009 г. № 146 // Российская газета. 2009. 27 мая.

дению административной реформы»[516]. Такие процедуры еще предстоит сформировать и поместить во внутренние регламенты «частного» и «общего» взаимодействия.

2.5. Большое значение имеют процедуры взаимодействия территориальных органов федеральных исполнительных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

2.5.1. Взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул: «…нужна схема их (территориальных органов — К.Д.) эффективного взаимодействия с региональными органами власти. Напомню, что в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему. Однако эта норма Конституции в полной мере так и не реализована»[517].

Действительно, несмотря на то что общие правила такого взаимодействия содержатся в Указе № 773 и Постановлении Правительства РФ № 725 (последнее, напомним, не распространяется на территориальные органы, деятельность которых осуществляется на территориях нескольких субъектов РФ), нельзя не согласиться с вышеобозначенным тезисом. Одним из аргументов в пользу последнего является следующий факт. Согласно п. 9.10 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, типовые правила взаимодействия территориальных органов федеральных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ определяются в типовых положениях о территориальных органах федеральных исполнительных органов. Но, как справедливо отмечается в исследовательской литературе, «данные общие правила взаимодействия типовые положения не закрепляют»[518]. И.Ю. Маньковский предлагает выделить следующие основные направления взаимодействия территориальных органов исполнительной власти и региональных исполнительных органов. Во-первых, взаимодействие по организации деятельности территориальных

[516] См.: Административная реформа в России. С. 177 (авторы главы — Л.К. Терещенко, Н.А. Игнатюк, А.В. Калмыкова).

[517] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2008. 6 нояб.

[518] Маньковский И.Ю. Указ. соч. С. 117.

органов федеральных исполнительных органов (отношения по формированию последних, взаимодействие по материально-техническим вопросам, также по обмену информацией). Во-вторых, взаимодействие по исполнению и применению законодательства (территориальные органы федеральных органов исполнительной власти издают правовой акт, исполнение которого осуществляется совместно территориальными органами и органами исполнительной власти субъекта РФ; органы исполнительной власти субъекта РФ принимают правовой акт, выполнение которого осуществляется совместно органами исполнительной власти субъекта РФ и территориальными органами; органы исполнительной власти субъекта РФ и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти принимают и исполняют правовой акт совместно). Упомянутый автор полагает наиболее рациональным закрепление означенных направлений и форм взаимодействия соответствующих субъектов административного права в типовых положениях о территориальных органах[519]. Однако мы считаем, что такие типовые правила не окажутся инородными и для регламентов внутренней организации. Что же касается процедур взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ по конкретным вопросам внешнеуправленческого характера, то здесь на первое место могут выйти именно внешнеуправленческие регламенты взаимодействия.

Необходимо также отметить, что при конструировании соответствующих административных процедур нельзя забывать о феномене «двойного подчинения» территориальных органов некоторых федеральных исполнительных органов. Двойственный правовой статус таких формирований, безусловно, наложит свой отпечаток на содержание регламентов взаимодействия.

2.5.2. Взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.

Как пишет И.Ю. Маньковский, «следует особо обратить внимание на тот факт, что в научной литературе…вопрос о взаимодействии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления специально не рассматривается… В нормативных правовых актах вопросы взаимодействия территориальных органов федеральной исполнительной власти с органами местного самоуправления в полном объеме не регулируются». Автор выделяет: взаимодействие по организации деятельности органов местного са-

[519] Там же. С. 119-124, 142.

моуправления и территориальных органов (взаимодействие по поводу регистрации уставов муниципальных образований; взаимодействие по материально-техническим вопросам; взаимодействие по обмену информацией) и взаимодействие по исполнению и применению законодательства (взаимодействие по созданию отдельных совместных органов, координирующих деятельность территориальных органов и органов местного самоуправления по смежным или пересекающимся вопросам; по координации исполнения конкретных единичных задач; взаимодействие в области неформальных отношений)[520]. Думается, что большой потенциал у административных регламентов при регулировании отношений по реализации федеральными и региональными органами исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий в отношении органов местного самоуправления[521] (в частности, за осуществлением последними переданных им государственных полномочий, а также за законностью нормативных актов местного самоуправления, принятых по вопросам местного значения). Впрочем, подробный анализ этой проблематики выходит за рамки заявленной темы.

Разработка и внедрение административных регламентов взаимодействия — важное, но далеко не единственное мероприятие по повышению эффективности взаимодействия субъектов публичного управления. Более того, достижению цели органичного «встраивания» административных регламентов должна способствовать системная модернизация управленческого механизма следующими основными способами.

Первый вариант заключается в консолидации (федеральных) исполнительных органов, сосредоточению «родственных» полномочий в рамках одного ведомства. Например, Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 Федеральная регистрационная служба была преобразована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, получив полномочия упраздненных Федерального агентства геодезии и картографии и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости[522]. Теперь все полномочия по оформлению и учету недвижимости сосредоточены в одном федеральном государственном

[520] Там же. С. 133-141.

[521] По данному вопросу см., например: Карташов В.Г. Контроль органов исполнительной власти субъекта РФ за деятельностью органов местного самоуправления // Вестник ВГУ. Серия Право. 2007. № 1. С. 71-81.

[522] Указ Президента РФ от 25.12.2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Российская газета. 2008. 30 дек.

органе. Естественно, что корректировка структуры федеральных исполнительных органов, с одной стороны, в известной мере упрощает регламентацию процедур взаимодействия исполнителей соответствующих полномочий. С другой стороны, — предъявляет повышенные требования к модернизации административных регламентов, которые должны приводиться в соответствие с подобными изменениями статуса исполнительных органов (что, как будет показано в § 3.4 книги, происходит, к сожалению, далеко не всегда).

Второй путь подразумевает создание различного рода межведомственных структур — комиссий, советов и т.д. Надо сказать, этот прием пользуется большой популярностью у ведомств[523], что, по нашему мнению, может быть объяснено именно неразвитостью правовых и организационных механизмов взаимодействия публичных субъектов[524]. Однако межведомственные комиссии не являются самостоятельными субъектами права, они не могут быть наделены властной компетенцией, а также деликтоспособностью[525]. С точки регламентного регулирования это означает нецелесообразность разработки и внедрения внешнеуправленческих административных регламентов для таких квазисубъектных формирований.

Наконец, третий путь повышения эффективности взаимодействия исполнительных органов ориентирован в первую очередь на упрощение их взаимодействия с гражданами и организациями посредством вне-

[523] Из последних «резонансных» примеров: в связи с предпринимаемыми с 2009 г. попытками ужесточения борьбы с контрафактной и контрабандной продукцией Минпромторг РФ, МВД РФ и ФТС России создали соответствующую межведомственную комиссию (см.: Черкизовский синдром // Российская газета. 2009. 21 июля); в целях повышения исполнительской дисциплины в миграционной сфере, также в сфере трудоустройства иностранных граждан в г. Москва приказом мэра в префектурах были созданы специальные межведомственные комиссии с участием УФМС, органов МВД, прокуратуры, МЧС, местных администраций, общественных организаций и предпринимателей (см.: Чужие за рулем // Российская газета. 2009. 1 сент.).

[524] Необходимо отметить, что чрезмерное увлечение исполнительных органов практикой создания координационных и совещательных органов уже давно подвергается справедливой критике в научной литературе (см., например: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 419-420).

[525] По этому вопросу см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // Российская газета. 2006. 14 марта.

дрения системы «одного окна» через многофункциональные центры (далее — МФЦ)[526] и электронных административных процедур. Электронные административные процедуры подробнее рассмотрены ниже (§ 4.1 книги). Здесь же отметим: законодатель придает большое значение этой модели, в том числе в рамках борьбы с коррупцией. Буквально за период 2009-2010 гг. федеральными и региональными властями были сделаны конкретные шаги по созданию и организации реальной работы МФЦ. И это неизбежно должно отразиться на институте административных регламентов (в том числе — регламентов взаимодействия).

Итак, одно из первых упоминаний о МФЦ было введено Распоряжением Правительства РФ от 9.02.2008 г. № 157-р[527] в Концепцию административной реформы в РФ. Упоминание это было довольно туманным; Концепция лишь провозглашала, что МФЦ «обеспечат предоставление комплекса государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в режиме «одного окна». При этом взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и т. п.), должно происходить без участия заявителя». Более содержательным оказалось Распоряжение Правительства РФ от 6.05.2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.»[528]. С одной стороны, последним определялись задачи создания МФЦ (среди которых отдельно указывалась оптимизация административных процедур и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг за счет принятия административных регламентов федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления). С другой стороны, в названном Распоряжении определялась сама суть МФЦ: таковые, не являясь органами государственной власти, призваны организовать взаимодействие между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами (организациями) посредством приема от заявителей необходимых документов, первичной их обработки, доставки полученных документов в соответствующие территориальные органы

[526] См., например: Модель «одно окно» — современная технология управления в социальной сфере. Методическое пособие / Л.С. Никонова, Б. Ричман. М., 2003. 88 с.

[527] СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 633.

[528] СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, муниципальные органы и участвующие организации, получения и обработки результатов, наконец, выдачи итогового результата заинтересованным лицам (заявителям). Позднее МФЦ были упомянуты в Национальном плане противодействия коррупции (см. Раздел II Национального плана противодействия коррупции). Нетрудно заметить: ни один из вышеупомянутых правовых актов не обладает высшей юридической силой.

Затем нормы о МФЦ появились в ст. 30 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[529]. Указанным Законом, во-первых, была определена организационно-правовая форма МФЦ — государственные (муниципальные) учреждения (до принятия Закона МФЦ создавались в различных организационно-правовых формах, в том числе — хозяйственных обществ или унитарных предприятий[530]). Во-вторых, Законом закреплялись функции МФЦ: взаимодействие с государственными, муниципальными органами, также участвующими в предоставлении государственных (муниципальных) услуг организациями, информирование граждан и организаций, прием и выдача документов, обработка персональных данных, связанных с предоставлением указанных услуг. В-третьих, указывалось: МФЦ осуществляют свои функции в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе — административными регламентами и стандартами предоставления государственных (муниципальных) услуг. Отдельно подчеркивалось: взаимодействие МФЦ с государственными и муниципальными органами осуществляется в порядке, установленном соглашениями, заключаемыми с соответствующими органами высшими должностными лицами субъектов РФ и главами местных администраций. Статья 30 Закона № 281-ФЗ носила временный характер и действовала до дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего общие принципы организации предоставления государственных (муниципальных) услуг. Следующий этап оформления института МФЦ ознаменовал собой Закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных

[529] Российская газета. 2008. 30 дек.

[530] См. по данному вопросу: Савина Ю.В. Проблемы выбора организационно-правовой формы многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5.

и муниципальных услуг». Согласно п. 5 ст. 2 Закона, МФЦ является российская организация независимо от организационно-правовой формы, отвечающая требованиям, установленным этим законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна». В ст. 16 Закона определены функции, права и обязанности МФЦ. Здесь отдельно подчеркивается право центров на получение от государственных (муниципальных) органов необходимой информации и запрет требовать от заявителя совершения действий, предоставления документов (информации), не предусмотренных законодательством (также предоставления документов и информации, находящихся в распоряжении государственных и муниципальных органов).

Столь интенсивное развитие правовой базы деятельности МФЦ, конечно, не могло не затронуть и административные регламенты федеральных органов исполнительной власти. Так, Постановлением Правительства РФ от 2.10.2009 г. № 779[531] действующий Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) был дополнен следующим положением. При разработке внешнеуправленческих административных регламентов федеральный орган исполнительной власти должен предусматривать оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) на базе МФЦ и реализацию принципа «одного окна». Постепенно МФЦ как самостоятельные участники исполнения отдельных административных процедур начинают упоминаться в административных регламентах федеральных исполнительных органов[532]. Но в целом модернизация административных регламентов в соответ-

[531] СЗ РФ. 2009. № 41. Ст. 4765.

[532] См., например: Административный регламент предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 1.11.2007 г. № 680 // БНА ФОИВ. 2008. № 2; Административный регламент предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте РФ: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 13.06.2007 г. № 415 // БНА ФОИВ. 2007. № 34; Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по информированию и консультированию работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 9.12.2008 г. № 702н // БНА ФОИВ. 2009. № 7.

ствующей части отстает от реальной управленческой практики. Это следует признать существенным недостатком регламентного регулирования управленческих отношений.

Конечно, процесс создания и организации работы МФЦ только начался и делать окончательные выводы еще рано. Но мы попытаемся обозначить ряд организационных и правовых проблем такого процесса через призму заявленной проблематики. Закон № 210-ФЗ закрепляет положение о том, что взаимодействие МФЦ с государственными и муниципальными органами осуществляется в порядке, установленном соглашениями с соответствующими органами. Однако законодатель не поясняет, какова юридическая природа упомянутых соглашений. Должны ли они приниматься в виде административных договоров или должны иметь место совместные административные акты? Наконец, самое главное — как эти соглашения соотносятся с административными регламентами исполнительных органов, каков уровень их юридической силы? Носят ли они производный от административных регламентов характер или их содержание самостоятельно? Можно ли в таких соглашениях корректировать нормы административных регламентов и, если да, то каким образом? Вопросы эти отнюдь не праздные. Как показывает практика организации деятельности МФЦ[533], многие закрепленные в административных регламентах сроки совершения административных процедур могут быть сравнительно безболезненно сокращены, во-первых, по той причине, что они изначально предусматривались ведомствами «с запасом», а во-вторых, сама форма МФЦ позволяет резко ускорять некоторые процедуры взаимодействия. По нашему мнению, указанные соглашения следует квалифицировать в качестве административных договоров, производных и подчиненных административным регламентам, в том числе — административным регламентам взаимодействия. Впрочем, такая подчиненность отнюдь не должна означать невозможности корректировки административных процедур уже существующих нормативных актов. Но характер такой корректировки (как уже говорилось выше) следует обозначить предельно недвусмысленно — только в сторону улучшения положения невластных субъектов (заявителей), а также в более широком плане — в сторону оптимизации административных процедур (сокращение количества административных действий, сроков их совершения, минимизации количества согласований, количества необходимых документов и т.д.).

[533] См., например: В одно окно. Чиновников пытаются заставить доставать справки за граждан // Российская газета. 2009. 8 окт.

Далее. Участники процедур взаимодействия с МФЦ весьма разнообразны: должностные лица государственных органов (федеральных и региональных), муниципальных органов, государственных (муниципальных) и негосударственных организаций, наконец, сами работники МФЦ. Между ними неизбежно будут возникать различного рода разногласия. В частности, социологические опросы работников МФЦ г. Новосибирска позволили установить: далеко не все предложения по оптимизации административных процедур административных регламентов (в том числе — сокращение сроков их совершения) находят понимание у государственных (муниципальных) органов. Еще одним существенным препятствием налаживания взаимодействия является нежелание ряда властных структур объединять усилия, создавать общие информационные базы данных[534]. Отметим: Закон № 210-ФЗ, предоставив МФЦ право на получение необходимой информации и возложив соответствующие обязанности на государственные (муниципальные) органы, их должностные лица, не установил даже общих правил разрешения подобного рода разногласий. Думается, соответствующие административные процедуры должны стать одним из важнейших элементов содержания внешнеуправленческих административных регламентов взаимодействия.

Следующий существенный пробел касается правового статуса работников МФЦ. Ясно, что они не являются государственными или муниципальными служащими. Однако последние участвуют в реализации публичных функций (публичных услуг). Отсюда вытекает много вопросов: какова специфика их служебных ограничений, запретов, обязанностей в сравнении с «обычными» работниками государственных организаций, чей правовой статус лишен публично-правового элемента? Могут ли такие работники проводить забастовки, работать в непосредственном подчинении у родственников (свойственников), получать подарки от заявителей и т.п.? Каков характер, объем и порядок привлечения к ответственности за ненадлежащее исполнение (неисполнение) работниками МФЦ своих публичных (управленческих) функций? К сожалению, в отсутствие каких-либо законодательных норм по этой проблеме в настоящее время можно лишь рассуждать в теории о необходимости оформления самостоятельного вида публичной службы — службы должностных лиц, не являющихся государственными (муниципальными) служащими, но реализующими публичные функции в юридических лицах публич-

[534] См., например: Префект с доставкой на дом. Способен ли Интернет приблизить власть к народу? // Российская газета. 2009. 15 дек.

ного права[535]. С другой стороны, работники МФЦ взаимодействуют с должностными лицами соответствующих государственных (муниципальных) органов. Безусловно, из этого факта следует, что должностные регламенты таких государственных служащих должны быть приведены в соответствие не только с административными регламентами своих ведомств, но и иными правовыми формами, регулирующими деятельность конкретных МФЦ, в том числе — упомянутыми административными соглашениями. Сказанное особенно актуально для случаев, когда такие соглашения корректируют содержание административных регламентов (еще раз подчеркнем: в сторону дальнейшей оптимизации и упрощения административных процедур). Следовательно, административные процедуры взаимодействия указанных должностных лиц исполнительных органов должны устанавливаться административными регламентами (в том числе — административными регламентами взаимодействия), административными соглашениями и, наконец, модифицированными описанным образом должностными регламентами государственных (муниципальных) служащих.

Итак, процедуры взаимодействия — неизбежный элемент всех видов (форм) административных регламентов. Однако система последних в настоящее время неполна. Существующие в настоящее время «регламенты взаимодействия» либо являются переименованными регламентами внутренней организации, либо вовсе не относятся к административным регламентам. Действующие административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг не могут урегулировать весь спектр процедур взаимодействия по причине принятия их отдельными ведомствами (нередко стремящимися урегулировать отношения с участием субъектов, на которых не распространяется компетенция соответствующих федеральных исполнительных органов). Назрела необходимость введения нового, самостоятельного вида административных регламентов — регламентов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с иными субъектами административного права. Такие внешнеуправленческие административные регламенты должны утверждаться всеми участвующими в реализации административных процедур государственными органами и, следовательно, обладать повышенной юридической силой, в том числе — в сравнении с иными административными регламентами. Другой важной отличительной чертой регламентов взаимодействия должны стать процедуры разрешения конфликтов (споров). Внедрение

[535] Подробнее этот вопрос рассмотрен в § 4.2 монографии.

новой формы административных регламентов должно сопровождаться «инвентаризацией» существующих групп отношений по взаимодействию публичных субъектов права. Административные регламенты взаимодействия должны использоваться при регулировании следующих групп внутриорганизационных и внешнеуправленческих отношений: во-первых, правоотношений между федеральными органами исполнительной власти и иными (в т.ч. — региональными) исполнительными органами, во-вторых, взаимоотношений федеральных исполнительных органов с иными публичными субъектами административного права (ЦБ РФ, Центризбирком РФ и т.д.), в-третьих, отношений по взаимодействию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти как между собой (и с федеральными органами исполнительной власти), так и с иными субъектами административного права. При этом разработка и внедрение административных регламентов взаимодействия должны сопровождаться иными связанными мероприятиями, в том числе — созданием и реальной работой многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

## § 3.4. Основные проблемы формирования внешнеуправленческих административных регламентов

Многие дискуссионные аспекты института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти были рассмотрены выше (сохраняющаяся неопределенность их положения в системе административных актов; неодинаковая степень «охвата» административными регламентами отдельных сфер государственного управления; соотношение и разграничение отдельных видов административных регламентов и т.д.). Не повторяя сказанного, рассмотрим ряд общих проблем подинститута внешнеуправленческих регламентов.

Пожалуй, одним из важнейших пробелов действующего законодательства следует признать отсутствие ясных критериев принятия административных регламентов. На первом этапе их внедрения ведомственный законодатель сделал акцент на тех государственных функциях и государственных услугах, в отношении которых требовалась первоочередная разработка и внедрение административных регламентов. Критерии для выделения таких общественных отношений были закреплены в Приложении № 1 к протоколу заседания Правительственной комиссии по проведению административной

реформы от 8 ноября 2005 г. № 45 (никогда официально не публиковавшемуся). К числу критериев были отнесены: массовость, влияние на деятельность субъектов предпринимательства, социальная значимость, типовой характер функций или услуг[536]. Оценочность и общий характер положений протокола подвергались в научной литературе, как представляется, справедливой критике[537], хотя само по себе определение признаков общественных отношений, подлежащих регулированию посредством административных регламентов, более чем необходимо. Постановлением Правительства РФ от 2.10. 2009 г. № 779 из Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функции (предоставления государственных услуг) упоминание о разрабатываемых Правительственной комиссией планах разработки регламентов (как и упоминание о первоочередных регламентах) было устранено. В настоящее время федеральные исполнительные органы самостоятельно разрабатывают и утверждают соответствующие планы-графики. Однако сути проблемы это не меняет, более того, лишь обостряет ее. Вопрос о том, по каким вопросам следует принимать административные регламенты, а по каким — иные нормативные правовые акты

[536] Массовость, согласно Приложению, означает, что исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги затрагивает интересы значительной части граждан РФ или интересы больших социальных групп (пенсионеры, работники социальной сферы, инвалиды, безработные, предприниматели, государственные или муниципальные служащие и др.) либо оказывает существенное влияние на деятельность юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Влияние на деятельность субъектов предпринимательства подразумевает введение непосредственных ограничений деятельности субъектов предпринимательства. Социальная значимость выражается в том, что неисполнение или ненадлежащее исполнение данной государственной функции или государственной услуги может привести к существенным негативным последствиям (угроза жизни и здоровью граждан, их имуществу, нарушение других конституционных прав и свобод человека и гражданина). Типовой характер функций или услуг характеризуется типичностью таковых для нескольких органов исполнительной власти. Типичными определялись: оформление и выдача документов, подтверждающих совершение юридически значимых действий; государственная регистрация; выдача разрешений; лицензирование; аккредитация; проведение проверок деятельности физических и юридических лиц, некоторые иные направления деятельности.

[537] См.: Административная реформа в субъектах РФ. М., 2008. С. 93-95 (автор главы — Н.В. Путило).

управления — остается открытым[538]. В итоге, как справедливо пишет И.Н. Барциц, «следует отметить, что регламентация административных процедур продолжает осуществляться ведомствами с помощью иного рода актов, а вовсе не административными регламентами»[539]. Упомянутый автор отмечает: Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19 февраля 2007 г. № 84 был утвержден Порядок выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух[540], регулировавший процедуру и условия выдачи (отказа в выдаче, приостановления и возобновления действия, аннулирования) разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, имеющим стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и подлежащим федеральному государственному экологическому контролю, территориальными органами Ростехнадзора[541]. Рассмотрим иные случаи такого немотивированного «уклонения» федеральных органов исполнительной власти от принятия административных регламентов на примере нормотворческой деятельности МВД РФ. С самого начала указанное министерство несколько настороженно отнеслось к административным регламентам, предпочитая на первоначальном этапе их внедрения иные правовые формы. В частности, Приказом МВД РФ от 19 июня 2006 г. № 447 была утверждена Инструкция об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории

[538] Напомним: Закон № 210-ФЗ вообще не регулирует вопросов утверждения административных регламентов исполнительных органов власти.

[539] Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 201.

[540] БНА ФОИВ. 2007. № 14.

[541] Барциц И.Н. Указ. соч. С. 201.
Примечательно, что указанный Порядок был впоследствии отменен в связи с принятием соответствующего административного регламента (Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду: утв. Приказом Минприроды РФ от 31 октября 2008 г. № 288 // БНА ФОИВ. 2008. № 49). Однако исправление данного конкретного нормотворческого дефекта не решает общей проблемы отсутствия четких критериев выбора уполномоченным нормотворческим органом той или иной формы правового акта управления.

РФ[542], определяющая соответствующие процедуры. Подобная практика сохраняется и в настоящее время, несмотря на декларируемую значимость административных регламентов. Так, Приказом МВД РФ от 14.10.2009 г. № 775 была утверждена Инструкция о порядке учета и хранения лицензий и разрешений, выдаваемых органами внутренних дел при осуществлении государственного контроля за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ[543]. Более того, даже утверждая административные регламенты, ведомство продолжает упорно «цепляться» за иные виды правовых актов управления. Например, Приказом МВД РФ от 24.11.2008 г. № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств»[544] одновременно утверждены и Административный регламент исполнения государственной функции по регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним, и Правила регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ[545]. Вышеназванные ведомственные акты, регулируя отношения, как представляется, потенциально подпадающие под предмет регулирования административных регламентов, безусловно уступают последним в полноте, глубине и четкости содержания. Следовательно, каждый раз, когда вместо более совершенной правовой формы федеральные исполнительные органы обращаются к очевидно устаревшим видам актов управления, можно говорить о фактах регрессивного развития ведомственного законодательства.

Здесь необходимо упомянуть любопытную идею подготовленной Центром стратегических разработок концепции проекта закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации», где, с одной стороны, предлагалось ввести некоторый переходный период, в течение которого должны были быть не только приняты необходимые административные регламенты, но и отменены остальные регулирующие соот-

[542] Российская газета. 2006. 14 июля.

[543] БНА ФОИВ. 2009. № 51.

[544] Российская газета. 2009. 16 янв.

[545] Формально предметы регулирования этих правовых актов разграничены в зависимости от объема двигателя внутреннего сгорания (максимальной мощности электродвигателя), а также максимальной скорости. Трудно понять мотивы министерства, еще труднее — положительно оценить пример подобного, как представляется, сугубо искусственного и неперспективного нормотворческого хода.

ветствующие отношения нормативные правовые акты управления. С другой стороны, исполнение государственных функций в отсутствие административного регламента за пределами установленного переходного периода могло бы быть оспорено (обжаловано) любым заинтересованным лицом и должно было являться основанием для признания недействующими всех решений, связанных с исполнением указанных функций. Полагаем, что презумпция необходимости принятия административных регламентов по определенным вопросам государственного управления должна быть введена в действующее законодательство и стать непреложной максимой в нормотворческой практике федеральных органов исполнительной власти. Но в каких же случаях принятие именно административных регламентов следует признать целесообразным? По нашему мнению, здесь необходимо руководствоваться двумя основными критериями. Во-первых, очевидно, что регулируемые управленческие отношения должны поддаваться формализации посредством административных процедур[546]. Во-вторых, такие общественные отношения должны носить достаточно важный для управленческой сферы характер. Конечно, «важность» — весьма оценочное свойство. Жесткие критерии «важности» общественных отношений выработать непросто; достаточно вспомнить, насколько девальвировалось указанное качество предмета правового регулирования в отношении федеральных законов. Вместе с тем можно вспомнить уже давно сделанный и оправдавший себя на практике шаг в сфере административного нормотворчества по вопросу государственной регистрации правовых актов управления. Последняя обязательна в отношении не всех нормативных административных актов, но тех из них, что устанавливают права и обязанности граждан (организаций) или носят межведомственный характер. Думается, первый случай (корректировка правовых статусов невластных субъектов права) в полной мере подпадает под обозначенный критерий важности. При этом административными регламентами должны регулироваться не любые, но сравнительно крупные «блоки» затрагивающих правовой статус субъектов права административных процедур. Именно указанная специфика предмета регулирования — особая значимость и комплексность — должна стать

[546] В книге уже неоднократно рассматривалась проблема неодинаковой степени формализации регулируемых регламентами общественных отношений. Напомним: даже в отношении т.н. организационно-ситуационных отношений (обеспечение безопасности дорожного движения, обеспечение порядка в зданиях судов, безопасности отдельных категорий лиц и т.д.) принятие административных регламентов представляется прогрессивным шагом.

социально-юридическим обоснованием придания административным регламентам особого положения (особой юридической силы) в системе правовых актов управления и закрепления презумпции их принятия по обозначенным вопросам.

Следующей важной проблемой следует признать принятие отдельными федеральными органами исполнительной власти «неполноценных» административных регламентов с «дефектными» административными процедурами. Как справедливо пишет А.В. Нестеров, создание нечетких и неисчерпывающих административных регламентов неконструктивно, так как регламент — это не «инструкция по имени «регламент», а новое поколение инструкций»[547]. Вместе с тем нельзя не согласиться с А.С. Даниловым, отмечающим, что «…часто ведомства пытаются в виде регламентов представить существующую модель работы, не привнося никаких новаций. Действительно, зачем «напрягаться», что-то улучшая и переделывая?»[548].Представляется, что ярким примером такой фактической «подмены понятий» может служить утвержденный Приказом ФСБ РФ от 28.10.2008 г. № 525 Административный регламент ФСБ РФ по предоставлению государственной услуги по продлению срока действия виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через государственную границу РФ[549]. В упомянутом административном регламенте не только отсутствуют такие важные элементы содержания, как, например, требования к помещениям, но и, что гораздо значимее, нет сроков для совершения административных процедур. Фактически имеет место принятие административного «квазирегламента» — простой переименованной инструкции[550]. Более того, с самого начала внедрения административных регламентов Правительство РФ столкнулось со скрытым, но весьма упорным сопротивлением со стороны целого ряда ведомств. Как результат — многие принятые в то время административные регламенты (условно назовем их регламентами

[547] Нестеров А.В. О теории и практике регламентации // Государство и право. 2008. № 1. С. 95.

[548] Что мешает совершенствованию административных регламентов // Государственная служба. 2008. № 6. С. 125 (выступление А.С. Данилова).

[549] БНА ФОИВ. 2009. № 4.

[550] Впрочем, приведенный пример иллюстративен, но не репрезентативен для регламентного нормотворчества ФСБ РФ. Многие иные утвержденные Службой административные регламенты в целом в гораздо большей степени соответствуют установленным требованиям.

«первой волны») нуждаются в коренной переработке[551]. Отметим: реформа таких несовершенных административных регламентов, смена их на «модернизированные» административные регламенты «второй волны» началась в 2009-2010 гг. В качестве иллюстрации можно привести ситуацию с регламентным регулированием отношений по поводу выдачи, замены и учета паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ. Первоначальный административный регламент в этой сфере был утвержден Приказом МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105[552]. Конечно, он был большим шагом вперед в сравнении с предшествовавшими ему инструкциями. Однако, определяя требования к помещениям, устанавливая субъектов исполнения, общую систему административных процедур и сроки их совершения, названный административный регламент не всегда достаточно конкретизировал составляющие их административные действия (и, соответственно, сроки совершения административных действий). Совершенно иная ситуация складывается в связи с утвержденным Приказом ФМС РФ от 7.12.2009 г. № 339 новым административным регламентом по обозначенным вопросам[553], в пп. 39-53.7 которого исправлены основные дефекты административного регламента МВД РФ 2006 г. Так, теперь ответственные должностные лица не просто «принимают» необходимые документы от гражданина, но и сообщают им о дате получения паспорта и возвращения сданных документов (срок на совершение административного действия — 5 минут); присваивают временным удостоверениям личности порядковые номера (максимальный срок выполнения действия — 10 минут); поданные документы не просто рассматриваются и проверяются должностными лицами (без обозначения административных действий и конкретных сроков), но, в

[551] Этот факт довольно точно подмечен в научной литературе (см., например: Что мешает совершенствованию административных регламентов // Государственная служба. 2008. № 6. С. 120 (выступление М.В. Паршина)).
В качестве еще одного примера не в полной мере отвечающего установленным требованиям регламента первой волны можно привести утвержденный Приказом Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 899 Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания (Российская газета. 2007. 11 апр.). Данный регламент лишь очерчивает общие контуры проверочных действий, фактически не устанавливая четких административных процедур проведения проверок.

[552] Российская газета. 2007. 17 фев.

[553] Российская газета. 2010. 5 марта.

случаях выявления признаков подделок, в течение 10 минут информируют об этом компетентных должностных лиц и одновременно назначают проведение установления личности обратившегося гражданина; после проверки документов решение руководителя о выдаче или замене паспорта оформляется соответствующим должностным лицом по форме в течение 3 минут и т.д. Полагаем, что исправление недостатков первых и не всегда удачных шагов в сфере регламентного нормотворчества является важным шагом по совершенствованию системы внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти.

Следующая группа проблем в формировании административных регламентов связана с определением субъектного состава уполномоченных на их принятие органов (организаций), а также круга субъектов исполнителей содержащихся в них административных процедур. Последний вопрос рассматривался выше (§ 1.4, § 3.2 монографии); институту административных регламентов юридических лиц публичного права посвящен § 4.2 данной работы. По поводу уполномоченных на нормотворчество субъектов отметим следующее. Действующее законодательство, как представляется, содержит важную компетенционную неопределенность применительно к ситуации утверждения подведомственными министерствам федеральными органами исполнительной власти внешнеуправленческих регламентов. Пункт 9 Порядка разработки и утверждения административных регламентов содержит императивное и совершенно недвусмысленное правило: подведомственные министерствам федеральные службы и федеральные агентства не вправе самостоятельно принимать внешние регламенты (если иное не предусмотрено законом). Для ситуаций, когда такие исполнительные органы иными правовыми актами (например, положениями о них) наделены полномочиями по принятию нормативно-правовых актов, утвержденный Правительством РФ Порядок никаких исключений не содержит. С другой стороны, положения по указанным федеральным исполнительным органам утверждаются правовыми актами Правительства РФ или Президента РФ. Можно ли рассматривать нормы последних в качестве специальных, «уточняющих» (а значит, и не противоречащих) Порядку разработки и утверждения административных регламентов? Думается, ответ на этот вопрос зависит от того, каким образом раскрывается природа административного регламента. Если таковой понимается несамостоятельной формой ведомственного акта, то нормы п. 9 Порядка могут уточняться иными нормативными

актами. Однако повторим: по нашему мнению, вся логика развития административных регламентов принуждает признать за ними самостоятельную природу, самостоятельное положение в системе актов управления, что в свою очередь с неизбежностью приводит нас к выводу о недопустимости изменения норм Порядка разработки и утверждения административных регламентов (а в перспективе — соответствующего федерального закона) актами, регулирующими непосредственно не связанные с регламентами отношения. Таким образом, до тех пор, пока соответствующие компетенционные нормы Порядка не изменены, принятие подведомственными министерствам федеральными службами и агентствами внешних административных регламентов представляется недопустимым.

Необходимо отметить, что внедрение административных регламентов актуализировало проблему соотношения нормативных актов различной юридической силы в контексте границ дискреционного административного нормотворчества. Другими словами, по причине появления сотен таких действительно новаторских правовых актов, как административные регламенты, очень важно определиться с пределами самостоятельности ведомств в уточнении норм постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ и, конечно, федеральных законов. Думается, можно выделить следующие виды новелл административных регламентов:

1) новации, которые административные регламенты привносят в административное законодательство того же уровня, когда «идут дальше» иных подзаконных нормативных актов, уточняя и развивая их содержание. Здесь, как представляется, особых проблем нет — действуют традиционные правила о неиерархических коллизиях (например, приоритет более новой нормы над старой). При этом следует учитывать границы компетенции уполномоченных нормотворческих органов (что не так просто в случае наличия у них функциональной власти);

2) новаторские уточнения норм правовых актов, обладающих большей юридической силой (в том числе — федеральных законов). Здесь, в свою очередь, следует выделить две ситуации:

2.1.) новеллы, принимаемые по прямой отсылке первоначального нормативного акта. В этом случае между первоначальным и производным актами устанавливается «тесная связь», которая, как будет показано ниже, сравнительно полно исследована в российской правовой науке;

2.2.) новеллы правовых актов управления, которые выходят за рамки предписаний первоначального (и обладающего большей юридической силой) нормативного акта. Эта ситуация всегда была знакома российскому праву, в том числе — праву административному. Однако в случае с административными регламентами проблема дискреции административного акта выходит на первый план.

Для начала отметим: в целом законодатель достаточно настороженно относится к несанкционированному опережающему подзаконному нормотворчеству[554]. Общие ограничения свободы ведомственного нормотворчества в сфере регламентного регулирования содержатся в п. 13 Порядка разработки и утверждения административных регламентов: федеральные органы исполнительной власти не вправе устанавливать в административных регламентах полномочия федеральных исполнительных органов, не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также ограничения в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность и условия введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных исполнительных органов прямо предусмотрены Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. С другой стороны, отдельными федеральными законами устанавливаются дополнительные (специальные к вышеобозначенным) ограничения[555].

---

[554] Так, п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (Российская газета. 2010. 5 марта) самостоятельным коррупциогенным фактором определяет заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий и связанную с этим чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества.

[555] В § 3.1 рассматривался утвержденный приказом МНС РФ от 17.08.2001 г. № БГ-3-14/290 Регламент рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке, нарушающий общее ограничение ст. 1 НК РФ ведомственного нормотворчества в налоговой сфере.

Впрочем, подобные пределы несанкционированного нормотворчества, конечно, отнюдь не означают полного запрета на уточнение норм акта большей юридической силы нормами акта меньшей юридической силы. Более того, как уже говорилось выше, такая ситуация для административных регламентов является весьма характерной и даже типичной. Приведем несколько примеров. Так, утвержденный Приказом Федеральной антимонопольной службы России от 14.11.2007 г. № 379 Административный регламент ФАС по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд[556], конкретизировал ряд положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп.)[557]. В частности, в п. 9 ст. 17 названного федерального закона установлено право ФАС при выявлении в результате проведения плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалоб о нарушениях законодательства о размещении заказов: выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством РФ, в том числе об аннулировании торгов, а также обращаться в суды с исками о признании размещенного заказа недействительным. Примечательно, что норма о внесудебном порядке аннулирования торгов не только небесспорна с точки зрения иных положений этого закона, а также Гражданского кодекса РФ, но и очевидно неполна, так как содержание самого понятия «аннулирование торгов», а также механизм его реализации не раскрыты ни в одном нормативном акте[558]. Попытка преодоления пробельности указанной нормы закона (без прямого уполономочивания на то последним) была предпринята в п. 3.37 Регламента, где конкретизирован ряд действий комиссии ФАС, которые должны быть направлены на устранение нарушений законодательства о размещении заказов. В частности, п. 3.37 Регламента устанавливает следующие полномочия ФАС: отменять протоколы,

[556] БНА ФОИВ. 2008. № 6.

[557] Российская газета. 2005. 28 июля.

[558] По данному вопросу см. также: Кикавец В.В. Регламент ФАС и госзаказ // СПС «КонсультантПлюс».

составленные в ходе проведения процедур размещения заказов; вносить изменения в конкурсную документацию, документацию об аукционе, извещение о проведении конкурса, аукциона; проводить процедуры размещения заказов в соответствии с требованиями Закона о размещении заказов; совершать иные действия.

Однако «чемпионом» по новеллам, получившим большой общественный резонанс, видимо, следует признать утвержденный Приказом МВД РФ от 2.03.2009 г. № 185 Административный регламент МВД исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения дорожного движения[559] (далее — Регламент по контролю и надзору за безопасностью дорожного движения). С точки зрения соотношения с положениями иных нормативных актов, думается, можно выделить, во-первых, новеллы Регламента, развивающие нормы федеральных законов, во-вторых, уточняющие нормы иных (в том числе — подзаконных) нормативных актов, обладающих бóльшей по сравнению с Регламентом юридической силой, и, наконец, в-третьих, новации Регламента, которые являются «сугубо своими» (т.е. устанавливают правила по поводу отношений, которые до того вообще не регулировались). К числу первых можно, в частности, отнести положения Регламента по поводу осмотра и досмотра транспортного средства. Ранее соответствующие термины лишь упоминались в ст. 11 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (с изм. и доп.)[560]. Однако законодатель не только не устанавливал порядка проведения осмотра и досмотра, но даже не разграничил эти понятия. Регламент определил, что осмотром следует признавать визуальное обследование транспортного средства и перевозимого груза (п. 149), а досмотром — обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности (п. 155). В Регламенте же сравнительно полно установлены основания и порядок проведения соответствующих действий, правового оформления результатов (пп. 149-164). В частности, согласно Регламенту, осмотр проводится с участием водителя (граждан, сопровождающих грузы), в то время как для досмотра требуются два понятых. Целесообразность регламентации обозначенных отношений не вызывает сомнения. Однако отметим: Закон «О милиции» не содержит отсылок или указаний на возмож-

[559] Утв. Приказом МВД РФ от 2.03.2009 г. №185 (с изм. и доп.) // Российская газета. 2009. 7 июля.

[560] Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

ность регулирования вопросов осмотра и досмотра транспортных средств какими-либо подзаконными актами, в том числе — административными регламентами.

Впрочем, Регламент по контролю и надзору за безопасностью дорожного движения дает нам еще более интересные модели дискреционного нормотворчества. В качестве примера приведем нормы по поводу таких пресекательных (обеспечительных) мер, как задержание транспортного средства и запрещение его эксплуатации. Как известно, общие правила применения обозначенных обеспечительных мер установлены в ст. 27.13 КоАП РФ. В частности, основанием их применения является факт нарушения правил эксплуатации и управления транспортным средством определенного вида. О возможности неприменения данной меры в случае исправления нарушения в Кодексе никаких предписаний не содержится. Согласно ч. 5 ст. 27.13 КоАП РФ порядок задержания транспортного средства, запрещения эксплуатации (и ряд иных связанных действий) должен осуществляться в порядке, установленном Правительством РФ. Примечательно, что п. 13 Постановления Правительства РФ от 18.12.2003 г. № 759 (с изм. и доп.) «Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации»[561] связывает необходимость задержания транспортного средства и помещения его на стоянку с невозможностью устранения причины задержания на месте выявления деликта. Думается, в случае с этой нормой постановления Правительства РФ имеет место легализованное Кодексом уточняющее административное правотворчество. Толкование названной нормы позволяет сделать вывод: эвакуация транспортного средства недопустима в случае, когда причина нарушения устранена. Однако п. 171.1 Регламента еще более «выпукло» сформулировал этот запрет, одновременно уточнив: устранение нарушения должно быть произведено до начала перемещения задерживаемого транспортного средства. Следовательно, если эвакуация началась, водитель уже не может пытаться самостоятельно устранить нарушение. В данном случае Регламент уточняет постановление Правительства РФ, а значит, и КоАП РФ, без «санкции» на то ни со стороны первого, ни со стороны второго нормативного акта.

Наконец, Регламент закрепляет сугубо «свои» новеллы, регулируя отношения, которые до того не подвергались правовому регулированию. Приведем следующие примеры. Впервые административ-

[561] Российская газета. 2003. 23 дек.

ным актом прямо закреплено право невластных участников дорожного движения использовать видео- и звукозаписывающую аппаратуру. Впрочем, п. 25 Регламента «забыл» про фотосъемку и, следовательно, в этой части можно рекомендовать дополнить нормы Регламента. Также интересны правила по поводу скрытого патрулирования («засад» на дорогах). Нормы первоначальной редакции Регламента по этому вопросу отличались некоторой противоречивостью. Однако Приказом МВД РФ от 31.12.2009 г. № 1023[562], закрепившим изменения в административный регламент, была внесена ясность. Теперь в пп. 43, 44 Регламента четко прописано, что при контроле за дорожным движением автомобиль со спецокраской должен стоять таким образом, чтобы все участники дорожного движения могли видеть и предотвратить правонарушение. Прямо запрещены любые меры по сокрытию окраски или спецсигналов от участников дорожного движения. Отдельно указано на то, что в темное время суток и в условиях ограниченной видимости сотрудники ДПС должны нести службу на освещенных участках дороги и иметь при себе светящийся жезл и светоотражающее снаряжение.

Все вышеперечисленные примеры дискреционного ведомственного нормотворчества в Регламенте МВД РФ вызвали одобрительный интерес и специалистов, и общественности в целом. Совсем иная ситуация сложилась по поводу попыток установления в Регламенте ряда правил применения административного принуждения в отношении спецсубъектов, обладающих элементами юридического иммунитета (в том числе — прокуроров, следователей, судей). Особенно резкую реакцию этот шаг вызвал у работников прокуратуры, настаивавших на том, что правила административного регламента по поводу возбуждения дела об административных правонарушении и применения принудительных профилактических и особенно — обеспечительных мер (в том числе — отстранения от управления транспортным средством, направление на медицинское освидетельствование и т.д.) противоречат ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп.)[563] и ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ. Впоследствии Приказом МВД РФ от 31.12.2009 г. № 1023 все «спорные» нормы (по крайней мере, в отношении судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокура-

[562] Российская газета. 2010. 5 фев.

[563] Российская газета. 1992. 18 фев.

туре РФ) были устранены[564]. Однако действительно ли эти правила административного регламента нарушили требования законодательства? Попытаемся вкратце рассмотреть вопрос на примере работников прокуратуры. Согласно ч. 2 ст. 42 Закона о прокуратуре, «не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления». В соответствии с ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ «особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами». Систематическое толкование вышеобозначенных норм позволяет сделать вывод, что первоначальные правила Регламента МВД РФ о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении прокуроров сотрудниками ДПС можно квалифицировать как противоречащие закону. Но проблема обеспечительных мер далеко не так проста. Дело в том, что Закон о прокуратуре, запретив, как уже говорилось выше, задержание, привод, личный досмотр, досмотр вещей и используемого транспорта, не упоминает про иные пресекательные меры. В частности, нет прямого запрета на отстранение от управления транспортным средством, осмотр транспортного средства, проведение медицинского освидетельствования[565]. В этой

[564] Как результат, сотрудники ДПС, согласно п. 229 Регламента, не вправе применять обеспечительные меры в отношении, например, пьяных прокуроров. Однако согласно п. 235 милиционеры обязаны принимать «меры к прекращению дальнейшего движения транспортного средства» таких водителей. Хочется спросить: как сотруднику ДПС должен это сделать? Может быть, путем увещеваний и просьб? Или в данном случае предполагается, что сотрудник ДПС сопроводит пьяного прокурора или судью до места назначения?

[565] Здесь, правда, можно еще раз вспомнить ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ, согласно которой особые условия применения обеспечительных мер по делу об административном правонарушении в отношении в том числе прокуроров должны устанавливаться Конституцией РФ и федеральными законами. Однако содержание этой нормы не отвечает требованию ясности, ее толкование допускает разные выводы. Например, можно предположить, что в федеральных законах должны устанавливаться именно особые условия. И если таковые в специальных федеральных законах не определены, то соответствующие «общие условия и правила» могут закрепляться в КоАП РФ и в подзаконных актах.

ситуации неизбежно возникает вопрос: можно ли в отсутствие прямого законодательного запрета восполнить соответствующий пробел нормами подзаконного акта, в данном случае — административного регламента? Ответ на этот вопрос тем более важен, что в отсутствие четких правил судьба многих других административных норм является неопределенной. Действительно, без четкой теоретической и легальной формулы подзаконного дискреционного нормотворчества (когда акт большей юридической силы не устанавливает специальных правил по поводу дальнейшего развития первоначальных норм) гармоничное и стабильное развитие административного законодательства просто невозможно.

Попытаемся выявить такую формулу в российском законодательстве и науке публичного права. В общей теории права проблема верховенства закона рассматривалась многими исследователями. Думается, репрезентативным является следующее утверждение: «Верховенство закона заключается в том, что а) ни один орган не вправе отменять или изменять закон; б) все другие нормативные акты не должны противоречить закону; в) в случае противоречия приоритет принадлежит закону»[566]. По мнению Ю.А. Тихомирова, к общим критериям законности правового акта следует отнести:

1) правомочность субъекта, принимающего акт;
2) соответствие содержания акта объему полномочий субъекта;
3) правильный выбор формы акта;
4) соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу[567].

Нетрудно заметить, что обозначенные требования, критерии законности правовых актов, также аспекты проявления верховенства закона касаются в основном формальных вопросов (компетенция, форма, порядок и т.д.) и не позволяют разрешить означенную проблему содержательного взаимодействия нормативных актов различной юридической силы. В самом деле, все рассмотренные выше административные регламенты были приняты уполномоченными на нормотворчество федеральными органами исполнительной власти в соответствии с определенным порядком. Однако как разграничить «простое» уточнение правовым актом управления закона от противоречия ему? Попытаемся теперь подойти к

[566] Проблемы теории государства и права: Учебник / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 346 (автор главы — И.Я. Дюрягин).

[567] Тихомиров Ю.А. Критерии законности правовых актов // Право и экономика. 1997. № 19-20. С. 3.

этой проблеме не только с точки зрения теории закона, но и через призму теории административного акта.

Вопросы (под)законности правового акта управления традиционно привлекали и продолжают привлекать внимание специалистов в области юридической науки[568]. Думается, в качестве общепризнанного можно определить следующее утверждение: «Единой для всех правовых актов управления общей формулой подзаконности является формула «на основе и во исполнение закона»[569]. Как отмечается в научной литературе, такая производность правового акта управления означает, что он должен «соответствовать положениям законов» и «не может противоречить Конституции РФ, международным договорам, конституциям и уставам субъектов Федерации, действующему законодательству, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, законодательным актам субъектов Федерации»[570]. Более того, Ю.А. Тихомировым предложена формула, призванная расшифровать предикат «во исполнение закона». Как пишет автор, «нужно исходить из того, что закон влияет на действия и акты «во исполнение» следующим образом: а) установление в законе компетенции государственных органов, должностных лиц и др.; б) определение круга вопросов, которые отнесены к их ведению; в) указание на конкретное действие или акт, который нужно принять (не принимать); г) допущение принятия решений на основе выбора одного из вариантов, строго фиксированных в норме закона; д) содержание в гипотезе типичных характеристик юридических фактов или оснований действий или решений; е) установление нормативных пределов — «от» и «до»; ж) допущение действий и решений на основе оценочных норм и нормативных понятий, и даже на основе принципа аналогии права и закона»[571].

Нетрудно заметить, что эта «формула» неприменима к рассмотренным выше примерам «новаторского» регламентного нормотвор-

[568] См., например: Котелевская И.В. Закон и подзаконный акт // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 34-40; Лукьянова Е.А. К вопросу о подзаконности нормативных актов управления // Акты управления (вопросы теории): межвуз. сб. науч. тр. Иваново, 1987. С. 100-111; Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М., 1968, и др.

[569] См.: Новоселов В.И. Указ. соч. С. 15.

[570] Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 тт. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 271.

[571] Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2008. С. 208.

чества по крайней мере ввиду двух обстоятельств. Во-первых, предложенная Ю.А. Тихомировым расшифровка производности административного акта ориентирована не столько на нормативные, сколько на индивидуальные (правоприменительные) правовые акты управления. Во-вторых, таковая описывает лишь сравнительно простую ситуацию, когда подзаконный акт жестко связан конкретными законодательными нормативными пределами («от» и «до»). В то же время рядом авторов признается нетривиальность взаимодействия закона и административного акта. Правовой акт управления, принимаемый «на основе и во исполнение закона», может уточнять, детализировать, конкретизировать закон[572]. Как справедливо пишет Ж.У. Тлембаева, «наряду со связями прямого подчинения между актами различной юридической силы непременно устанавливаются и в том или ином виде проявляются также связи координации, взаимодополнения, детализации содержания актов вышестоящих органов в актах нижестоящих органов и др.»[573]. Однако и эти рассуждения не дают нам ответа на вопрос о том, где заканчивается допустимое уточнение и начинается несоответствие, противоречие административного акта закону. Приходится признать, что теория закона и теория правового акта управления традиционно «работает» лишь со сравнительно простой ситуацией, когда акт большей юридической силы прямо указывает, какие отношения и каким образом должны регулироваться в том или ином нормативном правовом акте меньшей юридической силы. Случаи, когда ведомства «инициативно» развивают соответствующие положения законов и иных правовых актов большей юридической силы, нередко выходя далеко за первоначальные рамки, регулируя в том числе ранее не входившие в предмет таких законов отношения, приведенными формулировками не описываются или рассматриваются в качестве «несоответствия» («противоречия»).

Что же говорит по этому поводу Конституция РФ? Конституционные нормы по поводу административных актов довольно лаконичны. Согласно ч. 1 ст. 115, Правительство РФ «на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ» издает постановления и распоряжения. В ч. 3 ст. 115 закреплено право Президента РФ отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции

[572] См.: Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 261.

[573] Тлембаева Ж.У. Проблемы иерархии нормативных правовых актов: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Алматы, 2000. С. 17-19.

РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Статьей 90 Конституции предусмотрено требование к указам и распоряжениям Президента РФ: они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Этот же термин («непротиворечие») встречается и в ч. 1 ст. 15 Конституции: «Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и принимается на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ». Примечательно, что при характеристике компетенции Конституционного Суда РФ Конституция РФ использует другой термин — «соответствие» Конституции РФ нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 125). Отечественное законодательство не поясняет разницы между режимами «соответствия» и «непротиворечия». Однако этот вопрос становился предметом анализа специалистов в науке конституционного права. В теории конституции неоднократно подчеркивалась нетождественность категорий «соответствие» и «непротиворечие». Так, В.В. Маклаков пишет: «…о существовании различия между названными понятиями говорят следующие рассуждения: если проверяется соответствие конституции какого-либо акта, предмет регулирования которого закреплен в основном законе, то в данном случае речь должна идти о соответствии; если же проверяется акт, о предмете которого нет в конституции упоминания (а таких большинство, поскольку конституция содержит самые общие нормы), то правомернее говорить о непротиворечии»[574]. Б.С. Эбзеев несколько иначе разграничил указанные режимы конституционности (законности). По мнению этого автора, «соответствие» («несоответствие») корреспондирует императивным нормам конституции, однозначно определяющим вариант поведения их адресатов. Непротиворечие же связано с действием диспозитивных норм конституции, допускающим различные варианты поведения[575]. Думается, приведенные точки зрения не конфликтуют, но дополняют друг друга. Главный же тезис един — соответствие заключается в более «жесткой» связи между нормами, в то время как непротиворечие подразумевает большую гибкость «производного» нормотворчества.

[574] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М., 2005. С. 120 (автор главы — В.В. Маклаков).

[575] См.: Научно-практический комментарий к Конституции РФ / отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2001. С. 97 (автор комментария к статье — Б.С. Эбзеев).

Используя достижения теории конституции, попытаемся вывести формулу характера и степени самостоятельности административного акта.

1. Если в административном акте содержатся (воспроизводятся) нормы акта большей юридической силы, то содержание административного акта в этой части должно им соответствовать (в форме тождественности).

2. Если в административном акте развиваются положения нормативных правовых актов большей юридической силы, то характер правовой связи должен зависеть от двух факторов — природы таких норм (императивные или диспозитивные; управомочивающие или обязывающие) и степени полноты «первоначального» регулирования:

2.1. Если в первоначальном правовом акте большей юридической силы установлены четкие императивные указания и отсутствуют пробелы, то нормы уточняющего правового акта меньшей юридической силы должны им соответствовать (думается, это то, что Ю.А. Тихомиров определил формулировкой «от» и «до»[576]). Особенно важно соответствие при установлении обязанностей и иных обременений правового статуса субъектов административного права. В данном случае имеется «классический» вариант принятия административного акта «на основании и во исполнение» правового акта большей юридической силы.

2.2. Если уточняемые положения — диспозитивны или недостаточно конкретны (как вариант — пробельны), при этом отсутствуют прямые запреты на уточняющее регулирование таких отношений нормами актов меньшей юридической силы, уточняющие нормы являются управомочивающими в отношении невластных субъектов (в том числе предоставляют дополнительные гарантии существующих прав или иным образом улучшают положение граждан и организаций), то такое уточнение должно подчиняться режиму непротиворечия[577].

---

[576] Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2008. С. 208.

[577] Формула дискреционности должна работать не только в связке закон — административный регламент, но в принципе: нормативный правовой акт большей юридической силы — нормативно-правовой акт меньшей юридической силы. Применительно к административным регламентам это означает гармонизацию в соответствии с предложенным алгоритмом всей системы правовых актов: закон — указ Президента РФ — постановление Правительства РФ — нормативно-правовые акты федеральных органов исполни-

Однако чтобы свобода не переросла в «административный произвол», необходимо соблюдать следующие правовые гарантии. Во-первых, отказ от универсальности требования о «соответствии» административного акта закону предъявляет особые требования к нормоконтролю, особенно — судебному нормоконтролю. Во-вторых, еще раз подчеркнем: границей самостоятельности ведомственного правотворчества должны выступать публичные права (свободы) невластных субъектов административного права, а также интересы правопорядка в целом.

Конечно, это довольно абстрактные категории. Но и они постепенно приобретают правовое содержание, в том числе — применительно к административным регламентам федеральных органов исполнительной власти. Напомним: согласно п. 13 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), федеральные органы исполнительной власти РФ не вправе устанавливать в административных регламентах полномочия федеральных органов исполнительной власти, не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также ограничения в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда иное прямо не предусмотрено законодательством.

Итак, полагаем, что для установления публичных обязанностей, ограничений прав невластных субъектов, определения полномочий властных субъектов административного права необходим режим соответствия производной нормы меньшего уровня юридической силы первоначальной норме большего уровня обязательности. Наоборот, для закрепления публичных субъективных прав невластных субъектов достаточно непротиворечия норм тех же административных регламентов предписаниям постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ, федеральным законам и международным договорам.

Приведенная формула дискреции административного акта вполне соответствует динамизму, адаптивности государственного управления, по-

тельной власти необщей компетенции. При этом в системе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в перспективе также должна выстраиваться известная иерархия, где одну из ведущих ролей могут сыграть именно административные регламенты (по данному вопросу см. § 1.3 монографии).

зволяя более гибко, оперативно и (что немаловажно) гуманистично реагировать на изменения социальной реальности. При этом предложенное правило позволяет, как представляется, снять многие вопросы, на которые нельзя было дать исчерпывающие ответы с точки зрения существующих теорий закона и подзаконного акта. Вспомним рассмотренные выше примеры из Административного регламента МВД по контролю и надзору за безопасностью дорожного движения. Правила по использованию участниками дорожного движения фиксирующей техники или запрет сотрудникам ДПС проводить скрытое патрулирование восполняют пробелы правового регулирования и не нарушают прямых запретов актов большей юридической силы. То же можно сказать и про уточнение норм Закона «О милиции» по осмотру и досмотру транспортных средств, а также по уточнению норм постановления Правительства РФ и КоАП РФ по эвакуации транспортных средств. Можно ли говорить о «соответствии» названных регламентных норм каким-то иным правилам большей юридической силы? Думается, на этот вопрос следует ответить отрицательно, т.к. таких норм либо не существует вовсе, либо они не санкционируют регламентное нормотворчество. Однако вывод об отсутствии соответствия вовсе не должен означать незаконности указанных правил Административного регламента. Последние восполнили правовой пробел, не дожидаясь прямых указаний со стороны закона (указа Президента РФ, постановления Правительства РФ). При этом не были нарушены права невластных субъектов, наоборот — были созданы дополнительные права (или, по крайней мере, дополнительные гарантии прав). Следовательно, мы можем говорить о законности, действительности таких норм административного регламента в силу режима непротиворечия[578].

[578] На первый взгляд может показаться, что сделанный вывод в части конкретизации норм Закона о милиции по проведению осмотра и досмотра транспортного средства противоречит предложенной формуле. В самом деле: эти нормы закреплены в законе и устанавливают компетенцию властных субъектов. А значит, их конкретизация должна проходить в рамках режима соответствия (т.е. в том числе — по прямому указанию в законе). Однако противоречие — лишь кажущееся. Дело в том, что само полномочие на осмотр и досмотр сотрудников милиции закреплено именно в законе. Административный регламент не установил никаких новых полномочий, но лишь конкретизировал порядок их реализации. При этом такой порядок объективно создает дополнительные юридические гарантии субъективным правам невластных участников дорожного движения. А это та ситуация, которая, как представляется, подпадает под режим непротиворечия. Следовательно, регулирование таких отношений в административном регламенте без прямой отсылки на то в законе допустимо.

Примечательно, что предложенная формулировка законности административного акта (и одновременно — границ усмотрения административного нормотворчества) de facto, как представляется, уже реализуется в практике Верховного Суда РФ. Рассмотрим несколько его решений по проверке законности административных регламентов федеральных органов исполнительной власти.

Первый пример связан с рассмотренным выше п. 3.37 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (утвержденного Приказом ФАС России от 14.11.2007 г. № 379). Напомним: п. 9 ст. 17 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» закрепил за ФАС право выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений. Однако конкретные виды требований законом не установлены, как нет и отсылки на соответствующий административный регламент. Закрепление в п. 3.37 Регламента ФАС России таких полномочий стало предметом рассмотрения в Верховном Суде РФ. Суд указал на то, что, во-первых, общая формулировка закона подразумевает открытость перечня действий ФАС в части требований об устранении нарушений. Во-вторых, конкретизация нормы закона в административном регламенте не нарушает права и законные интересы граждан и юридических лиц

Здесь же еще раз вернемся к попытке на уровне административного регламента урегулировать некоторые вопросы административной деликтоспособности прокуроров. Повторим: нормы о возбуждении дела об административном правонарушении первоначальной редакции Административного регламента МВД РФ можно расценить как незаконные ввиду их несоответствия нормам Закона о прокуратуре и КоАП РФ. Однако правила о применении ряда прямо не запрещенных ст. 42 Закона о прокуратуре мер административного обеспечения, думается, могли бы подпадать под режим непротиворечия. Причин тому несколько: во-первых, отсутствие прямого запрета в законе, во-вторых, целесообразность с точки зрения публичного правопорядка. При этом вряд ли можно было бы говорить о наложении на прокуроров дополнительных обременений и нарушении их прав хотя бы потому, что право на правонарушение абсурдно. Таким образом, отмена МВД РФ правил по обеспечительным мерам к нарушающим ПДД работникам прокуратуры с точки зрения теории административного права была весьма небесспорным шагом.

и не выходит за пределы полномочий ФАС. Руководствуясь указанными доводами Суд признал оспариваемые нормы соответствующими закону[579] (впрочем, думается, правильнее все же было бы говорить об их непротиворечии закону).

В качестве еще одного примера допустимой дискреции можно привести Решение ВС РФ от 30.06.2009 г. № ГКПИ09-692 по проверке пп. 23, 25 Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по предоставлению статуса вынужденного переселенца, продлению срока его действия, утрате и лишению статуса вынужденного переселенца, а также по учету вынужденных переселенцев (утвержденного Приказом ФМС от 20.12.2007 г. № 465)[580]. Новелла указанных пунктов Административного регламента заключается в установлении правила о необходимости подачи заявления о продлении срока действия статуса вынужденного переселенца в течение срока действия статуса вынужденного переселенца. В случае пропуска сроков по уважительным причинам заявление все же может быть рассмотрено; в случае же пропуска без уважительных причин заявление не рассматривается, а действие статуса вынужденного переселенца не может быть продлено. Суд, проанализировав нормы Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (с изм. и доп.)[581], установил: статус вынужденного переселенца по своему характеру является срочным и утрачивается по истечении пятилетнего срока, если соответствующим уполномоченным органом по контролю и надзору в сфере миграции не принято решение о его продлении на каждый последующий год. При этом для продления срока действия статуса вынужденного переселенца требуется не только наличие обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства, но и в обязательном порядке подача им соответствующего заявления. Учитывая, что в законе говорится именно о продлении статуса вынужденного переселенца, а не о его возобновлении, Суд сделал вывод: заявление о продлении статуса вынужденного переселенца должно быть подано в пределах срока действия этого статуса (в противном случае

[579] См.: Решение ВС РФ от 15.04.2009 г. № ГКПИ09-432 // СПС «КонсультантПлюс».
Определением ВС РФ от 23.06.2009 г. № КАС09-274 данное решение оставлено без изменения (СПС «КонсультантПлюс»).

[580] СПС «КонсультантПлюс».

[581] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

лицо утрачивает статус вынужденного переселенца). Суд справедливо отметил, что закрепление в административном регламенте возможности рассмотрения поданного по истечении установленного срока заявления при условии уважительности причин такого пропуска не только не нарушает требований закона, но напротив, предоставляет лицам дополнительную возможность для реализации права на продление статуса. Руководствуясь вышеозначенными доводами, Суд пришел к верному выводу о непротиворечии положений административного регламента федеральному законодательству[582].

Наоборот, в ряде случаев оспариваемые положения административных регламентов признавались Верховным Судом РФ недействующими. Главными аргументами такой квалификации норм административных регламентов было либо создание ими дополнительных обременений, либо ограничений существующих прав. Рассмотрим Решение ВС РФ от 23.09.2008 г. № ГКПИ08-1598 «О признании недействующими подпунктов 31.2, 31.4, 31.5, 33.4 Административного регламента по исполнению Россвязьохранкультурой государственной функции «Регистрация средств массовой информации», утвержденного Приказом Россвязьохранкультуры от 22.10.2007 г. № 315»[583]. Указанными пунктами определялись перечни документов, необходимых для совершения административных действий. Верховный Суд РФ подошел к этим нормам дифференцированно. Так, некоторые из требований административного регламента к документации были признаны соответствующими Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»[584], в том числе — требования о предоставлении копии паспорта (иного документа, удостоверяющего личность гражданина РФ), доверенности на подачу документов и ведение дел в регистрирующем органе (если регистрация СМИ производится лицом, уполномоченным заявителем), подлинника свидетельства о регистрации при перерегистрации СМИ и т.д. Аргументы Суда представляются убедительными. В частности, необходимость предоставления паспорта (иного документа,

[582] Определением ВС РФ от 27.10.2009 г. № КАС09-474 данное решение оставлено без изменения СПС «КонсультантПлюс»).
Во многом схожая аргументация содержится и в иных «отказных» решениях по административным регламентам. См., например, решения: от 22.11.2007 г. № ГКПИ07-914; от 13.05.2008 г. № ГКПИ08-1125; от 17.06.2008 г. № ГКПИ08-1158; от 29.07.2008 г. № ГКПИ08-1306; от 21.10.2008 г. № ГКПИ08-1741 // СПС «КонсультантПлюс».

[583] СПС «КонсультантПлюс».

[584] Российская газета. 1992. 8 фев.

удостоверяющего личность гражданина РФ) обусловлена необходимостью проверки соблюдения требований ст.ст. 7, 19.1 закона, (где определяется перечень лиц, которые не могут быть учредителями средства массовой информации)[585].

В то же время некоторые требования административного регламента были признаны Верховным Судом РФ несоответствующими закону. Например, Суд счел противоречащим федеральному законодательству обязанность учредителя представить копии учредительных документов учредителя СМИ (подп. 31.4 регламента), поскольку учредительные документы лишь дублируют сведения об учредителе, указанные в выписке из Единого реестра юридических лиц. По тем же основаниям был сделан вывод о несоответствии закону подп. 31.5 регламента (о необходимости предоставления иностранным юридическим лицом копий учредительных документов учредителя с проставлением апостиля и копии документов представительства данного юридического лица на территории РФ, заверенные в соответствии с действующим законодательством РФ), поскольку юридический статус иностранного юридического лица подтверждается выпиской из торгового реестра страны происхождения или другого эквивалентного доказательства юридического статуса иностранного лица в соответствии с законодательством страны его местонахождения, а представительства — выпиской из государственного реестра аккредитованных на территории РФ представительств иностранных компаний. Кроме того, проставление апостиля, предусмотренного Гаагской Конвенцией от 5 октября 1961 г., отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, возможно лишь на официальных документах государства, присоединившегося к этой Конвенции; в отношении иных документов это требование неприменимо. Также Судом было указано: требование подп. 31.2 регламента о необходимости для индивидуальных предпринимателей предоставлять копии свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя необоснованно, так как закон не делает различий в регистрации СМИ физическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Приведенные аргументация и выводы Суда представляются справедливыми. При этом добавим: думается, что вторая груп-

[585] Думается, в этом случае можно говорить именно о соответствии норм административного регламента нормам закона, так как между ними присутствует жесткая связь: требование о недопустимости учреждения СМИ определенными категориями граждан неизбежно влечет необходимость предъявления документов для выявления последних.

па требований административного регламента является незаконной в силу именно несоответствия положениям закона, так как имеет место попытка введения не санкционированных законом дополнительных обременений в отношении невластных субъектов права, причем нередко в качестве «уточнения» вполне конкретных предписаний правовых актов большей юридической силы[586].

Взвешенность практики Верховного Суда РФ по дискреции административных актов заслуживает положительных оценок. Думается, концепция допустимости административного нормотворчества, дифференциации требований к производным нормам в зависимости от их характера (императивные или диспозитивные, правопредоставляющие или обязывающие, запрещающие) фактически давно пробивает себе дорогу. Вместе с тем ни в теории юридической науки, ни в действующем российском законодательстве до сих пор нет достаточно четкого и исчерпывающего набора правил по этому вопросу. Это неконструктивно, ведь режим соответствия для административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, по нашему мнению, нередко менее органичен, нежели режим непротиворечия. Поэтому предлагаем закрепить выведенную на основе достижений теории конституции и судебной практики формулу дискреции ведомственного нормотворчества в специальном нормативном акте, желательно — федеральном законе (Управленческом кодексе, Законе об административных процедурах или Законе о нормативных правовых актах в РФ)[587].

Отдельно остановимся на важной проблеме имманентного отставания регламентного нормотворчества от динамики законодательства, в том числе по вопросам системы и структуры федеральных исполнительных органов. Проиллюстрируем заявленный тезис на примере правовых актов Россвязьохранкультуры. Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649[588] были образованы, помимо прочего: подведомствен-

---

[586] Определением ВС РФ от 23.12.2008 г. № КАС08-647 упомянутое решение оставлено без изменения (СПС «КонсультантПлюс»).
По «положительным» решениям ВС РФ о признании недействующими положений ряда административных регламентов федеральных органов исполнительной власти см. также: решения от 23.09.2008 г. № ГКПИ08-1763; от 7.08.2009 г. № ГКПИ09-642 (СПС «КонсультантПлюс»).

[587] Проблема законодательного оформления института административных регламентов подробнее рассмотрена в § 4.3 книги.

[588] Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

ная Министерству культуры и массовых коммуникаций Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и подведомственная Министерству информационных технологий и связи Федеральная служба по надзору в сфере связи. За период существования указанных органов министерствами для подведомственных служб был утвержден ряд административных регламентов. В частности, Министерство культуры и массовых коммуникаций приняло Административный регламент по исполнению Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия государственной функции «регистрация средств массовой информации» (утв. Приказом Минкультуры РФ от 26 февраля 2007 г. № 185)[589], а также Административный регламент исполнения указанной службой государственной функции «аттестация экспертов по культурным ценностям» (утв. Приказом Минкультуры РФ от 12 октября 2006 г. № 541)[590]. Министерство информационных технологий и связи РФ также весьма активно принимало административные регламенты для Федеральной службы по надзору в сфере связи[591]. Указом Президента РФ от 12 марта 2007 г. № 320[592] была создана единая Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия (далее — Россвязьохранкультура). Будучи службой, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство РФ, Россвязьохранкультура самостоятельно приняла целый ряд административных регламентов[593]. Судьба принятых

[589] СПС «КонсультантПлюс».

[590] БНА ФОИВ. 2007. № 6.

[591] См., например: Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения: утв. Приказом Мининформсвязи РФ от 15 декабря 2006 г. № 169 // БНА ФОИВ. 2007. № 8; Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий: утв. Приказом Мининформсвязи РФ от 25 мая 2006 г. № 68 // БНА ФОИВ. 2006. № 24, и др.

[592] О Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия: Указ Президента РФ от 12 марта 2007 г. № 320 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2007. № 12. Ст. 1374.

[593] См., например: Административный регламент по исполнению Россвязьохранкультурой государственной функции «регистрация фактов пропажи,

указанными министерствами для упраздненных федеральных служб административных регламентов оказалась различной: если утвержденные для Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия Минкультурой РФ регламенты были отменены самим министерством (вместо которых Россвязьохранкультура приняла свои регламенты), то утвержденные Министерством информационных технологий и связи для Федеральной службы по надзору в сфере связи регламенты не были отменены и формально сохранили свою юридическую силу. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» № 724[594] Россвязьохранкультура вновь разделена на два самостоятельных органа: подведомственную Министерству связи и массовых коммуникаций Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (с конца 2008 г. — Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)[595] и подведомственную Министерству культуры Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия. В ближайшей перспективе можно ожидать новый всплеск нормотворчества — вновь со стороны соответствующих министерств.

Таким образом, реализация компетенции указанных служб в какой-то период времени будет определяться следующими группами административных регламентов:

1) регламенты, принятые уже не существующим в настоящее время Министерством информационных технологий и связи для давно упраздненной Федеральной службы по надзору в сфере связи;

---

утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в РФ и за ее пределами об этих фактах»: утв. Приказом Россвязьохранкультуры РФ от 26 декабря 2007 г. № 469 // Российская газета. 2008. 26 апр.; Административный регламент по исполнению Россвязьохранкультурой государственной функции по выдаче разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством РФ: утв. Приказом Россвязьохранкультуры РФ от 26 октября 2007 г. № 329 // Российская газета. 2008. 26 апр.; и др.

[594] Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

[595] См.: О некоторых вопросах государственного управления в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций: Указ Президента РФ от 3 декабря 2008 г. № 1715 // Российская газета. 2008. 9 дек.

2) регламенты, принятые упраздненной впоследствии Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия;

3) регламенты, принятые Министерством связи и массовых коммуникаций и Министерством культуры для подведомственных служб.

Проблема заключается даже не в том, что в настоящее время в означенной сфере управления образуется совокупность нормативных актов, принятых и исполняемых в разное время семью федеральными исполнительными органами, большинство из которых уже не существует. Гораздо существеннее то, что эти акты имеют неодинаковую природу: одни утверждены «курирующими» министерствами, другие — самим федеральным исполнительным органом, правопреемниками которого являются вышеназванные службы. Напомним: одна из важнейших задач внедрения института административных регламентов заключается в повышении четкости правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти. Открытость, развернутость и системность содержащихся в регламентах правил должны обеспечить ясное представление для всех заинтересованных лиц о том, кто, что, в какие сроки, согласно каким требованиям должен совершить. Однако означенная накапливающаяся дезорганизация во многом девальвирует позитивный потенциал этого молодого, но уже порождающего все больше вопросов института.

Как учесть в полной мере все новации, обусловленные динамикой отечественного административного законодательства? Очевидно, что здесь мы подходим к проблеме правового мониторинга реализации административных регламентов. Однако действующий Порядок разработки и утверждения административных регламентов, говоря о необходимости своевременной корректировки последних, не

устанавливает четких процедурных правил по этому вопросу[596]. Следовательно, можно ставить вопрос о целесообразности принятия самостоятельных административных регламентов, посвященных указанной функции[597]. Далее. Анализ содержания Порядка не позволяет определить даже конкретных субъектов такого мониторинга. При этом следует отметить: в литературе уже высказывается точка зрения о необходимости создания самостоятельного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на реализацию функции правового мониторинга в управленческой сфере[598]. Примечательно, что ряд постановлений Правительства РФ определяет в качестве федерального исполнительного органа, уполномоченного осуществлять нормативно-правовую и методическую поддержку проведения мероприятий в рамках административной реформы (в том числе —

[596] Согласно п. 15 Порядка, внесение изменений в административные регламенты осуществляется в случаях: изменения законодательства РФ, регулирующего исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги); изменения структуры федеральных органов исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции (предоставление государственной услуги); если применение утвержденного стандарта государственной услуги требует пересмотра административных процедур административного регламента; также по предложениям федеральных органов исполнительной власти, основанным на результатах анализа практики применения административных регламентов. При этом конкретные сроки и административные действия не определены.

[597] В научной литературе уже высказывалась идея разработки самостоятельных административных регламентов по вопросам исполнения государственной функции правового мониторинга (см.: Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 57). Также заслуживает внимания и тезис о целесообразности внедрения в структуру всех внешнеуправленческих регламентов разделов, посвященных мониторингу их применения (см.: Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 218, 229-230).

[598] См.: Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 17-29.

По данному вопросу см. Также: Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 38-58; Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 5-11.

проведение мониторинга внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг), Минэкономразвития РФ[599]. Однако правовая действительность показывает: функция мониторинга реализации административных регламентов исполняется последним недостаточно эффективно. Возможно, решение указанной проблемы действительно потребует создания в обозримом будущем специального федерального органа исполнительной власти. Что, конечно, хорошо дополнялось бы реальным исполнением иными федеральными органами исполнительной власти своих обязанностей по мониторингу практики применения утвержденных ими административных регламентов, а также административных регламентов, исполнителями которых они являются.

[599] См., в частности: О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ административной реформы в 2006 г.: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2006 г. № 336 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2528; Об оказании в 2008 году поддержки федеральным органам исполнительной власти и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ в проведении административной реформы: Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2008 г. № 97 // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 753; Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами исполнительной власти субъектов РФ административной реформы в 2009 г.: Постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 562 // Российская газета. 2009. 24 июля.
Также напомним: согласно п. 12 Порядка разработки и утверждения административных регламентов, Минэкономразвития РФ участвует в согласовании проектов таких регламентов.

Глава IV

# Перспективы развития института административных регламентов органов исполнительной власти в Российской Федерации

## § 4.1. Электронные административные процедуры и электронные административные регламенты

Развитие информационных технологий предъявляет новые требования к государственному управлению. Число пользователей сети Интернет в РФ постоянно растет[600] и, как справедливо отмечает А.В. Данилин, «эти люди ожидают, что государство будет предоставлять услуги в режиме онлайн быстро и без особых сложностей, т.е. они ожидают больше услуг и больше прозрачности (выделено автором — К.Д.) от государственных ведомств»[601]. Неудивительно, что проблема внедрения т.н. «электронного правительства» привлекает внимание все большего числа исследователей[602]. Логика проводимых преобразований

---

[600] По данным фонда «Общественное мнение» число пользователей сети Интернет в РФ за период с лета 2005 года по начало 2010 года увеличилось более чем в два раза — с 21 млн. до 43,3 млн. человек. Рост количества активных пользователей еще более значителен: с 5,9 млн. чел. до 25,8 млн. чел., то есть приблизительно в 4,4 раза.

[601] См.: Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре «электронного правительства». М., 2004. С. 21-22.
Проблемы соотношения категорий «государственная услуга» и «государственная функция (полномочие)» рассмотрены выше. Не повторяясь, отметим: все основные выводы данного параграфа, как представляется, актуальны не только для предоставления государственных услуг, но и для исполнения государственных полномочий посредством технических средств.

[602] Википедия определяет электронное правительство как «способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государ-

(в том числе — внедрение многофункциональных центров; создание портала www.gosuslugi.ru; попытки разработки Сводного реестра государственных и муниципальных услуг (функций)) с неизбежностью актуализирует проблему внедрения электронных административных процедур в деятельность государственных служащих. Одним из ключевых элементов такой реформы государственного управления должны стать электронные административные регламенты. Думается, в целом можно согласиться с утверждением о том, что «административные регламенты могут быть эффективно реализованы лишь в электронной форме. Создание электронных административных регламентов — это способ реализации единой программы оптимизации деловых процессов и повышения эффективности государственного управления, выхода на реально работающее «электронное правительство»[603]. Также отметим: необходимость отражения в административных регламентах органов исполнительной власти особенностей выполнения административных процедур в электронной форме прямо подчеркивается Законом № 210-ФЗ.

Одним из базовых нормативных актов по данному вопросу является утвержденная Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» (с изм. и доп.)[604]. До недавнего времени ее реализация шла весьма скромными темпами[605]. Однако было бы неверно утверждать об отсутствии каких-либо успехов во внедрении в

ством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии» (http://ru.wikipedia.org/wiki).

По проблеме электронного правительства см., например: Ирхин Ю. «Электронное правительство»: теория и практика // Государственная служба. 2008. № 4. С. 163-173; Кузнецов С.Л. Электронное правительство — что это такое? // Административное право. 2010. № 1. С. 103-110; Русаков А. Социальные аспекты внедрения концепции «электронного правительства» // Государственная служба. 2008. № 4. С. 174-179; Федосеева Н.Н. Электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях информационного общества (теоретический аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 10. С. 9-12; Шевердяев С.Н. Правовое сопровождение развития «электронного правительства» в России: новые идеалы и старые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 30-37, и др.

[603] http://www.adm.yar.ru/A_CENTER/admref/napravlenie/standart/ivanov.pdf.

[604] СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

[605] По данной проблеме см., например: Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России. М., 2008. С. 140.

деятельность государственного аппарата электронных административных процедур. Наряду с уже рассмотренными выше (в предыдущей главе монографии) мероприятиями предпринимаются шаги по правовому упорядочению процедур взаимодействия исполнительных органов с использованием технических средств. Например, совместным Приказом ФТС, Минсельхоза РФ, Минтранса РФ, Минздравсоцразвития РФ от 28.09.2009 г. № 1774/171/453/797н утвержден Порядок информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ[606]. Названный нормативный административный акт вводит, в частности, институт ЭКТК — электронной копии контроля пункта пропуска, которая включает в себя предоставляемые лицами необходимые документы в электронном виде, а также принятые уполномоченными должностными лицами решения по результатам проведенного контроля. ЭКТК посредством межведомственной системы направляется всем уполномоченным должностным лицам подразделений обозначенных федеральных органов исполнительной власти. Следующим шагом в развитии и обобщении этого направления следует назвать утвержденное Постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 г. № 754 Положение о системе межведомственного электронного документооборота[607] (впрочем, этот рамочный нормативный акт устанавливает преимущественно принципы организации такого взаимодействия и не закрепляет конкретных электронных административных процедур). Не следует забывать о вступившем в силу с 1 января 2010 г. Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[608], установившем, помимо прочего, строгие требования к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет[609].

Но представляется бесспорным, что центральной проблемой развития «электронного правительства» является не совершенствование внутриведомственного документооборота или актуализация выпол-

[606] Российская газета. 2010. 3 фев.

[607] Российская газета. 2009. 30 сент.

[608] Российская газета. 2009. 13 фев.

[609] Симптоматично, что отдельное внимание названный закон уделяет административным регламентам и стандартам государственных и муниципальных услуг.

няющих консультативную функцию Интернет-сайтов федеральных исполнительных органов, но обеспечение реального предоставления государственных услуг (исполнения отдельных государственных полномочий) в электронном виде. Думается, что первые серьезные шаги в этом направлении стали предприниматься лишь в последние годы. Общий (и довольно оптимистичный) ориентир обозначен в утвержденной Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 Стратегии развития информационного общества в РФ: к 2015 г. 100% государственных услуг должно стать доступно в электронном виде[610]. Распоряжением Правительства РФ от 9.02.2008 г. № 157-р[611] в План мероприятий по проведению административной реформы были внесены поправки в том числе и по означенному вопросу. В частности, на период 2009-2010 гг. запланирован переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронной форме с использованием общероссийского государственного информационного центра. При этом законодатель пытается определить иерархию приоритетов. Согласно утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 6.05.2008 г. № 632-р Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года[612], признается целесообразным внедрение электронных средств коммуникации в первую очередь при предоставлении государственных услуг в сфере учета объектов недвижимости (а также регистрации прав на них и сделок с ними), государственных услуг в сфере обеспечения социальной помощи и социальных выплат, государственных услуг по оформлению правового состояния граждан, государственных услуг в сфере получения разрешений для предпринимательской деятельности. Важную роль должен сыграть утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 17.10.2009 г. № 1555-р План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти[613]. В основу названного Плана заложен принцип этапности и определено пять основных этапов перевода в электронный вид более 70 государственных услуг и государственно-властных полномочий. При этом на первом этапе предусматривается завершение размещения информации о государственной услуге и государственной функции

[610] Российская газета. 2008. 16 фев.

[611] СЗ РФ. 2008. № 7. Ст. 633.

[612] СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

[613] СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5155.

в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций). Второй этап подразумевает завершение размещения на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения госуслуги (функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде. Третий этап включает в себя обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственных услуг (функций) представлять документы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций). На четвертом этапе предполагается необходимым обеспечить возможность для заявителей осуществлять с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления госуслуги или исполнения госфункции. Наконец, пятый этап должен завершиться созданием механизма получения результатов предоставления государственных и муниципальных услуг (функций) в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом. Согласно утвержденному Плану реализация всех пяти этапов в отношении, например, процедур оформления, выдачи, замены и учета паспортов (и иных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ) должна занять период времени с 15 ноября 2009 г. по июнь 2012 г. В то же время на полный перевод в электронный формат процедур государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним отводится интервал с 15 ноября 2009 г. по декабрь 2011 г. Важную роль призван сыграть Закон № 210-ФЗ, заложивший именно законодательные основы феномена электронных государственных услуг. В частности, согласно п. 6 ст. 2 Закона, предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме есть их предоставление с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе:

1) с использованием портала государственных и муниципальных услуг;

1) многофункциональных центров;

3) универсальной электронной карты;

4) других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявите-

лями. Этот нормативный акт подтвердил решимость законодателя ускоренно внедрить все вышеупомянутые элементы (этапы) электронного взаимодействия в рамках электронного правительства. Так, в соответствии со ст. 10 Закона, при предоставлении государственных (муниципальных) услуг должны обеспечиваться:

1) предоставление информации заявителям и обеспечение доступа заявителей к сведениям о государственных (муниципальных) услугах;

2) подача заявителями запросов и иных необходимых документов и прием таких документов с использованием единого портала государственных (муниципальных) услуг;

3) получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса;

4) взаимодействие субъектов, участвующих в предоставлении услуги;

5) получение заявителем результата (если иное не установлено федеральным законом);

6) иные действия, необходимые для предоставления государственной или муниципальной услуги.

В ч. 4 ст. 29 Закона повторен принцип пошаговости: переход на предоставление государственных услуг в электронной форме осуществляется поэтапно, в соответствии с планами-графиками (которые для федеральных органов исполнительной власти утверждаются Правительством РФ).

Видимо, именно 2010-2011 гг. должны стать переломными в плане внедрения электронных административных процедур в государственную управленческую практику[614]. Шаги по претворению начальных этапов реализуются уже сейчас. Так, с начала 2010 г. на сайте Федеральной налоговой службы предоставляется сервис «личный кабинет налогоплательщика», благодаря которому в онлайн-режиме граждане могут получать информацию о наличии или отсутствии задолженности по имущественному, транспортному и земельному налогам[615]. С 1 апреля 2010 г. ФМС России предоставляет возможность подачи заявки на по-

[614] Очевидно неслучаен акцент Послания Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию РФ 2009 г. по этому вопросу: «…в следующем году (т.е. в 2010 г. — К.Д.) государственные услуги будут доступны и через электронные каналы связи. Это, в частности, должно коснуться приема квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, постановки объектов недвижимости на кадастровый учет и получения библиографической информации из государственных фондов. Через два года в такой электронной форме будет предоставляться не менее 60 ключевых государственных услуг. Вот в чем цель» (Российская газета. 2009. 13 нояб.).

[615] См.: Долги ушли в Сеть // Российская газета. 2009. 9 дек.

лучение российского и заграничного паспортов в электронном режиме, через сайт www.gosuslugi.ru[616]. Принятие Федерального закона от 23 декабря 2009 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»[617] создало правовую основу для того, чтобы с 1 марта 2010 г. граждане могли направлять в Росреестр запросы по электронной почте, при этом ответ должен прийти в течение пяти рабочих дней. Конечно, предоставление абстрактного юридического права еще не означает всеобщей доступности такой возможности. По данным СМИ, с марта 2010 г. в соответствующем режиме заработали регистрационные палаты лишь первых 12 субъектов РФ[618]. Однако и это можно назвать большим шагом вперед: по данным Росреестра только в 2009 году в названный федеральный орган исполнительной власти обратились 110 миллионов заявителей. Из них только 40 миллионов — в связи с регистрацией прав и для постановки участков на кадастровый учет. Остальные 70 миллионов обращались за получением выписок. Таким образом, теоретически с внедрением электронного порядка получения выписок и иных справок очереди в Росреестре могут сократиться более чем вдвое[619]. Еще одним примером законодательного закрепления феномена электронных административных процедур может служить Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп.)[620]. Согласно ч. 4 ст. 27 названного закона с 1 января 2011 г. юридические лица и индивидуальные предприниматели вправе направлять в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти в соответствующей сфере уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Наконец, необходимость внедрения электронных административных процедур (в основном, по направлению, принятию и регистрации заявлений и иных необходимых документов в электронной форме) по широкому кругу общественных отношений закреплена Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

[616] За границу через Интернет // Российская газета. 2010. 1 апр.

[617] Российская газета. 2009. 23 дек.

[618] Дачная амнистия перекочует в Интернет // Российская газета. 2010. 15 фев.

[619] См.: Ускорение «дачной амнистии» // Российская газета. 2010. 4 марта.

[620] Российская газета. 2008. 30 дек.

Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[621]. Согласно ст. 29 этого Закона, основная часть его положений вступает в силу с 1 января 2011 г. Соответствующие поправки внесены в 26 федеральных законов[622].

[621] Российская газета. 2010. 2 авг.

[622] Закон РФ от 18.04.1991 г. № 1026-I «О милиции» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503); Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565); Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1993. № 32. Ст. 1227); Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553); Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873); Федеральный закон от 1.04.1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401); Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029); Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588); Федеральный закон от 8.02.1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785); Федеральный закон от 7.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071); Федеральный закон от 8.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430); Федеральный закон от 8.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3431); Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831); Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832); Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4920); Трудовой кодекс РФ (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3); Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3028); Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032); Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстсве)»» (СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190); Федеральный закон от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169); Федеральный закон от 2.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060); Федеральный закон

Примечательно, что уже началась соответствующая корректировка административных регламентов. Так, Приказом МИД РФ от 3.06.2010 г. № 8281[623] внесены поправки в Административный регламент исполнения государственной функции по оформлению приглашений, а также принятию решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в части внедрения электронных административных процедур по направлению, принятию заявления в электронной форме, проверке наличия необходимых документов (их электронных копий), формированию дела (и направлению заявителю справки в электронной форме с необходимыми сведениями), направлению по информационно-телекоммуникационным сетям МИД РФ решения о выдаче визы. Впрочем, эта попытка еще должна пройти оптимизацию, так как некоторые новеллы представляются весьма небесспорными. Например, срок для совершения такого действия, как формирование дела и выдача справки при подаче документов на бумажном носителе составляет 5 минут, в то время как на совершение аналогичного действия при обработке электронного заявления отводится целый рабочий день.

Итак, повторим: на момент написания книги (к сентябрю 2010 г.) основными итогами внедрения электронных процедур можно обозначить предоставление пользователям возможности ознакомления с электронными версиями документов и (в лучшем случае) направления заявлений по электронной почте. Однако очевидно, что по мере расширения и углубления процессов «электронизации» государственного управления, совершенствования и упорядочения системы электронных административных процедур все большее значение

от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448); Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3451); Федеральный закон от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943); Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249); Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738).

[623] Российская газета. 2010. 13 авг.

должны приобретать электронные административные регламенты (далее — ЭАР).

Но прежде чем приступить к анализу проблемы ЭАР, солидаризируемся с тезисом Ю.Г. Просвирнина, который справедливо отметил: «Исследование процесса формирования электронного государственного управления в нашей стране позволяет сделать вывод о том, что существует серьезная диспропорция между организационными и правовыми основами данного процесса». Автор подчеркивает известный контраст между сравнительно логичным определением концептуальных основ, подходов к архитектуре федерального и регионального «электронного правительства» и отсутствием четких правовых основ по целому ряду проблем, в том числе — ЭАР[624]. Действительно, правовая регламентация ЭАР оставляет желать лучшего, несмотря на то что первые упоминания о них появились одновременно с началом внедрения «обычных» административных регламентов. Так, еще в первоначальной редакции Порядка разработки и утверждения административных регламентов 2005 г. указывалось: при разработке административного регламента федеральный орган исполнительной власти может использовать электронные средства описания и моделирования административно-управленческих процессов для подготовки структуры и порядка административных процедур и административных действий[625]. Нетрудно заметить неконструктивную лаконичность и диспозитивность указанной нормы. Неудивительно, что до недавнего времени она фактически игнорировалась федеральными исполнительными органами. Закон № 210-ФЗ, как уже отмечалось выше, прямо потребовал отражать в текстах административных регламентов

[624] См.: Просвирнин Ю.Г. Вопросы электронного правительства // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы научно-практической конференции, посвященной 50-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20-21 ноября 2008 г.). Вып. 5. Ч. 2: Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 397-398.

[625] Согласно Распоряжению Правительства РФ от 6.05.2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.» (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 г. № 219) обеспечение деятельности Правительственной комиссии по проведению административной реформы по разработке требований к административным регламентам в части исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в электронном виде возлагается на Минэкономразвития РФ.

особенности выполнения административных процедур в электронной форме (ст. 12). Но и здесь законодатель не предпринял даже попытки дать хотя бы общую характеристику феномена ЭАР.

Попытка формулирования легальной дефиниции ЭАР была предпринята в Концепции административной реформы: электронные административные регламенты — это административные регламенты, реализуемые посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения соответствующих действий (см. раздел II «Система мероприятий по проведению административной реформы», направление «Стандартизация и регламентация»). Более пространное определение ЭАР можно найти в разработанной ЦСР концепции проекта федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в РФ»: «Под электронным административным регламентом, правовой статус которого закрепляется обычным административным регламентом, понимается электронная форма административного регламента (форма реализации административных регламентов с помощью информационно-коммуникационных технологий), используемая для выполнения, анализа и контроля управленческих действий и процедур, обеспечивающих принятие исполнительным органом государственной власти управленческого решения и/или оказание государственной услуги в электронной форме»[626].

[626] www.csr.ru.

Отметим очевидный факт: электронные процедуры (т.е. действия должностных лиц, государственных органов, объединенные общим результатом и реализуемые посредством исполнения преимущественно или исключительно технических средств) могут «легализовываться» не только в административных регламентах органов исполнительной власти, но и в иных нормативных правовых актах. В этом смысле ЭАР можно понимать как электронную форму соединения в единое организационное целое электронных административных процедур как правовых актов управления (приказов, инструкций, порядков, положений и т.д.) федеральных и/или региональных исполнительных органов, так и нормативных правовых актов высшей юридической силы. И все же ЭАР «ближе» всего именно к административным регламентам, по крайней мере, ввиду двух причин. Во-первых, административные регламенты органов исполнительной власти и содержащиеся в них административные процедуры уже в настоящее время весьма многочисленны (а в перспективе их число будет только расти). Во-вторых, в очередной раз повторим: административные процедуры наиболее развиты в первую очередь в административных регламентах. Поэтому в дальнейшем мы будем рассматривать ЭАР в связи не с любыми нормативными актами, но административными регламентами федеральных органов исполнительной власти.

Отсутствие строгих легальных формулировок повышает актуальность достижений доктринального анализа. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, в самом общем плане ЭАР «определяет электронный формат публичной деятельности и составляет основу функционирования единой электронной сети государственных органов местного самоуправления по выполнению публичных функций. Регламент основывается на системе электронной обработки и анализа информации в ходе выполнения функций государственного органа, органа местного самоуправления»[627]. Однако анализ научной литературы и нормотворческих экспериментов по поводу ЭАР позволяет, по нашему мнению, с известной долей условности выделить несколько основных подходов: «кибернетический» (в соответствии с которым последние рассматриваются в первую очередь с управленческой, технократической точки зрения) и «юридический» (где предпринимаются попытки изучения правовых аспектов заявленной проблематики). Так, в соответствии с первым подходом ЭАР можно определить как «некое описание, так или иначе помогающее ИТ-средствами в реализации некоторой официальной инструкции (административного регламента), которая определяет конкретные целенаправленные действия (деловой процесс или их совокупность) государственного органа…»[628]. При этом в рамках кибернетической концепции также ведутся дискуссии по поводу определения корректного объема данного понятия: «Словосочетание «электронный административный регламент» (ЭАР) в российской практике в последнее время — одно из наиболее распространенных, но весьма размытых определений. В существенной мере толкование зависит от того, с какой точки зрения рассматривается предмет определения. В одних случаях ЭАР по сути становится неотличим от давно применяемых терминов (например, «модель делового процесса»), что делает сомнительным необходимость введения нового термина. В других случаях понимание ЭАР расширяется вплоть до описания любой деятельности или функции государственного органа, что, очевидно, является неоправданным»[629]. Вместе с тем, при всей важности разработки управленческой модели электронной деятельности публичных субъектов административного права, необходимо определиться с собственно юридическим ее наполнением. Здесь некоторые авторы пред-

[627] Административное право и процесс: полный курс. С. 626-627.

[628] Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / Под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. М., 2004. С.195.

[629] Там же. С.193.

принимают попытки раскрытия ЭАР в качестве системы правовых норм. В частности, Ю.А. Тихомиров предлагает выделить, по аналогии с «классическими» административными регламентами, «электронный административный регламент публичной функции» (как систему правовых норм, определяющих электронный формат условий, последовательности, сроков совершения действий и решений органами власти, необходимых для осуществления публичной функции), «электронный регламент взаимодействия» (система правовых норм, определяющих электронный формат административных процедур, применяемых несколькими органами исполнительной власти и(или) органами местного самоуправления в ходе выполнения одной публичной функции), а также «электронный административный регламент органа» как правовые нормы, определяющие электронный формат административных процедур, применяемых в ходе выполнения функций органов исполнительной власти[630] (видимо, здесь автор попытался сформулировать «технический» аналог собирательному понятию «административный регламент федерального органа исполнительной власти» как совокупности всех его административных регламентов)[631].

Впрочем, акцент только на технически-управленческом или юридическом аспектах ЭАР не позволяет достаточно полно раскрыть его сущность. Думается, следует согласиться с высказанной в литературе точкой зрения, в соответствии с которой предлагается выделить в зависимости от степени формализации четыре основные формы ЭАР: «гипертекстовую», «сценарную», «модельную» и «программную»[632]. Нетрудно заметить, что названные четыре основные формы одновременно являются и ступенями развития ЭАР (шире — всего феномена электронного правительства), их перехода от простого текста в машиночитаемом формате к реально функционирующему электронно-юридическому явлению.

«Гипертекстовая» форма соответствует первому и легчайшему этапу внедрения ЭАР. Здесь достаточно перевести тексты «обычных» административных регламентов федеральных органов исполнитель-

[630] Административное право и процесс: полный курс. М., 2008. С. 627.

[631] Заметим: характеризуя ЭАР в качестве системы норм, указанный автор избегает термина «нормативный акт».

[632] См., например: Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации. М., 2004. С. 203-215; концепция проекта федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» (www.csr.ru).

ной власти в машиночитаемую форму. Такой перевод в электронную форму должен был начаться в 2005-2006 гг., ведь еще Порядок разработки и утверждения административных регламентов 2005 г. требовал их размещения на официальных Интернет-сайтах федеральных исполнительных органов. Однако старт реальному массовому созданию гипертекстовых форм регламентов был положен запуском в конце 2009 г. сайта www.gosuslugi.ru. Полагаем, в течение 2010 г. этот процесс будет завершен.

«Сценарная» форма ЭАР представляет собой формализованное по формату, структуре и лексике описание на естественном языке последовательности действий (процедур и процессов). На втором этапе необходимо, чтобы было налажено взаимодействие между ИТ-специалистами и юристами, разрабатывающими административные регламенты. По нашему мнению, прообразом сценарной формы ЭАР в настоящее время могут служить блок-схемы административных процедур и административных действий, устанавливаемые, как правило, в приложениях к административным регламентам федеральных органов исполнительной власти.

«Модельная» форма есть независимая от любой конкретной ИТ запись на специальном формальном стандартизированном языке моделирования деловых процессов. Этот этап должен полностью проводиться специалистами по моделированию и оптимизации бизнес-процессов. Как отмечается в литературе, «особая важность и ценность сценария ЭАР может быть понятной, если учесть, что исходные тексты административных регламентов обычно представляют собой плохо связанное «нагромождение» пунктов с отдельными правилами, требованиями, ограничениями и т.п.»[633]. Конечно, безапелляционное утверждение о «плохой связанности» административных процедур в административных регламентах является известным преувеличением. Вместе с тем читать многие административные регламенты непросто даже юристам (не говоря уже о лицах, не имеющих специального юридического образования). И это обстоятельство наверняка еще осложнит работу над ЭАР.

Наконец, четвертая форма ЭАР знаменует собой последний и «высший» этап его развития — запись на языке конкретного ИТ-инструмента реализации средств поддержки деловых процессов. На четвертом этапе должны быть задействованы усилия специалистов

[633] Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации. М., 2004. С. 207.

по разработке и внедрению корпоративных информационных систем[634].

Тезис об этапности разработки и внедрения ЭАР в управленческую практику заставляет затронуть еще одну важную проблему — реинжиниринга административных процедур. Дело в том, что в соответствии с общемировой практикой внедрения ИС в корпорациях и государственном секторе в процессе реинжиниринга для деловых процессов составляются две модели — «как есть» (as is) и "как должно быть» (as to be). При внедрении в управленческую практику ЭАР основные усилия по реинжинирингу существующих административных процедур, как представляется, следует сосредоточить на третьем (модельном) этапе. То есть сначала будут создаваться модели, отражающие существующую управленческую реальность (as is). Затем, после изучения всех заслуживающих внимания обстоятельств и факторов, по итогам оптимизации процессов должны составляться модели «как должно быть». На основе новых моделей могут быть составлены новые административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и должностные регламенты государственных служащих. Однако проблема с административными регламентами заключается в том, что сами они являются «свежим», только начинающим проходить апробацию практикой правовым явлением. Следовательно, и ЭАР должны разрабатываться и внедряться не столько одновременно с вновь разработанными нормативными правовыми актами, сколько после корректировки практики реализации последних. Также подчеркнем: хотя обозначенные этапы и пронумерованы последовательно, но они не могут следовать строго линейно от первого к последнему и завершиться итоговым результатом. Здесь следует обратиться к итерационным (т.е. многократно повторяющимся) процессам разработки любого программного обеспечения (ведь итогом работы по созданию ЭАР должен стать некий комплекс ИТ-продуктов, в том числе и программное обеспечение). Все они предусматривают использование результатов последующих шагов в предыдущих. Выполнив шаг 1, выполняем шаг 2; получив на втором шаге новую информацию, возвращаемся к преды-

[634] Напомним: принцип этапности отражен во всех основных правовых актах, посвященных внедрению в РФ электронного правительства — Программе «Электронная Россия», Концепции административной реформы, Распоряжении Правительства РФ от 17.10.2009 г. № 1555-р (утвердившем План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти) и Законе № 210-ФЗ.

дущему этапу и полностью или частично повторяем его с использованием новых сведений из второго шага. После нового выполнения шага 1 снова выполняем шаг 2. Конечно, в идеале количество таких повторных итеракций должно быть минимизировано, что не меняет сам принцип нелинейности развития процесса. Следовательно, полный цикл разработки и внедрения ЭАР будет отличаться от простого перехода от начала к концу. Думается, примерный алгоритм работы над ЭАР можно представить следующим образом:

1) составление и первоначальное утверждение административных регламентов в текстовом виде на естественном языке (подготовительный этап);

2) составление гипертекстового варианта (первый этап);

3) перевод административного регламента в сценарную форму (второй этап);

4) перевод административного регламента в модельную форму (третий этап);

5) оптимизация процессов с помощью методологий реинжиниринга;

6) перевод модельной формы в сценарную для понимания юристами;

7) корректировка текстовой формы административного регламента с учетом изменений, полученных в процессе реинжиниринга, переутверждение административного регламента;

8) составление гипертекстового варианта (первый этап);

9) перевод текстовой формы в сценарную (второй этап);

10) перевод сценарной формы в модельную (третий этап);

11) перевод модельной формы в программную (четвертый этап).

Нетрудно заметить, что указанная последовательность содержит сценарий, предусматривающий только один этап оптимизации и, соответственно, конвертации в текстовую форму и обратно. В принципе, их может быть и больше. Тем не менее такие этапы конвертации необходимы, так как именно комплекс результатов всех четырех этапов должен представлять собой полный ЭАР. Разумеется, этот комплекс должен отвечать требованиям непротиворечивости (как внутренней, так и внешней). То есть каждый из компонентов ЭАР должен содержать одни и те же инструментарии (только в разных представлениях) и различные взаимосвязанные ЭАР не должны противоречить друг другу.

Важную роль в обеспечении методологического единства в разработке ЭАР должны сыграть положения национального стандарта ГОСТ Р 52294-2004 «Информационная технология. Управление организацией.

Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения» (далее — ГОСТ)[635]. Названный стандарт распространяется на «автоматизированные системы обработки информации и управления учреждений, предприятий и организаций независимо от форм собственности и подчинения и определяет основные положения по созданию, внедрению, эксплуатации и сопровождению электронного регламента их административной и служебной деятельности»[636]. Наибольший интерес в рамках параграфа представляют положения п. 4.2 («управленческая среда электронного регламента») и п. 4.3 («формализация представления объектов при проектировании электронного регламента») ГОСТа. В п. 4.2 выделены следующие уровни электронного регламента: уровень стратегии, уровень функций и процессов, уровень правил (регламентации) работ, уровень управления исполнением, уровень анализа и коррекции, управление ресурсами. Рассмотрим подробнее два ключевых, на наш взгляд, уровня (этапа) электронного регламента — правил (регламентации) работ и управления исполнением. Как отмечается в п. 4.2.3 ГОСТа, на уровне правил (регламентации) работ реализуется проектирование и управление правилами организации работ (формирование содержания регламента выполнения работ), устанавливаются операционные регламенты выполнения работ, то есть схемы, правила и средства обеспечения преобразования «входов» работ в их «выходы». Определяются результаты каждой выделенной работы, применяемые для ее выполнения материальные объекты и информация, правила контроля (входного, внутреннего, выходного), контролирующие лица, их действия в случае несоответствия установленным требованиям, ответственные исполнители, база (технологическая, нормативная, методическая), показатели (входные, внутренние, выходные), документы (входные, внутренние, выходные), необходимые ресурсы, компетенция персонала, периодичность, сроки начала и завершения работ. Таким образом, на данном уровне устанавливаются отношения следующих объектов корпоративного знания: работа (правила, содер-

[635] www.complexdoc.ru.

[636] Согласно ГОСТу, под регламентом административной и служебной деятельности понимается «совокупность правил, устанавливающих порядок деятельности администрации, менеджеров и исполнителей организации в рамках согласованных рабочих процессов, обеспечивающих достижение заявленных целей»; при этом электронный регламент административной и служебной деятельности предлагается определить в качестве «регламента административной и служебной деятельности, реализуемого с применением информационно-коммуникационных технологий».

жание) → нормативно-методическая и технологическая база → сроки → ответственность → результаты (получаемые, формируемые, передаваемые). К типовым вопросам управления, которые необходимо решать на данном уровне, относятся:

- что и как создается в результате работы, кто отвечает за ее исполнение?
- какое необходимо технологическое и ресурсное обеспечение для выполнения работы?
- какими нормативно-методическими документами определяются требования по выполнению каждой работы?
- кто и какие выполняет действия?
- кто и какие получает, формирует, передает документы, показатели и другие результаты работы?
- по каким правилам и схемам формируются показатели и документы?
- от кого и как принимаются документы и показатели, куда и как передаются?
- каким уровнем компетенции обладают персонал управления и исполнители?
- кто, каким образом, при каких условиях и когда проверяет, согласует и утверждает результаты работы?

Уровень правил (регламентации) работ логически перетекает в уровень управления исполнением, основные требования к которому определены в п. 4.2.4 ГОСТа. Последний обеспечивает оперативное исполнение работ по заданным правилам, проведение их аудита, выявление и отработку отклонений. Выполняется управление событиями по установленным правилам до уровня рабочего места исполнителей. Ведется оперативный контроль процессов, учета требований потребителей, результатов аудита организации и исполнения работ, проводится формирование статистики по исполнению. На данном уровне устанавливаются отношения следующих объектов корпоративного знания: работы → события (плановые, исполняемые, прошедшие, просроченные) → объекты работы (получаемые, подготавливаемые, передаваемые) → аудит исполнителей (замечания, предложения) → рассылки по событиям. К типичным вопросам управления, которые необходимо решать на уровне управления исполнением электронных регламентов, ГОСТ относит следующие:

- какие имеются плановые (выполненные, просроченные) работы и события, выполняемые подразделением (исполнителем)?

- что получено (подготовлено, передано) в результате выполнения работы и какие есть замечания и предложения у потребителей результатов?
- какие ресурсы использовались (должны использоваться) в рабочих процессах?
- какие исполнители и по каким направлениям делали замечания и предложения, как на них реагировал персонал управления?
- какова статистика исполнения работ, а также зафиксированные причины задержек или других отклонений (по исполнителю, по подразделению)?

Нетрудно заметить, что п. 4.2.4 ГОСТа создает методологическую базу для описанных выше процессов реинжиниринга, оптимизации процессов и их перевода из модели «как есть» в модель «как должно быть».

В п. 4.3 ГОСТа определяются общие требования и этапы формализации представления объектов при проектировании электронного регламента: представление стратегии организации, представление целей подразделения, представление работ подразделений, представление сценариев исполнения работ, представление информационных объектов в работах. Рассмотрим подробнее п. 4.3.4 ГОСТа, посвященный представлению сценариев исполнения работ. Документ определяет систему управленческих элементов, которые должны быть формализованы: наименование объекта работы; связанные описания по работе (цели, мероприятия или работы более высокого уровня); ответственный исполнитель; сроки начала и окончания работы; получаемые объекты или информация (например: наименование получаемого объекта или информации; источник получения объекта или информации; плановый срок получения объекта или информации); события по работе с объектом (например: плановое событие; местонахождение объекта при плановом событии; ответственный за отработку события; плановый момент наступления события); рассылка уведомлений по событиям (например: адресат рассылки; условия и события рассылки; плановые действия адресата); создаваемые по работе задания или поручения (например: дата выдачи задания или поручения по объекту; дата исполнения задания или поручения; автор задания или поручения; наименование исполнителя задания или поручения; содержание задания или поручения); порядок и регламенты взаимодействия при получении, подготовке или передаче объекта; порядок использования средств технологического обеспечения

работы; аудит исполнителей (замечания, предложения) по объектам, срокам; учет затраченных ресурсов. Представляется, что положения п. 4.3.4 ГОСТа закрепляют сравнительно универсальную модель как «обычных» административных процедур (в настоящее время довольно успешно реализуемых в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти), так и электронных административных процедур, формализация которых идет значительно хуже (к чему мы еще вернемся).

Оценивая названный ГОСТ, необходимо отметить, что его содержание весьма актуально и важно в качестве методологической основы всех существующих и разрабатываемых электронных регламентов, в том числе — ЭАР федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем нельзя не отметить ряд недостатков этого документа. Во-первых, сравнительная лапидарность и абстрактность его положений. В частности, особое внимание следует уделить концепции построения моделей процессов электронного взаимодействия в различных органах и организациях (о чем уже неоднократно говорилось выше). Во-вторых, слабым местом всех ГОСТов является их спорная юридическая природа. Не углубляясь в дискуссии о технико-юридических нормах, отметим: даже сами ГОСТы очевидно неоднородны. В самом деле, действие ГОСТа, устанавливающего конкретные, поддающиеся измерению параметры, сравнительно легко может быть поддержано охранительными юридическими нормами. Однако ГОСТ Р 52294-2004 закрепляет методологию. Каковы последствия ее несоблюдения отдельными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на принятие административных регламентов? Думается, здесь по аналогии необходимо вспомнить о концепции так называемых «нетипичных» норм (то есть норм, которые не устанавливают конкретных правил поведения, но лишь «обслуживают» «типичные» нормы). Если сравнивать положения названного ГОСТа с нетипичными правовыми нормами, то их можно определить чем-то вроде технико-кибернетической декларации. Такая декларация еще более отдалена от права, чем иные технические положения. Следовательно, их нарушение вряд ли может повлечь неблагоприятные последствия. Поэтому в целях интенсификации разработки ЭАР, отвечающих единой, сравнительно непротиворечивой и современной системе требований, целесообразно придать юридическую силу соответствующей методологии, в том числе — установить юридическую ответственность за ее несоблюдение (как вариант — уклонение от внедрения).

В какой же мере претворены в действующем законодательстве рассмотренные выше концепции и методологии ЭАР? Выше уже приводился Приказ МИД РФ, внесший соответствующие поправки в Административный регламент исполнения государственной функции по оформлению приглашений, а также принятию решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства. Впрочем, анализ системы действующих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод о том, что в целом данное направление модернизации государственного управления развито довольно слабо. В некоторых административных регламентах предпринимаются попытки внедрения административных процедур, совершаемых с помощью специальных технических средств[637]. Однако большинство федеральных органов исполнительной власти с трудом «осваивают» первый и второй этапы внедрения ЭАР — перевод текста административного регламента в машиночитаемый вид и разработку сценарных форм (преимущественно в виде блок-схем административных процедур, содержащихся в приложениях к административным регламентам). Некоторым приближением к феномену ЭАР, видимо, следует признать утвержденный Приказом ФНС от 25.03.2005г. №САЭ-3-06/118@ Регламент обмена информацией в электронном виде между налоговыми органами ФНС России о суммах косвенных налогов, уплаченных в бюджеты Российской Федерации и Республики Беларусь[638]. Данный правовой акт довольно последовательно раскрывает электронные административные процедуры (такие, как, например, получение информации, ответное уведомление о ее получении, отправление информации в иные структурные подразделения ФНС России и т.д.)[639], при этом определенное значение имеют бланкетные упоминания про «ответственных должностных лиц» (важно, чтобы эти нормы пересека-

[637] См., например: Административный регламент по исполнению Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: утв. Приказом Минфина РФ от 19.08.2008 г. № 82н (Российская газета. 2008. 8 окт.); Административный регламент Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним: утв. Приказом МВД РФ от 24.11.2008 г. № 1001 (Российская газета. 2009. 16 янв.).

[638] Налогообложение. 2005. №3.

[639] Немалую часть содержания акта образуют технические нормы (например, правила подготовки и передачи по каналам связи электронных сообщений).

лись с конкретными должностными регламентами). Впрочем, недостатками обозначенного правового акта, на наш взгляд, являются излишняя узость предмета регулирования и принятие вне связи с «традиционными» административными регламентами.

Итак, разработка понятия, определение юридической природы, содержания, методологии разработки и реальное внедрение ЭАР в РФ сопряжено с целым рядом рассмотренных выше проблем. В заключение настоящего параграфа вкратце коснемся некоторых иных дискуссионных вопросов формирования обозначенного феномена.

Во-первых, внедрение электронных административных процедур и ЭАР не должно сопровождаться попытками полного «вытеснения» более традиционных способов взаимодействия. Причин тому несколько. С одной стороны, не все невластные участники административных процедур имеют возможность (а также желание) использовать электронные каналы связи. Как справедливо отмечает А. Русаков, это особенно касается тех, кто нуждается в социальной защите (пенсионеры, инвалиды, малоимущие и т.д.), а также тех, кто предпочитает традиционные методы взаимодействия с государственными органами[640]. С другой стороны, технические возможности государственных органов и их должностных лиц также небезграничны. Особенно это касается территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и государственных органов различных субъектов РФ. Поэтому представляется правильным курс не на полное вытеснение электронными административными процедурами традиционных средств коммуникаций, но на дополнение первыми вторых. Таким образом, ЭАР должны закреплять один из возможных вариантов реализации компетенции федеральных органов ис-

[640] См.: Русаков А. Социальные аспекты внедрения концепции «электронного правительства» // Государственная служба. 2008. № 4. С. 178-179.
Отметим также: по той причине, что не все граждане РФ имеют персональный доступ к сети Интернет, в рамках Программы «Электронная Россия» предполагается создание центров общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и их услугах, предоставляемых в электронном виде. Вопрос только в том, в какой мере и каким образом эти благие намерения будут реализованы на территории РФ — крупнейшего по территории государства в мире со сравнительно ограниченными экономическими возможностями. По данным СМИ, в ряде субъектов РФ, в которых такие пункты действительно уже созданы, цены на соответствующие услуги делают их малодоступными. Так, в Воскресенском районе Подмосковья час работы в сети Интернет в почтовом отделении на конец 2009 года стоил 300 рублей (см.: Ларина Н. Интернет для бабы Нюры // Аргументы недели. 2009. 22 окт. № 42 (180). С. 7).

полнительной власти (их должностных лиц) в рамках исполнения соответствующих административных регламентов.

Во-вторых, известное снижение эффективности действий в обозначенной сфере вызвано «раздроблением» усилий — как «по горизонтали», так и «по вертикали». В программе «Электронная Россия» отмечается: в рамках реализации мероприятий в 2002-2008 гг. телекоммуникационная инфраструктура проектировалась и создавалась для каждой ведомственной государственной информационной системы по отдельности, что привело к дублированию капитальных вложений, затрат на пусконаладочные работы, невозможности сравнить финансовые показатели проекта. Подобная же ситуация складывается и по «вертикали»: из-за отсутствия единой организационной и технологической политики в настоящее время субъекты РФ ведут свои работы по реализации «Электронной России» самостоятельно, как правило — без координации действий друг с другом и с федеральным центром[641]. Для успешного внедрения ЭАР отсутствие единых программных и технологических основ может стать непреодолимым препятствием; здесь не поможет даже самая совершенная методология их разработки. Следовательно, важным шагом для внедрения ЭАР в ближайшее время должны стать меры по унификации не только существующей, но и создаваемой в будущем телекоммуникационной и программной инфраструктуры как на федеральном, так и региональном уровнях.

Третья проблема связана с тем, что разработка и внедрение ЭАР, помимо прочего, ставит целый ряд чисто юридических вопросов. С одной стороны, сам ЭАР, как это следует из рассмотренной выше концепции тетрадности его форм и соответствующих им этапов формализации есть особая электронная модель реализации административных процедур не только административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, но и иных нормативных актов. То есть юридическая сила электронных административных процедур может весьма разниться в зависимости от того, какой нормативно-правовой акт в том или ином случае «обслуживается». Но и здесь мы вновь сталкиваемся с проблемой технико-юридических норм. Думается, в случае с ЭАР ее разрешение также подразумевает дифференцированный подход к различным элементам их формы. Первые два элемента (текст и сценарий) сравнительно легко поддаются юридической формализации и просто включаются в текст «традиционного» нормативного акта.

[641] См., например: Ларина Н. Указ. соч.

Третья форма (модель) носит «пограничный» характер. Четвертая (собственно программа) — в целом за рамками права. Поэтому представляется целесообразным определить правовые основы первых трех форм ЭАР преимущественно в первоначальном нормативном правовом акте (т.е. в акте, чьи процедуры подразумевают электронную форму реализации). «Легализация» же используемых программных средств должна осуществляться самостоятельным нормативным актом общего характера и обладающего повышенной в сравнении с административными регламентами федеральных исполнительных органов юридической силой. Также напомним: внедрение ЭАР должно идти в параллель с развитием «обычных» административных процедур (там, где это целесообразно). В этой части содержание административных регламентов будет шире содержания коррелирующих им ЭАР. Наконец, создание ЭАР потребует формирования целого комплекса иных электронно-юридических документов. Например, Н.Н. Федосеева справедливо отмечает необходимость внедрения, помимо прочего, электронных должностных регламентов, то есть реализуемых в виде программных продуктов алгоритмов исполнения должностных обязанностей, являющихся элементами ЭАР[642].

Четвертое обстоятельство. Специалисты в ИТ-сфере давно доказали тот факт, что государственный сектор наиболее подвержен рискам неэффективных решений. Например, по данным американского Центра правительственных технологий статистика провалов в государственном секторе в среднем составляет 70-80 % от общего числа по сравнению со значением 54 % по всем отраслям в целом; при этом около трети неудач связано с проблемами и недостатками проектирования архитектуры[643]. Из этого факта следует сразу несколько выводов. С одной стороны, не стоит удивляться тому, как неспешно внедряются те или иные инновации в государственный сектор. Фактическое отсутствие в настоящее время полноценных ЭАР — управленческая неудача, и далеко не единственная. С другой стороны, при планировании тех или иных модернизаций следует ставить цели и задачи не только амбициозные, но и реально достижимые в приемлемые сроки. Многие пункты программных документов по ЭАР до недавнего времени либо не реализовыва-

[642] См.: Федосеева Н.Н. Административные регламенты как инструмент современного государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6 (СПС «КонсультантПлюс»).

[643] Данилин А., Слюсаренко А. Архитектура и стратегия. «Инь» и «Янь» информационных технологий предприятия. М., 2005. С. 432.

лись вовсе, либо претворялись в жизнь с существенным нарушением сроков. Будем надеяться, что в 2010-2011 гг. наступит перелом в этой порочной практике.

Наконец, пятое и важнейшее обстоятельство: как уже говорилось выше, разработка и внедрение в управленческую практику ЭАР должно проходить не только поэтапно, но и нелинейно. Это означает, что все существующие административные регламенты федеральных органов исполнительной власти в целях оптимизации электронной формы их реализации предстоит переделать (и не один раз). Следовательно, мы находимся в самом начале сложного, длинного, но необходимого пути.

## § 4.2. Административные регламенты как правовая форма деятельности юридических лиц публичного права

Изменения задач, содержания, правового оформления, субъектного состава государственного управления, обусловленные как возникновением новых сфер для публичного упорядочивающего воздействия, так и «сокращением» участия государства в традиционных сферах, не только подвергается научному анализу[644], но постепенно получает все более полное отражение в законодательстве.

Привычное для отечественной правовой системы деление коллективных субъектов административного права на наделенные властной компетенцией государственные органы и невластные организации все менее отражает реальное положение вещей и входит во все более глубокое противоречие с назревшими потребностями управленческой

[644] Как справедливо отмечает Ю.Н. Старилов, самостоятельный элемент предмета административного права образуют управленческие отношения, возникающие при реализации общественными организациями и иными негосударственными организациями делегированных им государством специальных государственно-властных полномочий по вопросам управленческой деятельности (см.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 44). Схожее мнение высказывалось и некоторыми иными специалистами в науке административного права (см., например: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 54).
Следует отметить, что по вопросам административной децентрализации в отечественной литературе начинают появляться самостоятельные работы (см.: Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. Воронеж, 2005. 336 с.). По зарубежному опыту организации и функционирования системы децентрализованной администрации см., например: Административное право зарубежных стран: Учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 58-72.

практики, а значит, и с будущей системой такого управления. Важную роль в формировании основ теории и правового оформления обозначенной трансформации играет практика Конституционного Суда РФ. В частности, включение в состав властных субъектов административных процедур негосударственных организаций опирается на правовую позицию Конституционного Суда РФ[645], указавшего, что Конституция РФ не запрещает передавать негосударственным организациям, участвующим в исполнении функций публичной власти, отдельные полномочия исполнительных органов власти. Большое значение процессу административной децентрализации придается Концепцией административной реформы. В разделе III (параграф «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции») подчеркивается необходимость продолжения работы по передаче отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые сами могут эффективно осуществлять эти функции. Также Концепция акцентирует целесообразность развития механизма аутсорсинга — выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Важность демаркации компетенции различных публичных субъектов административного права (также правовых основ их деятельности) отмечается и в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (с изм. и доп.) «О защите конкуренции»[646], в ч. 3 ст. 15 которого закреплен прямой запрет на совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов (за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ), а также на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами властных органов, в том числе контрольно-надзорного характера (если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строи-

[645] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст.ст. 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Российская газета. 1998. 28 мая.

[646] Российская газета. 2006. 27 июля.

тельству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»)[647].

Впрочем, определение надлежащей системы субъектов для реализации публичного управления оказалось весьма непростой задачей. Думается, не будет преувеличением утверждение о том, что исторически первыми «фаворитами» постсоветской управленческой практики стали ГУПы (МУПы), реформа которых идет в настоящее время весьма непросто[648]. Вместе с тем система коллективных субъектов административного права, претендующих на осуществление публичных функций, за последние годы разрослась и усложнилась. Проблема регулирования правового статуса ГУПов (МУПов), включения их в административные процедуры (в том числе административные процедуры административных регламентов) являет собой лишь частный случай более общей проблемы — формирования института юридических лиц публичного права. В данном параграфе книги будут рассмотрены вопросы внедрения в деятельность таких субъектов административных регламентов. Но для этого нужно ответить на ряд более частных вопросов: какие виды деятельности юридических лиц публичного права целесообразно регулировать посредством административных регламентов[649]; какова юридическая

[647] Отметим: формулировку запрета на наделение хозяйствующих субъектов властными полномочиями в ч. 3 ст. 15 названного закона трудно признать удачной, так как в ней говорится лишь о двух государственных корпорациях. В то же время примеров совмещения в правовом статусе одного коллективного субъекта и властной компетенции, и прав на ведение хозяйственной деятельности немало. Далеко не все случаи такого совмещения нецелесообразны (пример — ЦБ РФ, о котором речь пойдет ниже). Так что положения ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции нуждаются в корректировке.

[648] 19 января 2010 г. Президиум ВАС РФ принял прецедентное Постановление № 11390/09 по делу № А32-23959/2008-4/402 (СПС «КонсультантПлюс»), признав незаконным возложение администрацией г. Сочи на МУП «Городской центр по земельно-имущественным отношениям» ряда публичных функций, в том числе — по подготовке постановлений мэрии о предоставлении и изъятии земель, подготовке и выдаче земельно-кадастровых справок. Как отмечают должностные лица ФАС России, подобных дел у службы много, но впервые этот вопрос рассмотрел ВАС РФ. Есть основания полагать, что созданный прецедент позволит ускорить борьбу с незаконной деятельностью ГУПов и МУПов (см. также: МУПы лишили власти // Коммерсант. 2010. 21 янв. № 9. С. 7).

[649] В самом общем плане, как уже неоднократно говорилось выше, можно выделить две основные сферы управленческих отношений: традиционное властное управление и правопредоставляющее жизнеобеспечивающее управление (публичные услуги). Правовое оформление административных процедур предо-

сила (шире — правовая природа) названных административных регламентов; каковы виды административных регламентов, применимых в деятельности различных организационно-правовых форм юридических лиц публичного права? Кроме того, следует разобраться с правовым статусом исполнителей административных процедур административных регламентов юридических лиц публичного права и юридической природой принимаемых ими правоприменительных решений. Однако прежде всего необходимо вкратце определиться с понятием, признаками и основными видами юридических лиц публичного права.

Отдельные упоминания названной проблемы в отечественной юридической науке можно было встретить еще много десятилетий назад[650], однако глубинные трансформации государственного управления именно последнего времени выдвинули феномен юридических лиц публичного права на «переднюю линию фронта» научных исследований[651].

---

ставления публичных услуг подробно рассмотрено в § 3.2 монографии. Поэтому в данном параграфе основное внимание будет уделяться проблеме внедрения административных регламентов исполнения юридическими лицами публичного права властных полномочий.

[650] Как писал еще С.Н. Братусь в своей монографии 1947 г., «с точки зрения характера и значения своей деятельности не только в теории, но и в законодательстве юридические лица буржуазного права делятся на: а) публичные и б) частные. Публичными юридическими лицами признаются государство, административно-территориальные образования, некоторые государственные учреждения и так называемые публично-правовые корпорации (например, адвокатура). Частными юридическими лицами называют все иные общественные образования — корпорации и учреждения, деятельность которых не поднята до уровня деятельности, имеющей общегосударственное, публично-правовое значение» (Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 62-63).

[651] Приведем лишь некоторые новейшие публикации по данному вопросу: Богданова И. О перспективах использования категории «юридическое лицо публичного права» в российском законодательстве // Хозяйство и право. 2008. № 1. С. 68-72; Болгова В.В. К вопросу о юридическом лице публичного права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 63-66; Болдырев В.А. О «юридических лицах» публичного права // Журнал российского права. 2008. № 11. С. 127-134; Зенков М. О юридических лицах публичного права // Государственная служба. 2007. № 6. С. 95-98; Курбатов А.Я. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. № 10. С. 77-85; Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. 23 с.; Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3. С. 38-45; Юридические лица в сфере публичного и частного права // Журнал российского права. 2009. № 6. С. 141-147, и др.

Периодически в юридических кругах обсуждаются вопросы законодательного закрепления указанного института[652], однако на момент написания книги никаких легальных формулировок законодательство РФ по юридическим лицам публичного права не содержало. В научной же литературе ведутся интенсивные дискуссии; объем понятия раскрывается по-разному: одни авторы относят к юридическим лицам публичного права только коллективные субъекты, выполняющие публичные функции и не являющиеся государственными органами, другие — также государственные органы или даже административно-территориальные образования[653]. Для целей нашего исследования ограничительный подход к понятию и сущности юридических лиц публичного права предпочтителен, так как административные регламенты как правовая форма деятельности федеральных органов исполнительной власти рассмотрены выше, а изучение вопроса о внедрении регламентов в функционирование административно-территориальных образований лишено смысла. При этом, думается, можно согласиться с В.Е. Чиркиным, определившим юридическое лицо публичного права в качестве признанного публичной властью в этом качестве материального и публично-правового некоммерческого образования, выступающего в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющего название, другие идентифицирующие признаки, обладающего имуществом, имеющего права и обязанности и несущего ответственность за свои правовые акты и действия[654].

Опираясь на эту дефиницию, можно выделить следующие основные признаки юридического лица публичного права[655]. Во-первых, в

Кроме того, В.Е. Чиркиным в 2007 г. было опубликовано отдельное монографическое исследование, посвященное означенной проблематике, к анализу которого мы еще не раз вернемся (см.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. 352 с.).

[652] Такая идея нашла отражение, в частности, в подготовленной Минэкономразвития РФ Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. В начале 2010 г. началась работа над концепцией соответствующего законопроекта (см.: Госкорпорации на новый лад // Российская газета. 2010. 26 фев.).

[653] Срав., например: Курбатов А.Я. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право. 2009. № 10. С. 78; Чиркин В.Е. Указ. соч.

[654] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 94.

[655] При их выделении за основу взяты некоторые из положений, сформулированных В.Е. Чиркиным (см.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 76-94).

самом общем плане следует отметить: юридическое лицо публичного права есть не частно-правовое, но публично-правовое образование; его правовой статус определяется не правовыми актами частного права, а нормативно-правовыми актами публичного права. Во-вторых, цель юридического лица публичного права — выполнение «общих» дел, стремление к «общей пользе». Отсюда с очевидностью вытекает, что такие образования преследуют не частный, но общественный интерес. Следовательно, и воля юридического лица публичного права формируется на основе общественных интересов. В-третьих, юридические лица публичного права всегда, хотя и по-разному, связаны с публичной властью. С одной стороны, в той или иной мере такое юридическое лицо выполняет функции регулирующего, управленческого или квазиуправленческого характера. С другой стороны, в ряде случаев юридические лица публичного права прямо наделены властной компетенцией (в том числе переданными, делегированными полномочиями). В-четвертых, способы создания юридических лиц публичного права многообразны, но в любом случае отличны от способов создания юридических лиц частного права. В ряде случаев такие субъекты права проходят особый порядок регистрации. Некоторые юридические лица публичного права создаются напрямую, в силу предписаний соответствующего нормативно-правового акта (как например государственные корпорации, государственные компании и государственные внебюджетные фонды) и в государственной регистрации не нуждаются. В-пятых, как будет показано ниже, субъектный материальный состав юридических лиц публичного права в целом ряде случаев составляют лица, природа правового статуса которых весьма близка к природе правового статуса государственных служащих. Это в свою очередь предъявляет особые требования не только к правовым актам, регулирующим деятельность работников-служащих таких юридических лиц, но и к индивидуальным правовым актам, принимаемым этими работниками-служащими.

Классификации юридических лиц публичного права возможны по самым различным критериям. Например, их можно поделить:

1) по времени действия — на постоянные (бессрочные) и временные (срочные);

2) по территориальному масштабу деятельности — на всероссийские, межрегиональные, региональные, местные (локальные);

3) по характеру прав на имущество — на являющиеся собственниками своего имущества и не являющиеся таковыми и т.д. Однако наиболь-

ший интерес представляет деление юридических лиц публичного права по глубинным, сущностным признакам. Анализ юридической литературы по данному вопросу не позволил нам обнаружить единой общепризнанной и внутренне непротиворечивой типизации[656]. Самостоятельное построение типов последних не входит в задачи этой книги. Поэтому мы воспользуемся основными организационно-правовыми формами, уже выделенными действующим законодательством (за исключением упомянутых ГУПов и МУПов) и отвечающими при этом вышеобозначенным признакам, и проанализируем правовую природу таких юридических лиц через призму проблемы внедрения в их деятельность административных регламентов.

1. Анализ отдельных организационно-правовых форм юридических лиц публичного права следует начать с ЦБ РФ. Для отечественного законодательства Центробанк России — один из первых и самых ярких примеров реализации публичного управления субъектом, не являющимся государственным органом. Как известно, согласно Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (с изм. и доп.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о ЦБ РФ)[657], последний означен организацией, юридическим лицом, формально не наделенным статусом государственного органа. Вместе с тем его правовой статус буквально «пронизан» публично-правовым началом[658]. Подробный анализ это-

[656] В качестве аргумента этого тезиса приведем пример из уже неоднократно цитированного новаторского труда В.Е. Чиркина. При всем уважении к этой во многом прорывной и знаковой работе, позволим себе усомниться в целесообразности выделения в качестве однопорядковых основных видов юридических лиц публичного права (помимо прочего) публичных учреждений и некоммерческих общественных организаций. Если для публичных учреждений автор использовал самостоятельно сформулированный критерий — предоставление публичных услуг, то система некоммерческих организаций, как представляется, была просто взята из законодательства. Однако при этом не принималось во внимание то обстоятельство, что целый ряд юридических лиц публичного права, прямо отнесенных законодателем к некоммерческим организациям, уже в настоящее время может предоставлять публичные услуги (государственные корпорации, государственные компании и т.д.).

[657] Российская газета. 2002. 13 июля.

[658] По данной проблеме в отечественной науке существует обширная литература. Назовем лишь некоторые работы: Гузнов А.Г. Применение Банком России мер принуждения к кредитным организациям: правовые аспекты // Деньги и кредит. 2005. № 12. С. 30-40; Лунгу Е.В. Конституционно-правовой статус Центрального банка РФ: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 25 с.; Пастушенко Е.Н. Актуальные вопросы реализации публично-

го статуса не является целью данной книги, поэтому просто перечислим некоторые из (квази)властных полномочий, предусмотренных Законом о ЦБ РФ:

1) полномочие на принятие нормативных правовых актов: Центробанк самостоятельно устанавливает правила подготовки своих нормативных правовых актов; такие акты подлежат государственной регистрации в порядке, аналогичном для нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, и официально публикуются в «Вестнике Банка России» (ст. 7);

2) согласно ст. 56 Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора, осуществляющим постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства и иных обязательных нормативов;

3) в ст. 73 отдельно предусмотрено право Центробанка проводить проверки для осуществления своих функций банковского регулирования и банковского надзора, также право направлять им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений;

4) в ст. 74 закреплены основные юрисдикционные полномочия ЦБ РФ. В случаях нарушения кредитной организацией федеральных законов, издаваемых в соответствии с ними нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации Банк России имеет право требовать от кредитной организации устранения выявленных нарушений, взыскивать штраф в размере до 0,1 % минимального размера уставного капитала либо ограничивать проведение кредитной организацией отдельных операций на срок до шести месяцев. В случае неисполнения в установленный Банком России срок предписаний Банка России об устранении нарушений, выявленных в деятельности кредитной организации, а также в случае, если эти нарушения или совершаемые кредитной организацией

правового статуса Центрального банка РФ // Вестник ВГУ. Серия Право. 2007. № 2 (3). С. 215-230; Пастушенко Е.Н. К вопросу о юрисдикционной деятельности Банка России // Трибуна молодых ученых: Сб. науч. трудов. Вып. 10. Контроль, правовые процедуры и юридический процесс: теория соотношения и практика взаимообеспечения / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 182-202; Рыбакова С.В. Правовое регулирование надзора Банка России за деятельностью кредитных организаций: Автореф. дис….канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 23 с.

банковские операции или сделки создали реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков), Банк России вправе: а) взыскать с кредитной организации штраф в размере до 1 % размера оплаченного уставного капитала, но не более 1 % минимального размера уставного капитала; б) потребовать от кредитной организации: а) осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов; б) замены руководителей кредитной организации, перечень должностей которых указан в ст. 60 Закона о ЦБ РФ; в) осуществления реорганизации кредитной организации; г) изменить на срок до шести месяцев установленные для кредитной организации обязательные нормативы; д) ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов на срок до одного года; е) назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев. Порядок назначения и деятельности временной администрации устанавливается федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными актами Банка России; ж) ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации, предусмотренные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»; з) предложить учредителям (участникам) кредитной организации, которые самостоятельно или в силу существующего между ними соглашения, либо участия в капитале друг друга, либо иных способов прямого или косвенного взаимодействия имеют возможность оказывать влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов; и) отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций.

Порядок реализации компетенции ЦБ РФ определяется, как правило, его собственными нормативными актами. Однако процедурная сторона правовой регламентации развита весьма слабо. Аргументируем заявленный тезис на примере такого важного полномочия, как право Центробанка отзывать лицензию у кредитных организаций при уста-

новлении нарушений законодательства. Согласно ст. 74 Закона о ЦБ РФ, Банк России вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Порядок отзыва лицензии на осуществление банковских операций устанавливается нормативными актами Банка России. Указанием ЦБ РФ от 17.09.2009 г. № 2293-У утвержден порядок отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций при установлении существенной недостоверности отчетных данных[659]. Названный правовой акт достаточно подробно определил основания отзыва и перечни документов, которыми могут подтверждаться факты существенной недостоверности отчетных данных. Однако процедурным вопросам посвящен лишь один (!) пункт (3): «Банк России вправе отозвать лицензию на осуществление банковских операций у кредитной организации, не исполнившей в установленный Банком России срок предписание об устранении нарушений, направленное в связи с установлением фактов из числа указанных в подп. 1.1-1.8 п. 1 настоящего Указания». Нетрудно заметить, что фактически названный нормативный правовой акт не устанавливает ни одной административной процедуры реализации соответствующего полномочия. То же самое можно сказать и про Указание ЦБ РФ от 14.08.2009 г. № 2276-У «О порядке отзыва лицензии на осуществление банковских операций при снижении размера собственных средств (капитала) банка ниже уровня, установленного Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»[660] (с той лишь разницей, что в последнем Указании вообще нет пунктов, претендовавших на регулирование процедурных вопросов)[661].

Представляется очевидным, что для преодоления сложившейся ситуации оптимальным средством должно стать внедрение в деятельность ЦБ РФ внешнеуправленческих административных регламентов исполнения его полномочий. Думается, что наиболее перспективны административные регламенты исполнения Центробанком как своих контрольно-надзорных полномочий, так и ряда охранительных процедур (в части

[659] Вестник Банка России. 2009. № 63.

[660] Вестник Банка России. 2009. № 63.

[661] Анализ ст. 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (Российская газета. 1996. 27 окт.) также не позволяет выявить административных процедур реализации полномочия ЦБ РФ на отзыв лицензий кредитных организаций.

применения принудительных, в том числе наказательных, мер). По нашему мнению, такие регламенты должны приниматься самостоятельно ЦБ РФ, по крайней мере, ввиду двух обстоятельств. Во-первых, Центробанк наделен дискреционными нормотворческими полномочиями. Во-вторых, он не находится в подчинении каких-либо иных федеральных государственных органов. Порядок разработки и утверждения указанных административных регламентов ЦБ РФ должен опираться на общие положения (в данном случае — Закона № 210-ФЗ и Постановления Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679), с учетом специфики статуса ЦБ РФ.

Однако не стоит забывать и об административных процедурах взаимодействия ЦБ РФ с иными публичными субъектами административного права. Установление правовых рамок для внешнеуправленческого взаимодействия также актуально для ЦБ РФ, как и для федеральных органов исполнительной власти[662]. Но существующую систему нормативных актов, регулирующих отношения взаимодействия в данной сфере, также трудно признать оптимальной. Проиллюстрируем сказанное на нескольких примерах. Утвержденный МНС РФ № БГ-16-09/86 и ЦБ РФ № 01-33/2202 26 июня 2002 г. Регламент взаимодействия Министерства РФ по налогам и сборам и Центрального банка РФ по вопросам государственной регистрации кредитных организаций[663] действительно содержит «примерные контуры» административных процедур по направлению друг другу указанными субъектами права соответствующей информации и совершения некоторых административных действий. Однако степень конкретизации административных процедур здесь очевидно ниже заданного административными регламентами уровня. В частности, как правило, в этом правовом акте нет «разбивки» административных процедур на конкретные действия, не говоря уже о доведении их до уровня ответственных должностных лиц. Другой пример: утвержденное 14.11.2000 г. ЦБ РФ совместно с рядом иных государственных органов Положение о взаимодействии и координации деятельности в сфере охраны водных биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с продукцией рыбного промысла[664] административных процедур вообще не со-

[662] По данному вопросу см., например: Прошунин М.М. Организационно-правовые вопросы взаимодействия Росфинмониторинга и Банка России // Финансовое право. 2009. № 8.

[663] Вестник Банка России. 2002. № 38.

[664] Приказ ФПС РФ №319, МВД РФ № 827; МИД РФ № 30613/гс, МНС РФ № БГ-3-11/325, МПР РФ № 172, Минфина РФ № 97н, Минэкономики РФ № 1,

держит. По своей правовой природе оно является административным «соглашением о намерениях» (о которых уже говорилось в § 3.3 монографии). К тому же названный правовой акт (по данным СПС «КонсультантПлюс», версия «Профессионал») не был официально опубликован несмотря на межведомственный характер, что является прямым нарушением требований действующего законодательства. Здесь же упомянем о Письме ЦБ РФ № 169-Т и ФНС РФ № ММ-22-1/944@ от 15.12.2009 г. «Об усилении взаимодействия Банка России и ФНС России по вопросу поступления платежей в бюджетную систему Российской Федерации»[665]. Обозначенное «письмо» также не устанавливает административных процедур (не говоря уже о том, что документ принят в сомнительной с точки зрения положений Постановления Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 форме). Следовательно, все рассмотренные в предыдущей главе книги проблемы регламентации процедур взаимодействия публичных субъектов административного права в полной мере актуальны и для ЦБ РФ. Поэтому можно рекомендовать внедрение в его деятельность не только административных договоров, но и тесно связанных с ними совместных административных регламентов, административных регламентов взаимодействия (которые, напомним, должны обладать повышенной юридической силой по сравнению с иными нормативными актами ЦБ РФ и соответствующих федеральных органов исполнительной власти).

Также отметим: феномен ЦБ РФ — наиболее яркий, но не единственный в финансовой сфере. Как справедливо отмечается в литературе, действующее законодательство РФ наделяет довольно широким кругом публичных функций все коммерческие банки, в том числе —как агентов валютного контроля, как уполномоченных субъектов по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций. При этом механизм реализации ряда таких функций коммерческими банками не всегда в достаточной мере проработан[666].

---

Госкомрыболовства РФ № 223, ГТК РФ № 785, ФСБ РФ № 465, ФСНП РФ № 278, ЦБ РФ № ОД-212 от 14.11.2000 г. «Об утверждении Положения о взаимодействии и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны водных биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с продукцией рыбного промысла» // СПС «КонсультантПлюс».

[665] Вестник Банка России. 2009. № 74.

[666] По данному вопросу см., например: Бахрах Д.Н., Скороходова В.В. Делегирование коммерческим банкам властных полномочий // Современное право. 2007. № 11. С. 2-5; Жилина С.Б. Правовое обеспечение исполнения коммерче-

Думается, что разработку и принятие административных регламентов для коммерческих банков (определяющих порядок реализации преимущественно их контрольно-надзорных функций) следовало бы возложить на уполномоченные в соответствующей сфере федеральные органы исполнительной власти, с участием ЦБ РФ. В основу структуры и содержания таких административных регламентов, по нашему мнению, должны быть положены правила о внешнеуправленческих административных регламентах федеральных исполнительных органов по исполнению контрольно-надзорных полномочий. Уровень юридической силы названных правовых актов можно было бы определить как тождественный (однопорядковый) юридической силе иных внешнеуправленческих административных регламентов федеральных исполнительных органов.

2. Еще одним ярким примером публичных коллективных субъектов права являются государственные внебюджетные фонды. Как справедливо отмечается в научной литературе, несмотря на то что они не признаны в качестве органов государственного управления, не являясь таковыми официально, фактически фонды исполняют функции государственного управления. Можно согласиться с авторами, выделяющими в правовом статусе государственных внебюджетных фондов следующие публичные элементы:

1) специальная цель учреждения фондов, задачи и функции фондов, закрепленные в законодательстве и направленные на финансирование социальных программ;

2) реализация публичного интереса — потребности общества в обеспечении социальной защищенности;

3) компетенция как совокупность прав и обязанностей, властных полномочий;

4) возможность применения принудительного воздействия для выполнения правовых предписаний;

5) определенные организационно-структурные характеристики (законодательно определенный порядок образования, реорганизации, ликвидации фондов, внутренняя структура, территориальные пределы действия и т.д.)[667].

---

скими банками публичных функций в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2006. 28 с.

[667] См.: Забарчук С.Е. Актуальные вопросы административно-правового статуса Пенсионного фонда РФ // Административное право и процесс. 2006. № 2. По проблеме государственных внебюджетных фондов см. также: Саттарова А.А.

В контексте проблематики административных регламентов государственные внебюджетные фонды примечательны, по крайней мере, ввиду следующего обстоятельства. До недавнего времени они были единственными организациями, не обладавшими статусом федеральных исполнительных органов, в деятельность которых предполагалось внедрять административные регламенты. Так, согласно п. 18 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), государственные внебюджетные фонды осуществляют подготовку административных регламентов в соответствии с общими требованиями к административным регламентам федеральных органов исполнительной власти. Примечательно, что Закон № 210-ФЗ основывается на аналогичных позициях. При этом, согласно п. 9 Порядка, такие регламенты, будучи разработанными самими фондами, представляются на утверждение министрам, осуществляющим в установленном порядке координацию деятельности внебюджетных фондов. Здесь нужно отметить следующее обстоятельство: правила по административным регламентам государственных внебюджетных фондов на момент написания книги (1.09.2010 г.) по непонятным причинам не нашли отражения в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус этих фондов. Исключение составляет утвердившее устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 г. № 857[668], в которое Постановлением Правительства РФ от 27.10.2008 г. № 782[669] были внесены необходимые поправки. Согласно п. 21 Устава ФОМС (в указанной редакции), председатель фонда представляет в Минздравсоцразвития РФ на утверждение административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг; последние утверждаются министерством. К сожалению, специальное законодательство по Пенсионному фонду и Фонду социального страхования пока никак не отразило феномен внешнеуправленческих административных регламентов фондов.

---

Фонд как институт в финансовом праве: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. 22 с.; Сенных Л.Н. Управление в области социальной защиты населения: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 8, 14.

[668] Российская газета. 1998. 9 сент.

[669] Постановление Правительства РФ от 27.10.2008 г. № 782 “О внесении изменений в устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 5087.

Не менее примечательным представляется еще один факт. Закрепленные еще в 2005 г. в Постановлении Правительства РФ № 679 нормы по административным регламентам государственных внебюджетных фондов до недавнего времени являлись классическим примером «мертвого» правового института. Только в декабре 2009 г. был принят первый правовой акт такого рода — Административный регламент Федерального фонда обязательного медицинского страхования по исполнению государственной функции «Организация обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан с уведомлением заявителей о принятии по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» (утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 3.12.2009 г. № 947н)[670]. Однако, как представляется, данное направление регламентного регулирования до сих пор находится в зачаточном состоянии по следующим причинам. Во-первых, рассмотрение обращений — не самая главная функция государственных внебюджетных фондов; в компетенции этой категории юридических лиц публичного права есть гораздо более важные и специфические компоненты. Во-вторых, принятие одного или даже нескольких административных регламентов еще не позволяет говорить о формировании полноценного института.

Рассмотрим перспективы внедрения регламентов на примере Пенсионного фонда РФ (далее — ПФ РФ). Согласно п. 1 Положения о нем, Пенсионный фонд РФ является «самостоятельным финансово-кредитным учреждением», осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством РФ[671]. Анализ правового статуса ПФ РФ как самостоятельного вида юридического лица публичного права позволяет выявить различные группы его полномочий, реализация которых требует развитых административных процедур. Приведем в качестве малоудачных попыток установления процедур реализации

[670] Российская газета. 2010. 19 фев.

[671] Положение о Пенсионном фонде РФ: утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (с изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180.
Как справедливо отмечается в научной литературе, ни один нормативный акт в отечественном законодательстве не поясняет, что такое «самостоятельное финансово-кредитное учреждение». Таким образом, используется наименование несуществующей организационно-правовой формы (см.: Болгова В.В. К вопросу о юридическом лице публичного права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 65-66).

таких полномочий следующие нормативные акты: Постановление Правительства РФ от 3.11.2007 г. № 741, утвердившее Правила выплаты ПФ РФ правопреемникам умершего застрахованного лица средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета[672]; Постановление Правления ПФ РФ от 2.09.2006 г. № 197п, утвердившее Порядок регистрации в территориальных органах ПФ РФ страхователей, уплачивающих страховые взносы в ПФ РФ в виде фиксированных платежей[673]; Постановление Правления ПФ РФ от 13.10.2008 г. № 296п, утвердившее Порядок регистрации и снятия с регистрационного учета страхователей, производящих выплаты физическим лицам, в территориальных органах ПФ РФ[674]. Все названные нормативно-правовые акты регулируют управленческие отношения. Однако «глубина» установленных в них административных процедур заметно уступает модели процедур административных регламентов. Отдельно упомянем попытки формирования процедур взаимодействия государственных внебюджетных фондов с иными публичными субъектами права. Последние предпринимаются, но — по-прежнему минуя административные регламенты[675].

Полагаем необходимым сменить административными регламентами существующую систему процедурных актов по вопросам деятельности как ПФ РФ, так и иных государственных внебюджетных фондов. При этом их внедрение потребует, как представляется, значительной модернизации и унификации всего массива законодательства в соответствующих сферах. Дело не только в корректном формулировании адми-

[672] Российская газета. 2007. 14 нояб.

[673] БНА ФОИВ. 2006. № 42.

[674] БНА ФОИВ. 2008. № 51.

[675] См., например: Порядок обмена информацией между территориальными органами ПФ РФ и уполномоченными органами исполнительной власти в субъекте РФ в целях установления социальных доплат к пенсии: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 20.11.2009 г. № 917н (Российская газета. 2009. 28 дек.); Порядок обмена информацией между Пенсионным фондом РФ и уполномоченными органами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющими пенсионное обеспечение в соответствии с Законом РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», в целях установления социальной доплаты к пенсии: утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 20.11.2009 г. № 918н (Российская газета. 2010. 29 янв.).

нистративных процедур. Очевидно, придется преодолевать «разнокалиберность» законодательства, регулирующего схожие вопросы правовыми актами различной юридической силы[676]. Также напомним: государственные внебюджетные фонды наделены правотворческими функциями. В этом контексте, видимо, следует одобрить норму Постановления Правительства РФ № 679 о том, что полномочия по принятию внешнеуправленческих административных регламентов фондов должны возлагаться не на сами фонды, но на курирующие их министерства. Уже одно это обстоятельство должно придавать административным регламентам государственных внебюджетных фондов повышенную юридическую силу по отношению к нормативным актам названных юридических лиц публичного права; последние должны не противоречить первым. В ряду же административных регламентов федеральных органов исполнительной власти названные регламенты, по нашему мнению, могут признаваться «равными» (хотя бы в силу утверждения министерствами).

3. Самостоятельную крупную группу организаций, претендующих на статус юридических лиц публичного права, образуют саморегулируемые организации (далее — СРО). Однако анализу перспектив внедрения в их деятельность административных регламентов логически предшествует краткое определение сущности этого правового явления.

Институт СРО — явление нерядовое для административного законодательства последних лет. Очевидно, по этой причине ему уделяется значительное внимание в исследовательской литературе[677]. Указ

[676] Напомним: устав ФОМС утвержден постановлением Правительства РФ, в то время как положение о ПФ РФ утверждено нормативно-правовым актом высшей юридической силы.

[677] См., например: Грачев Д.О. Правила саморегулируемых организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 3-6; Журина И.Г. К вопросу о правовой природе саморегулирования // Законодательство и экономика. 2009. № 5. С. 51-54; Заворотченко И.А. Саморегулируемые организации за рубежом // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 89-98; Зульфугарзаде Т.Э., Хатаева М.А. Государственно-правовые и организационные основы саморегулирования в строительном комплексе РФ // Законодательство и экономика. 2008. № 12. С. 38-45; Каверинская С.Н. Саморегулируемые организации как средство на пути создания коллективного бренда // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 8. С. 101-104; Ковнер Р.Н. Долой лицензию? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 10-13; Малюкова В.А. Саморегулирование: история и современность // Там же. С. 14-16; Митяшова Л.А. Саморегулирование и банковская деятельность // Там же. С. 55-58; Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации в России // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 36-41; Плескачевский В.С. Все СРОчно в бизнес // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 6-9; Тихомиров Ю.А. Право и экономическое саморегулирование // Там же. С. 3-6, и др.

Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.»[678] включил развитие системы СРО в области экономики в число направлений административной реформы. Легитимность наделения СРО публичными нормотворческими, исполнительно-распорядительными, контрольными полномочиями была подтверждена соответствующей правовой позицией Конституционного Суда РФ[679]. Впрочем, известная комичность ситуации заключалась в том, что законодатель в течение ряда лет использовал термин, не имевший четкого правового содержания и универсального правового оформления. До 2007 г. многие понимали значимость СРО, но только не знали точно, что это такое. Некоторую ясность привнесло принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (с изм. и доп.) «О саморегулируемых организациях»[680] (далее — Закон о СРО). Согласно ст. 2 Закона, под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Саморегулирование в соответствии с Законом о СРО осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона, саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. В ч. 3 названной статьи установлены дополнительные требования к СРО, в числе которых — наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности,

[678] Российская газета. 2003. 25 июля.

[679] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого п. 1 ст. 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Российская газета. 2005. 28 дек.
В данном постановлении Конституционный Суд РФ признал возможной передачу соответствующих функций саморегулируемым организациям арбитражных управляющих.

[680] Российская газета. 2007. 6 дек.

обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации. Статьей 6 Закона определены основные функции СРО, к которым, помимо прочего, отнесены:

1) разработка и установление условий членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации;

2) принятие мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных Законом о СРО и внутренними документами саморегулируемой организации, в отношении своих членов;

3) образование третейских судов для разрешения споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, а также между ними и потребителями произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), иными лицами, в соответствии с законодательством о третейских судах;

4) представление интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;

5) осуществление контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации;

6) рассмотрение жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации (и некоторые иные функции). В настоящее время федеральное законодательство предусматривает создание саморегулируемых организаций субъектами в различных сферах экономики, в том числе: арбитражными управляющими[681], управляющими компаниями[682], страховщиками[683], профессиональными участниками рынка ценных бумаг[684],

[681] Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2002. 2 нояб.

[682] Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2001. 4 дек.

[683] Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2002. 7 мая.

[684] Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (с изм. и доп.) // Российская газета. 1996. 25 апр.

оценщиками[685], негосударственными пенсионными фондами[686], строителями[687], медиаторами (посредниками в разрешении споров)[688], теплоснабжающими, теплосетевыми организациями[689] (и некоторыми иными субъектами).

Насколько же актуальны административные регламенты в деятельности СРО? При ответе на этот вопрос необходимо учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, далеко не всегда очевидна целесообразность курса на «уход» государства из сфер, которые предполагается передать СРО (или которые им уже переданы). Как справедливо отмечает Ю.Н. Старилов, «где дискуссия о необходимости усиления контроля в сфере жилищного или любого строительства? Ведь общеизвестно (это не нужно даже доказывать), что здесь колоссальные нарушения в осуществлении строительной деятельности, нарушения многих технических регламентов, федеральных и региональных актов. Перечень видов предпринимательской деятельности, которые требуют современного и весьма повышенного внимания со стороны должностных лиц государственного контроля и надзора, можно перечислять бесконечно»[690]. Столь же скептически автор высказывается и по поводу перспектив отмены лицензирования в сфере пожарной безопасности: «Думается, что в России к такой «демократии» нужно переходить весьма осторожно, медленно и при полной готовности соответствующих субъектов качественного и

[685] Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Российская газета. 1998. 6 авг.

[686] Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. и доп.) // Российская газета. 1998. 13 мая.

[687] Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 30 дек.

[688] Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Российская газета. 2010. 30 июля.

[689] Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Российская газета. 2010. 30 июля.

[690] См.: Старилов Ю.Н. «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж. 2009. С. 224-225.

законодательного осуществления таких государственных функций»[691]. Целый ряд рукотворных катастроф (пожаров, аварий на технически сложных объектах), которые происходят в России все последние годы, думается, более чем убедительно подтверждают правоту указанной точки зрения. Более того, позволим себе высказать предположение: по мере нарастания числа и масштабов таких аварий и катастроф (а то, что их число и вредоносность будут лишь нарастать, увы, не приходится сомневаться) целесообразность административной децентрализации в пользу СРО в целом ряде управленческих сфер будет все менее очевидна. И нельзя исключать того варианта, когда государство со временем «заберет» то, что когда-то «отдавало». Во-вторых, по нашему мнению, можно согласиться с высказанным в литературе предположением о том, что институт СРО в существующем виде — есть «разочарование» законодателя; СРО не оправдали первоначально возлагавшихся на них надежд. Как отмечает Э.В. Талапина, «так или иначе, состояние нашего законодательства показывает, что затея с передачей публичных функций СРО не удалась. СРО «помогают» управлению, но по ту сторону власти. Идея административной реформы по «втягиванию» СРО в обновленное государственное управление не реализовалась. Такое недоверие государства к СРО вполне логично следует из их гражданско-правового статуса — уж чересчур частные эти субъекты, слишком велик соблазн реализации ими собственных коммерческих интересов»[692]. По этому поводу нужно уточнить: сам по себе статус некоммерческой организации вряд ли мог так «подпортить репутацию» СРО в глазах законодателя. Ведь все публичные коллективные субъекты административного права в настоящее время с точки зрения гражданского права являются некоммерческими организациями или, по крайней мере, не являются коммерческими (например, рассмотренные выше ЦБ РФ, государственные внебюджетные фонды). Подобный довольно неуклюжий ход в оформлении правосубъектности таких лиц объясняется очень просто — отсутствием в отечественном законодательстве самостоятельного института юридических лиц публичного права. Думается, причина некоторого «охлажде-

[691] Там же. С. 223.

[692] См.: Талапина Э.В. Государственная корпорация как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 36.
С указанным автором в известном смысле солидаризируются и некоторые иные исследователи. Так, Е.Ю. Валявина приходит к мысли о том, что импульс Концепции административной реформы не получил отражения в Законе о СРО (см.: Валявина Е.Ю. Развитие законодательства о некоммерческих организациях // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 16-17).

ния» законодателя к СРО обусловлена именно спецификой их природы — осуществлением не традиционного внешнеуправленческого воздействия, но корпоративного управления (которое может быть и внешним по отношению к конкретным участникам СРО, но с точки зрения иных субъектов права является все же внутриорганизационным). В этой связи СРО действительно не могут быть универсальным и основным средством децентрализации государственного управления. Однако (и это — третье) корпоративная деятельность СРО отнюдь не лишена публичного начала, что нетрудно было заметить из рассмотренных выше их функций. Можно согласиться с высказанной в литературе точкой зрения о том, что Закон о СРО предусматривает широкий спектр вопросов, в регулировании которых могли бы быть полезны административные процедуры: порядок вступления в СРО, вопросы внутреннего контроля, дисциплинарного производства. Более того, для успешного функционирования СРО необходимо создание известной системы органов (и, добавим, правовых механизмов их деятельности) — по разработке стандартов и правил профессиональной деятельности, по рассмотрению конфликта интересов СРО (их членов) в различных государственных и муниципальных органах. Как резюмирует А.А. Никольская, «соответственно саморегулируемой организации понадобятся некие процедурные акты, подобия административных регламентов, что свидетельствует о «возвращении» к административно-процедурному регулированию, но уже на ином уровне — своеобразные аналоги административных процедур неминуемо должны будут появиться и в саморегулируемых организациях, причем они будут не менее «жесткими», чем существующие административные регламенты»[693]. Данное суждение в целом представляется нам справедливым. Однако здесь необходимо сделать уточнение: принимая во внимание тот факт, что основной «вектор» деятельности СРО направлен «вовнутрь», можно прогнозировать возрастание роли, с одной стороны, локальных процедурных актов по типу регламентов внутренней организации, а с другой сто-

[693] Никольская А.А. Саморегулирование и административные процедуры: две стороны одной медали или разные направления административной реформы? // Вестник ВГУ. Серия Право. 2008. № 1 (4). С. 174-175.
Автор высказывает опасение по поводу того, что одни «жесткие» процедурные модели (в частности, административные регламенты) могут быть заменены на другие — локальные. Или даже к одной регулятивной системе добавится еще одна. И тогда мы можем получить не только сохранение, но и усиление контрольно-надзорного пресса. Думается, дальнейшая практика покажет, как будут развиваться события.

роны, — локальных административных договоров. Модель внешнеуправленческих административных регламентов с учетом специфики функционирования СРО вряд ли для них применима. Уровень юридической силы таких правовых актов будет обусловлен их правовой природой. Как акты локального характера, они не могут быть отнесены к числу источников административного права. Впрочем, иное возможно в случае если федеральные органы исполнительной власти начнут утверждать типовые «административные регламенты» СРО. Также отметим: создание СРО вовсе не должно означать прекращение их «контактов» с контрольно-надзорными федеральными исполнительными органами. Следовательно, реализация ряда управленческих функций последними в отношении СРО будет оформляться административными регламентами. В качестве примера можно привести утвержденный Приказом Минсельхоза РФ от 26.05.2009 г. № 200 Административный регламент Минсельхоза РФ по исполнению государственной функции по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов[694]. Однако в настоящее время данная сфера общественных отношений в целом остается урегулированной недостаточно полно.

4. Почти одновременно с отказом СРО в качестве основного инструмента административной децентрализации законодатель начал эксперимент с еще одной организационно-правовой формой юридических лиц публичного права — государственными корпорациями. Научная литература по данному вопросу довольно обширна[695]. Примечательно, что

[694] БНА ФОИВ. 2009. № 33.

[695] См., например: Батрова Т.А. Государственная корпорация как форма участия государства в торговом обороте // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4. С. 27-29; Гораздев Н.Г. Государственная корпорация: собственность, право собственности, управление собственностью // Там же. С. 29-31; Долинская В.В. Проблемы законодательства о государственных корпорациях // Там же. С. 4-17; Ефимова Л.Г. О правовой природе госкорпораций // Хозяйство и право. 2008. № 8. С. 59-68; Она же. О правовом положении государственных корпораций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4. С. 17-26; Жукова Т.В., Жуков И.В. Государственные корпорации и оказание государственных услуг // Там же. С. 31-35; Иойрыш А.И., Терентьев В.Г. Оправданно ли создание госкорпораций как инструмента для активизации промышленной политики России // Государство и право. 2009. № 7. С. 47-53; Мозолин В.П. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 20-26; Оводов А.А. Основы административно-правового статуса Банка развития (Внешнеэкономбанка) // Административное право и процесс. 2008. № 5. С. 23-24; Рагозин В.Ю. О

уже с 2007 г. (когда было создано основное количество государственных корпораций) новый «фаворит» законодателя стал объектом интенсивной критики по самым разным направлениям. Отдельными авторами отмечалась непроработанность института, неподконтрольность корпораций, неочевидность целесообразности их деятельности в определенных секторах экономики и т.д.[696] Более того, в своем Послании Федеральному Собранию РФ 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул: «Что касается государственных корпораций. Я считаю эту форму в современных условиях в целом бесперспективной. Корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где нам это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам»[697]. Как известно, во второй половине 2009 г. деятельность госкорпораций подверглась комплексной проверке Генеральной прокуратуры[698]. В начале 2010 г. возобновилась работа по планированию преобразования госкорпораций в иные организационно-правовые формы — хозяйственные общества или даже юридические лица публичного права (в случае введения соответствующего института, конечно)[699]. Первые результаты этой работы уже начинают появляться. В частности, Федеральным за-

некоторых аспектах формирования локальных нормативных актов Российской корпорации нанотехнологий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 50-54; Рыбакова С.В. Государственные корпорации и государственный финансовый контроль: диалектика отношений // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4. С. 36-41; Семен А.В., Серегина Т.А. Государственная корпорация в системе некоммерческих организаций // Там же. С. 42-47; Талапина Э.В. Государственная корпорация как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 36-50; Фроловский Н.Г. Юридическая личность государственной корпорации (цивилистический аспект) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4. С. 47-51; Целовальников А.Б. Гражданско-правовое регулирование создания и деятельности государственных корпораций по российскому законодательству // Там же. С. 51-59.

[696] Помимо перечисленных выше работ по данному вопросу см. также: Бутрин Д. Царевы дары // Коммерсант-Власть. 2007. 24 дек. С. 76-77.

[697] Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2009. 13 нояб.

[698] Проверка главных. Госкорпорации досмотрит прокурор // Российская газета. 2009. 11 авг.

[699] Госкорпорации на новый лад // Российская газета. 2010. 26 фев.

коном от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ[700] предусмотрена необходимость реорганизации Российской корпорации нанотехнологий в открытое акционерное общество.

В то же время отметим: изучение проблемы внедрения административных регламентов в деятельность государственных корпораций актуально и значимо не только по причине существования той или иной организационно-правовой формы публичных коллективных субъектов права (в том числе — госкорпораций), но и в силу более общего обстоятельства — формирования феномена юридических лиц публичного права, реализации ими публичных функций в определенных сферах общественных отношений. Следовательно, даже самая радикальная реформа госкорпораций не снимет с повестки дня вопросы внедрения административных процедур в деятельность тех субъектов права, которые станут их правопреемниками.

Для начала попытаемся дать самую общую характеристику означенному институту. Как справедливо отмечается в научной литературе, термин «корпорация» используется законодательством РФ в различном контексте, в том числе в наименованиях некоторых акционерных обществ (ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация») или унитарных предприятий (ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации»)[701]. Однако «государственной корпорацией», в соответствии с введенной в 1999 г. ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[702], признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная РФ на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Первоначально данная организационная форма была предусмотрена для Агентства по реструктуризации кредитных организаций, которое было преобразовано в нее из небанковской кредитной организации, являвшейся открытым акционерным обществом. Впоследствии на основании Федерального закона от 28 июля 2004 г. № 87-ФЗ «О признании утратившими силу Федерального

[700] Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» // Российская газета. 2010. 30 июля.

[701] Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц (материал подготовлен для системы «КонсультантПлюс») // СПС «КонсультантПлюс».

[702] Первоначальный текст документа опубликован в издании: Российская газета. 1996. 24 янв.

закона «О реструктуризации кредитных организаций» и отдельных законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»[703] данное Агентство в связи с выполнением его функций было ликвидировано. Незадолго до этого была создана новая государственная корпорация — Агентство по страхованию вкладов, правовое положение которой определяется ст.ст. 14-26 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (далее — Закон № 177-ФЗ)[704]. Несколько лет Агентство по страхованию вкладов было единственным представителем такой организационно-правовой формы юридического лица, как государственная корпорация. Однако в течение 2007 года были приняты федеральные законы о создании еще целого ряда государственных корпораций. В частности, по состоянию на 1 сентября 2010 г. приняты и вступили в силу следующие федеральные законы: от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития» (далее — Закон № 82-ФЗ)[705]; от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»[706]; от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»[707]; от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (далее — Закон № 238-ФЗ)[708]; от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»[709]; от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (далее — Закон № 317-ФЗ)[710]. Можно согласиться с тем, что применительно к госкорпорациям термин «государственная» означает следующее. Они создаются государством, причем на основании закона; целью их создания является решение государственных (публичных) задач; государство как единственный учредитель наделяет их имуществом (но передает его в собственность); государство может наделять

[703] Российская газета. 2004. 31 июля.

[704] Российская газета. 2003. 27 дек.

[705] Российская газета. 2007. 24 мая.

[706] Российская газета. 2007. 25 июля.

[707] Российская газета. 2007. 27 июля.

[708] Российская газета. 2007. 3 нояб.

[709] Российская газета. 2007. 26 нояб.

[710] Российская газета. 2007. 5 дек.

госкорпорации рядом государственных властных полномочий; планирование и руководство их деятельностью осуществляется государством через своих представителей в органах управления таких организаций; корпорации отчитываются о своей деятельности перед государством в лице Правительства РФ и Президента РФ; прекращают свою деятельность исключительно по воле государства (на основании специального закона)[711]. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что далеко не все госкорпорации наделены властными полномочиями. Примерами властных функций являются: 1) полномочия Агентства по страхованию вкладов по определению порядка расчета страховых взносов в фонд страхования вкладов граждан и ставки этих взносов (п. 7 ч. 2 ст. 15, ч. 7 ст. 36 Закона № 177-ФЗ); 2) полномочия Внешэкономбанка как агента валютного контроля (п. 5 ч. 3 ст. 3 Закона № 82-ФЗ); 3) полномочия ГК «Олимпстрой» в интересах строительства олимпийских объектов и реализации связанных с ним иных мероприятий запрашивать и получать у государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений необходимую информацию (п. 9 ч. 3 ст. 3 Закона № 238-ФЗ); 4) переданные ГК «Росатом» полномочия ликвидированного Федерального агентства по атомной энергии, предусмотренные Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» и Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» (ч. 3, 9 ст. 6 Закона № 317-ФЗ), а также полномочия ГК «Росатом» по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности (ст. 8 Закона № 317-ФЗ)[712].

При этом анализ законодательства о госкорпорациях позволяет выявить лишь несколько кратких упоминаний о регламентах как возможной правовой форме их деятельности. Причем эти упоминания касаются лишь внутренних регламентов нескольких госкорпораций, наделенных отдельными властными полномочиями. Так, согласно п. 5 ст. 13 Закона № 82-ФЗ, правление Внешэкономбанка действует на основании регламента, утверждаемого наблюдательным советом Банка. Указанным регламентом устанавливаются: сроки созыва заседаний правления Внешэкономбанка, порядок созыва

[711] См., например: Долинская В.В. Проблемы законодательства о государственных корпорациях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4. С. 5-6.

[712] Следовательно, у ГК «Роснанотех», Фонда содействию реформы ЖКХ, ГК «Ростехнологии» властных полномочий нет. Они выполняют организационно-координирующие функции и финансирование проектов.

заседаний правления, порядок проведения заседаний правления, порядок принятия решений на заседании правления Внешэкономбанка. Отметим: текст действующего регламента правления названной госкорпорации (утвержденного на втором заседании наблюдательного совета Внешэкономбанка 12 июля 2007 г.) не опубликован в открытой печати или в сети Интернет и по этой причине недоступен для нашего анализа. Вместе с тем нетрудно заметить, что этот акт и по форме, и по содержанию весьма отличается от рассмотренных выше регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Он является локальным ненормативным актом с весьма узким предметом регулирования деятельности (даже не организации в целом, но отдельного ее органа). В ст. 20 Закона № 177-ФЗ содержится еще более лаконичная норма о регламенте правления Агентства по страхованию вкладов: «Правление Агентства действует на основании утверждаемого советом директоров Агентства регламента правления Агентства, которым устанавливаются сроки и порядок созыва и проведения его заседаний, а также порядок принятия им решений». Примечательно, что о внешнеуправленческих административных регламентах названные нормативные правовые акты не упоминают вообще.

Иные госкорпорации также оказались более чем «равнодушными» к регламентной форме. Некоторым исключением из этого правила стала госкорпорация «Росатом», статус которой в наибольшей степени приближен к статусу федерального органа исполнительной власти. В ст. 33 Закона № 317-ФЗ предусмотрено утверждение Правительством РФ (внутриорганизационного) регламента корпорации. Согласно ч. 2 ст. 33, регламент корпорации устанавливает порядок и правила осуществления возложенных на нее полномочий и функций, установленных соответствующим федеральным законом, и должен содержать следующие разделы:

1) общие положения, регулирующие предмет деятельности корпорации;

2) порядок исполнения корпорацией поручений Президента РФ и Правительства РФ;

3) порядок взаимодействия корпорации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований при осуществлении корпорацией своих функций;

4) порядок организации работы с обращениями граждан;

5) порядок предоставления информации в установленной сфере деятельности.

При этом предусматривается, что регламент корпорации может содержать иные разделы, включаемые в него по предложению наблюдательного совета, генерального директора или правления корпорации. Анализ действующего Регламента ГК «Росатом», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.11.2008 г. № 888[713], позволяет сделать следующие выводы. В структуре Регламента нашли свое отражение многие основные разделы регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (согласно модели, существовавшей на момент его принятия)[714]. При этом содержание Регламента довольно неоригинально и содержит большое количество ссылок на регламент Правительства РФ и Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Трудно признать удачной попытку регулирования нормотворческой компетенции госкорпорации. Этому вопросу посвящен всего один пункт Регламента (п. 11), согласно которому в целях осуществления нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности ГК «Росатом» издает нормативные акты в форме приказов, положений и инструкций (подлежащие регистрации и опубликованию в установленном для федеральных органов исполнительной власти порядке). С сожалением приходится констатировать, что ни в Законе № 317-ФЗ, ни в Регламенте госкорпорации внешнеуправленческие административные регламенты даже не упоминаются. Вместе с тем утверждение о полном отсутствии административных регламентов в деятельности ГК «Росатом» также было бы не совсем верным. Дело в том, что, как правопреемник Федерального агентства по атомной энергии, последняя «унаследовала» ряд нормативных правовых актов, в том числе — утвержденный Приказом Росатома от 10.10.2007 г. № 527 Административный регламент Федерального агентства по атомной энергии по исполнению государственной функ-

[713] СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5833.

[714] Впрочем, некоторые вопросы взаимодействия корпорации с иными субъектами права урегулированы в отдельных нормативных актах. Так, Постановлением Правительства РФ от 2.10.2006 г. № 592 утвержден Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и ГК «Росатом» при подготовке предложений по формированию перечня стратегических предприятий и организаций (СЗ РФ. 2006. № 41. Ст. 4251). Думается, процедуры по обозначенным вопросам могли быть закреплены и в регламенте госкорпорации.

ции «Выдача сертификатов (разрешений) на перевозки радиоактивных материалов и ведение их реестра»[715]. Однако упомянутый административный регламент (принятый, кстати, по устаревшей модели) — своего рода «реликт», не отражающий современных трендов.

Итак, для реализации властных функций госкорпораций (которыми, повторим, наделены далеко не все из них) целесообразно не просто вводить административные процедуры, но закреплять их посредством административных регламентов. К сожалению, действующее законодательство о госкорпорациях эту идею игнорирует, в лучшем случае упоминая о внутренних регламентах госкорпораций (или даже отдельных их органов). Следовательно, в настоящее время складывается существенный пробел в регламентном регулировании. В самом деле, нелогично развивать соответствующие правовые акты и процедуры в деятельности тех же государственных внебюджетных фондов при отстранении от этого процесса госкорпораций. Предложим некоторые общие рекомендации по проблеме административных регламентов исполнения властных полномочий (предоставления публичных услуг) названными субъектами права. Полагаем нецелесообразным регулирование вопросов разработки, принятия, структуры и содержания таких административных регламентов в нормативном акте, отдельном от Постановления Правительства РФ № 679 и Закона № 210-ФЗ. Во избежание распада правового единства института административных регламентов федеральных коллективных субъектов публичного права представляется тем более нецелесообразным помещение специальных норм по обозначенным вопросам в какие-либо федеральные законы, посвященные госкорпорациям. Система уполномоченных на принятие таких административных регламентов субъектов может формироваться по-разному. С одной стороны, соответствующие полномочия могут быть предоставлены самим госкорпорациям. В этом случае особое внимание необходимо уделить гарантиям законности содержания принимаемых административных актов. Уровень юридической силы названных правовых актов управления, как представляется, должен приравниваться к уровню юридической силы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. С другой стороны, по аналогии с государственными внебюджетными фондами, полномочиями по принятию внешнеуправленческих административных регламентов можно наделить не сами госкорпорации, но иной субъект права, имеющий ста-

[715] БНА ФОИВ. 2008. № 32.

тус федерального органа исполнительной власти. Принимая во внимание тот факт, что госкорпорации (в отличие от государственных внебюджетных фондов) не находятся в ведении федеральных министерств, указанную нормотворческую компетенцию можно передать Правительству РФ. Думается, что первые шаги в этом направлении уже делаются, так как (внутренний) регламент ГК «Росатом» утвержден именно постановлением Правительства РФ. В последнем случае будет формироваться группа административных регламентов особого уровня юридической силы (повышенного в сравнении с «обычными» административными регламентами федеральных органов исполнительной власти необщей компетенции).

В 2009 г. в отечественном законодательстве появился новый коллективный субъект права — государственная компания. Вполне возможно, что названная организационно-правовая форма (как и форма государственных корпораций) носит временный, переходный характер. По крайней мере, уже в начале 2010 г. Минэкономразвития РФ выступило с предложениями о преобразовании единственной существующей на тот момент госкомпании «Росавтодор» в акционерное общество[716]. Однако в контексте обозначенной проблематики краткий анализ института госкомпаний представляет известный интерес, так как в случае с ГК «Росавтодор» была предпринята попытка самостоятельного регулирования некоторых вопросов внутриорганизационных и внешнеуправленческих административных регламентов.

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ[717] (далее — Закон № 145-ФЗ) в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» была введена ст. 7.2, определившая основы правового статуса государственных компаний. Согласно п. 1 ст. 7.2, государственной компанией признается некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная РФ на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления. Госкомпания создается на основании закона. В соответствии с ч. 3 ст. 7.2, имущество, переданное госкомпании

[716] См.: Госкорпорации на новый лад // Российская газета. 2010. 26 фев.

[717] Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 21 июля.

в качестве имущественных взносов (а также имущество, созданное или приобретенное госкомпанией в результате собственной деятельности) является собственностью госкомпании, если иное не установлено федеральным законом. Нетрудно заметить, что правовой статус госкомпаний весьма близок к правовому статусу рассмотренных выше госкорпораций.

На 1 сентября 2010 г. была создана лишь одна госкомпания — ГК «Российские автомобильные дороги» (далее — ГК «Росавтодор»). В соответствии со ст. 3 Закона № 145-ФЗ, ГК «Росавтодор» является некоммерческой организацией, не имеющей членства и созданной РФ на основе имущественных взносов в целях оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления. В ст. 4 Закона закреплены цели деятельности данной госкомпании: она создается и действует в целях оказания государственных услуг и выполнения иных полномочий в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления, а также в целях поддержания в надлежащем состоянии и развития сети автомобильных дорог госкомпании, увеличения их пропускной способности, обеспечения движения по ним, повышения качества услуг, оказываемых пользователям автомобильными дорогами госкомпании, развития объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог госкомпании. В ст. 6 установлены основные виды деятельности ГК «Росавтодор»:

1) деятельность по доверительному управлению автомобильными дорогами госкомпании;

2) деятельность по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог, переданных или передаваемых государственной компании в доверительное управление;

3) иная деятельность, направленная на достижение целей деятельности госкомпании. В ст. 15 Закона № 145-ФЗ помещены правовые основы внутриорганизационного и внешнеуправленческого регламентного регулирования деятельности госкомпании. Согласно ч. 1-5 ст. 15, Регламент ГК «Росавтодор» (внутриорганизационного характера) утверждается Правительством РФ и, закрепляя порядок, правила осуществления полномочий и выполнения функций госкомпании, должен содержать следующие разделы:

1) общие положения, регулирующие предмет деятельности государственной компании;

2) порядок исполнения государственной компанией поручений Президента РФ и поручений Правительства РФ;

3) порядок взаимодействия государственной компании с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления при выполнении государственной компанией своих функций;

4) порядок организации работы с обращениями граждан;

5) порядок предоставления информации в установленной сфере деятельности.

Очевидно, что по структуре и содержанию этот акт имеет определенное сходство с внутренним регламентом госкорпорации «Росатом» (даже утверждение обозначенных регламентов предполагается именно постановлениями Правительства РФ). Однако в ч. 4 ст. 15 Закона № 145-ФЗ содержатся некоторые правила по внешнеуправленческим административным регламентам госкомпании: административные регламенты исполнения государственной компанией предусмотренных федеральным законом полномочий (в том числе включающие в себя порядок взаимодействия государственной компании с физическими или юридическими лицами) утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, на основании Регламента государственной компании, утвержденного Правительством РФ. Положение о принятии административных регламентов на основании внутриорганизационного регламента ГК «Росавтодор» весьма примечательно. Эта норма не просто входит в известное противоречие с Постановлением Правительства РФ № 679, но имеет приоритет над общими правилами о внешнеуправленческих административных регламентах федеральных органов исполнительной власти (Закон же № 210-ФЗ данный вопрос вообще не регулирует). Пока трудно судить о масштабе возможной коллизии. Однако сам факт принятия подобных «сепаратистских» норм может быть дополнительным аргументом не только в пользу их устранения из Закона № 145-ФЗ, но и придания Порядку разработки административных регламентов федеральных органов исполнительной власти силы федерального закона[718]. В целом же целесообразность регламентного регулирования публично-правовой

[718] Подробнее означенный вопрос рассмотрен в § 4.3 книги.

деятельности такой организационно-правовой формы юридических лиц публичного права, как государственные компании, не вызывает особых сомнений.

Отметим: система публичных коллективных субъектов административного права, конечно, не исчерпывается рассмотренной выше пентадой. Как справедливо отмечается в научной литературе, публичное начало выражено в правовом статусе иных организаций — как, например, «Газпром»[719]. Законодатель периодически изменяет управленческую роль государственных учреждений[720], вводит новые виды таких организаций (например, автономные учреждения). Вместе с тем повторим: детальный анализ всех существующих коллективных публичных субъектов административного права не входит в задачи книги. Полагаем, что рассмотренные виды публичных организаций (ЦБ РФ, государственные внебюджетные фонды, саморегулируемые организации, государственные корпорации и государственные компании) вполне репрезентативны для цели изучения проблемы внедрения административных регламентов в деятельность юридических лиц публичного права.

Сделаем некоторые промежуточные выводы. По правовой природе административные регламенты юридических лиц публичного права должны быть (как правило) нормативными актами управления, выступающими источниками административного законодательства РФ. Являясь частным элементом института администра-

[719] См. по данному вопросу: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 192-193.
Ю.А. Тихомиров даже предлагает относить подобные «корпорации» к управленческим органам (Административное право и процесс: старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1998. № 8. С. 6 (выступление Ю.А. Тихомирова)).

[720] Так, Федеральным законом от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ (Российская газета. 2009. 23 дек.) в п. 2 ст. 9 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» было внесено очень существенное правило о возможности возложения предусмотренных законодательством полномочий органа по государственной регистрации прав (на основании решений федерального органа в области государственной регистрации) на подведомственные ему государственные бюджетные учреждения. Наделенные в соответствии с такими решениями соответствующими полномочиями государственные бюджетные учреждения считаются органами, осуществляющими государственную регистрацию прав. При этом положения указанного федерального закона применяются к государственным бюджетным учреждениям постольку, поскольку иное не вытекает из существа соответствующих правоотношений.

тивных регламентов, они должны в той или иной мере отвечать изученным (в главе 1 монографии) требованиям и признакам регламентов. Основу содержания как внутриорганизационных, так и внешнеуправленческих административных регламентов должны составлять определенным образом систематизированные административные процедуры и административные действия. Пожалуй, самое существенное содержательное отличие названных правовых актов управления от административных регламентов федеральных органов исполнительной власти заключается в личности исполнителей административных процедур (о чем уже говорилось выше и к чему мы еще вернемся). Уровень юридической силы таких регламентов необходимо определить исходя из следующих обстоятельств: специфики правового положения уполномоченных на их принятие субъектов и особого местоположения административных регламентов в системе правовых форм управленческой деятельности.

По первому моменту отметим следующее. Само по себе наличие у публичных субъектов правотворческой компетенции еще не означает непременного предоставление им прав на принятие административных регламентов. Здесь целесообразно исходить из модели отраслевого ведения, когда административный регламент разрабатывается и утверждается соответствующим государственным органом с учетом особенностей организации[721]. Действительно, более чем краткие нормы действующего законодательства по административным регламентам отдельных организационно-правовых форм юридических лиц публичного права в основном ориентируются на «внешнего» субъекта (напомним: внешнеуправленческие административные регламенты государственных внебюджетных фондов утверждаются курирующими их федеральными министерствами; внутренние регламенты государственной корпорации «Росатом» и государственной компании «Росавтодор» утверждаются Правительством РФ). Вместе с тем такой подход не может быть универсальным. Думается, иногда целесообразно предоставить соответствующие полномочия отдельным видам юридических лиц публичного права (например, ЦБ РФ). Возможно, административные регламенты сыграют важную роль во внутренней деятельности юридических лиц публичного права, в том числе — в

[721] Это справедливое суждение высказывалось в научной литературе; см., например: Административная реформа в субъектах РФ. М., 2009. С. 83 (автор главы — В.И. Кузнецов).

деятельности саморегулируемых организаций. В случае с саморегулируемыми организациями административные процедуры будут устанавливаться локальными правовыми актами (чей характер уже трудно определить в качестве «чисто» административного)[722]. Здесь же следует принимать во внимание, что преобладание в настоящее время функциональной модели компетенции над отраслевой сделает административные регламенты юридических лиц публичного права обязательными для всех субъектов права, вступающих в соответствующие отношения (в том числе — и для федеральных органов исполнительной власти). Также напомним: административные регламенты вообще есть не просто новая, но особая правовая форма, призванная в будущем занять повышенное положение по отношению к иным правовым актам управления. То же в полной мере можно сказать и про административные регламенты юридических лиц публичного права.

При определении порядка разработки и утверждения названных регламентов следует стремиться к его разумной унификации. Это должно означать придание общего характера нормам по административным регламентам федеральных органов исполнительной власти (закрепленным в Постановлении Правительства РФ № 679 или любом ином нормативном акте, который придет ему на смену; также нормам Закона № 210-ФЗ). Необходимая специфика административных регламентов отдельных видов юридических лиц публичного права может устанавливаться в отраслевых правовых актах (например, в федеральном законе, определяющем статус ЦБ РФ). Попытки полного «перетягивания» обозначенных вопросов некоторыми специальными нормативными правовыми актами (как это было в случае с госкомпанией «Росавтодор») вряд ли заслуживают одобрение.

Впрочем, для формирования полной картины высказать одних лишь рекомендаций по внедрению административных регламентов в деятельность юридических лиц публичного права недостаточно. Мало принять

[722] Как пишет Ю.А. Тихомиров, «вообще мастерству локального нормотворчества надо учиться. Речь идет о постоянном поиске правильного соотношения централизации и децентрализации, государственного регулирования и саморегулирования, законов и подзаконных актов «сверху» и локальных актов. В законодательных и правительственных актах нужны более точные юридические характеристики выводов и содержания локальных актов, нормативных и нормативно-технических документов, стандартов, правил и т.п. Это позволит преодолеть недооценку и хаотичность в их создании и использовании, упорядочить весь нормативный и документальный массив» (см.: Тихомиров Ю.А. Право и экономическое саморегулирование // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 2. С. 6).

какое-то множество новых нормативных актов. Для того чтобы они «заработали», приобрели реальное значение и стали органичной частью единого механизма регламентного регулирования, необходимо, по нашему мнению, четко определиться с правовым статусом исполнителей административных процедур таких административных регламентов. То есть созданию института административных регламентов юридических лиц публичного права должна коррелировать разработка соответствующих должностных регламентов (инструкций) сотрудников названных организаций. Также важно уточнить юридическую природу принимаемых на основе упомянутых административных и должностных регламентов правоприменительных решений.

Как известно, постсоветское законодательство о государственной службе исходит из четкого разграничения государственных служащих и не замещающих должности государственной службы работников организаций. Вместе с тем уже давно в отечественной научной литературе высказывалась точка зрения о необходимости приближения правового статуса некоторых категорий последних к правовому статусу служащих[723]. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти ориентированы преимущественно на должностных лиц государственных органов, что логично[724]. Однако и в этой сравнительно однородной с точки зрения субъектного состава модели начали появляться «отклонения», когда исполнение отдельных административных процедур предполагает участие лиц, не являющихся государственными служащими[725]. Впрочем, количество таких административных процедур в административ-

[723] Как отмечал, например, Ю.М. Козлов, «возникает вопрос: возможно ли руководителей государственных унитарных и казенных предприятий, а также представителей государства в акционерных обществах рассматривать в качестве государственных служащих и соответственно должностных лиц? По всем внешним признакам они подходят под эту категорию, но по духу законодательства о государственной службе — нет, что свидетельствует о том, что сама идея государственной службы весьма противоречива» (см.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 193).

[724] См. по данному вопросу § 1.4 монографии.

[725] Можно согласиться с замечанием А.В. Нестерова (высказанным при анализе очередного законопроекта) о том, что «нет в глоссарии термина «исполнитель услугодателя властной услуги», а применяется словосочетание «должностное лицо», что неверно, так как у услугодателя может работать работник» (Нестеров А.В. Критика некоторых элементов законопроекта «О стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 4. С. 35).

ных регламентах федеральных органов исполнительной власти вряд ли станет преобладающим. Совершенно иная ситуация возникнет при более масштабном внедрении административных регламентов юридических лиц публичного права. Как справедливо отметил Н.М. Казанцев, расширение субъектного состава публичного управления невозможно без расширения границ института государственной (публичной) службы[726]. Полагаем эту проблему одной из ключевых. Правосубъектность работника юридического лица публичного права, реализующего административные процедуры публичных, в том числе — властных, функций (в идеале опосредованные соответствующими административными и должностными регламентами), весьма отличается от правосубъектности обычного «работника бюджетной сферы». Однако формально первые и вторые в одинаковой мере не относятся к государственной службе. На них не распространяются многие полезные обязанности, ограничения и запреты государственных служащих. В итоге такого одностороннего, не сопровождающегося корректировкой правового статуса «низовых исполнителей» внедрения административных регламентов может сложиться неполноценная управленческая система. В самом деле, если на служебную деятельность в юридических лицах публичного права не распространяются ограничения по работе под руководством близкого родственника (свойственника), обязанностей по разрешению конфликта интересов и предоставлению сведений о доходах, запреты на подарки и т.д. — значит, исполнение публичных функций названными лицами будет в еще большей степени подвержено коррупции, нежели наша ставшая притчей во языцех государственно-служебная деятельность. Более того, ввиду отсутствия запрета на забастовку реализация ком-

[726] Н.М. Казанцев пишет: «В зарубежных публикациях, а вслед за ними и в отечественных, стала обсуждаться теория сервисного государства и обслуживающей роли государственной службы. Как правило, отечественные авторы, предлагая эту идею для внедрения на российской почве, упускают из виду, что в отличие от государственной службы России, к государственной службе западных стран относится деятельность бюджетной сферы, а также аппарат государственных промышленных и обслуживающих предприятий. При таком правоустановлении состава института государственной службы они становятся не каким-то сугубо госаппаратным явлением современного общества, а наоборот, выступают в роли крупной административно-экономической сферы приложения человеческого труда. Только в таком случае, конечно, естественно говорить о сервисной функции государства и государственной службы» (Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы (институционно-функциональный анализ): Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 41).

петенции организаций, не являющихся органами власти, их административных регламентов может быть в любой момент парализована со всеми вытекающими из этого последствиями. Следовательно, развитие феномена юридических лиц публичного права, внедрение в их деятельность административных регламентов ставит на повестку дня проблему оформления института публичной службы в юридических лицах публичного права. Но для начала изучим действующее законодательство по этому вопросу.

В законодательных актах, посвященных рассмотренным выше видам юридических лиц публичного права, предпринимаются отдельные и довольно разрозненные попытки отразить специфику исполнения работниками тех или иных обязанностей. В ст.ст. 20, 21 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (с изм. и доп.) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»[727] (далее — Закон № 212-ФЗ) должностным лицам органов контроля за уплатой страховых взносов запрещается приобретать имущество плательщиков страховых взносов (организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц), реализуемое в порядке исполнения решения суда о взыскании страховых взносов за счет имущества указанного плательщика страховых взносов. В ст. 30 Закона № 212-ФЗ закреплены обязанности должностных лиц органов контроля за уплатой страховых взносов: действовать в строгом соответствии с законодательством и реализовывать в пределах своей компетенции права и обязанности органов контроля за уплатой страховых взносов. Довольно своеобразно законодатель подходит к должностным лицам госкорпораций. Во-первых, в ряде названных организаций предусмотрена возможность совмещения членства в наблюдательном совете с замещением государственных должностей РФ (госдолжностей субъектов РФ, муниципальных должностей) и должностей государственной службы (должностей муниципальной службы)[728]. Во-вторых, особая публично-

[727] Российская газета. 2009. 28 июля.

[728] См.: ст. 11 Федерального закона от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»; ст. 11 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»; ст. 23 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; ст. 8 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомо-

правовая природа статуса работников госкорпораций нашла свое отражение в уголовном законодательстве. Как известно, Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»[729] были внесены поправки в примечание к ст. 285 УК РФ, распространившие уголовно-правовое понимание должностного лица и на соответствующие категории работников государственных корпораций[730]. Целесообразность распространения некоторых обязанностей государственных служащих на должностных лиц юридических лиц публичного права становится все более очевидной для законодателя в рамках совершенствования антикоррупционного законодательства. Неслучайным следует признать принятие Указа Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»[731]. В соответствии с названным указом граждане, замещающие (или претендующие на замещение) должности руководителя, заместителя руководителя, члена правления государственных корпораций, государственных внебюджетных фондов и иных организаций, создаваемых РФ на основании федерального закона[732], обязываются представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера по общим правилам, установленным для государственных гражданских служащих[733].

---

бильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[729] Российская газета. 2007. 5 дек.

[730] Отметим: почему-то лица, осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных компаниях, в примечании к ст. 285 УК РФ не упомянуты. Такая непоследовательность законодателя может быть оправдана только в случае скорой ликвидации госкомпаний как самостоятельного субъекта права.

[731] Российская газета. 2009. 20 мая.

[732] Следовательно, соответствующие положения очевидно распространяются также на руководящие должности, например, государственных компаний.

[733] Во время работы над книгой из прессы стало известно о том, что в Контрольном управлении Администрации Президента РФ началась проработка

Однако исторически первой попыткой регламентации публичной службы юридических лиц публичного права следует, видимо, признать институт службы в Центральном банке РФ. Публичная служба в ЦБ РФ — факт объективной реальности, развивающийся уже почти два десятилетия, в котором, как представляется, наиболее ярко отражаются и прогрессивные новеллы, и основные проблемы обозначенного правового явления. Дискуссии начинаются уже при попытке определения природы такой службы. Одни авторы относят работу в ЦБ РФ к обычной трудовой деятельности, не относящейся к государственной службе[734]. Другие исследователи настаивают на квалификации названных субъектов в качестве особого рода государственных служащих (или даже государственных служащих без каких-либо изъятий)[735]. По нашему мнению, подобная дихотомия непродуктивна, так как оба полярных подхода столь же верны, сколь и ошибочны. ЦБ РФ не является государственным органом, а следовательно, его служащие не относятся к государственным служащим[736]. С другой стороны, отождествление деятельности лиц, замещающих должности в ЦБ РФ и реализующих его властную компетенцию, с обычной трудовой — также некорректно. Представляется, что ключ к правильному пониманию ситуации заключается в признании ЦБ РФ юридическим лицом публичного права, а его служащих — одним из видов публичных служащих таких лиц.

Основы правового статуса служащих ЦБ РФ закреплены в главе XIV Закона о ЦБ РФ (ст.ст. 88-92), которая, однако, содержит в основном запреты (перечень последних, как будет показано ниже, не является исчерпывающим). Согласно ст. 90 Закона о ЦБ РФ, слу-

идеи распространения такой обязанности также на руководителей крупнейших компаний вроде «Газпрома», «Роснефти», Сбербанка и т.д. (см.: VIP-зарплата без грифа «секретно» // Российская газета. 2010. 25 фев.).

[734] См., например: Тосунян Г.А. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995. С. 291.

[735] См.: Гришковец А.А. Правовое положение служащих Банка России // Журнал российского права. 2000. № 12; Трегубова Е.В. Административно-правовые запреты в деятельности публичных служащих // Административное и муниципальное право. 2009. № 8.

[736] Помимо прочего, этот вывод недвусмысленно следует из Указа Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (Российская газета. 2006. 12 янв.), не закрепившего ни одной должности в ЦБ РФ в качестве должности федеральной государственной гражданской службы.

жащим Центробанка, занимающим должности, перечень которых утвержден Советом директоров, запрещается:

1) работать по совместительству, а также на основании договора подряда (за исключением преподавательской, научно-исследовательской и творческой деятельности);

2) занимать должности в кредитных и иных организациях;

3) приобретать ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций), по которым может быть получен доход, если это может привести к конфликту интересов, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в Банке России, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) получать в связи с исполнением служебных обязанностей не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов), за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Подарки, полученные служащими Банка России в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются служащими Банка России по акту в Банк России, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Служащий Банка России, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ[737];

6) выезжать в связи с исполнением служебных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями, межбанковскими соглашениями. Также как и на государственной граждан-

[737] Запрет на подарки служащим ЦБ РФ, наряду с государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими госдолжности РФ и субъектов РФ, муниципальные должности, воспроизведен также в ст. 575 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ).

ской службе, в случае, если владение служащим Банка России приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством РФ. Наконец, по аналогии с законодательством о государственной гражданской службе, гражданам, занимавшим определенные должности в ЦБ РФ (перечень которых утвержден Советом директоров), после увольнения из Банка России запрещается:

1) занимать в течение двух лет в кредитных организациях должности руководителей, если отдельные функции надзора или контроля за этими кредитными организациями непосредственно входили в их служебные обязанности (без согласия Совета директоров, которое дается в порядке, устанавливаемом Советом директоров);

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие им известными в связи с исполнением служебных обязанностей. В ст. 92 Закона о ЦБ РФ установлен запрет на разглашение служебной информации о деятельности ЦБ РФ без разрешения Совета директоров. Помимо главы XIV Закона, правовой статус служащих Центробанка определяется Положением о служащих Банка России, утвержденным Приказом ЦБ РФ от 30.09.1997 г. № 02-425. Сложность анализа этого правового акта обусловлена тем обстоятельством, что его текст никогда официально не публиковался[738]. Вместе с тем, как пишет А.А. Гришковец, Положение о служащих ЦБ РФ страдает концептуальным дефектом отсутствия четкого разграничения специальной служебной и трудовой деятельности[739]. Добавим: текст Положения в части оформления публично-правовой компоненты статуса служащих (дополнительно к нормам главы XIV Закона о ЦБ РФ) недостаточно полон. Например, Положение устанавливает запрет на использование должностного положения в интересах политических партий (п. 6.1). Однако, насколько нам известно, не содержит запрета на

[738] Попытки автора получить доступ к тексту Положения не увенчались успехом.

[739] См.: Гришковец А.А. Указ. соч.

забастовки. Думается, излишне говорить о том, какие неблагоприятные последствия для отечественной финансовой системы может повлечь забастовка служащих ЦБ РФ.

Итак, перспектива внедрения в деятельность юридических лиц публичного права административных регламентов очевидно принуждает законодателя существенно модернизировать спонтанно и разрозненно формирующийся институт службы таких юридических лиц. Предложим свое видение назревающей реформы. Для начала сразу определим границы обозначенного института. По нашему мнению, возвращение к советской предельно широкой трактовке служебной деятельности нецелесообразно. Служебной деятельностью в юридических лицах публичного права мы предлагаем определить профессиональную деятельность лиц, замещающих должности публичной службы в юридических лицах публичного права и реализующих публичные функции таких лиц. Из этого тезиса можно сделать следующие выводы. Во-первых, служебная деятельность имеет место лишь при осуществлении властного управления и при предоставлении публичных услуг[740]. Применительно к проблеме административных регламентов это означает, что такие субъекты должны иметь статус «ответственных должностных лиц», «ответственных исполнителей» административных процедур, деятельность которых может оформляться в том числе должностными регламентами (по аналогии с должностными регламентами государственных гражданских служащих). Во-вторых, на служащих юридических лиц публичного права должны распространяться положения специального служебного законодательства, как вариант — законодательства о государственной гражданской службе (в определенной части, конечно). Однако здесь необходимо очень четко и реалистично определиться с пределами сближения статуса названных служащих с государственными служащими. Представляется, что одной из главных причин отмежевания в начале 1990-х гг. госслужбы от прочих видов (трудовой) деятельности были соображения финансового характера. Действительно, денежных средств на всех работников бюджетной сферы не хватит. Это актуально также и для работников юридических лиц публичного права. Мы убеждены: любые рассуждения о распространении материальных гарантий государственной гражданской службы на обо-

[740] По этой причине мы не разделяем предлагаемые некоторыми авторами расширительные трактовки публичной службы (см., например: Казанцев Н.М. Указ. соч. С. 39).

значенную публичную службу непременно будут встречены законодателем «в штыки». Поэтому, во избежание отягощения расходных статей бюджета (а значит, и «войны с ветряными мельницами»), предлагаем приравнять публичных служащих юридических лиц публичного права к государственным гражданским служащим лишь в части основных обязанностей, ограничений, запретов и ответственности. В-третьих, наряду со служащими, в штатах юридических лиц публичного права, очевидно, будут трудиться и обычные работники, в чьи обязанности не входит реализация публичных функций. Деятельность последних должна регулироваться трудовым законодательством[741]. В-четвертых, наряду со «служащими» и «работниками» в юридических лицах публичного права выделится и «номенклатура» (аналог лиц, замещающих госдолжности РФ и госдолжности субъектов РФ)[742]. Правовая регламентация деятельности последней категории сотрудников должна отличаться определенной спецификой. В частности, вряд ли целесообразно пытаться сформулировать для них строгие административные процедуры (по крайней мере, внешнеуправленческого характера) и принимать должностные регламенты.

Какие же основные обязанности государственных гражданских служащих должны найти свое отражение в должностных регламентах служащих публичной службы юридических лиц публичного права? Обращаясь к ст. 15 Закона о государственной гражданской службе, в качестве основных, видимо, следует выделить следующие из них:

1) соблюдать законодательство, исполнять должностные обязанности в соответствии с административными и должностными регламента-

[741] Подобная дихотомия в целом хорошо известна зарубежному законодательству. Так, во Франции служащие управленческих публичных учреждений имеют такой же статус, что и государственные чиновники. В то же время функционирование публичных промышленных и торговых учреждений, наоборот, регулируется в основном частным и трудовым правом (см.: Административное право зарубежных стран: Учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 63-64).

Тезис о необходимости разграничения «служащих» и «работников» в отечественной литературе был высказан А.А. Гришковцом применительно к сотрудникам ЦБ РФ (Гришковец А.А. Указ. соч.). Полагаем целесообразным распространить эту модель на служебную и трудовую деятельность сотрудников юридических лиц публичного права в целом.

[742] Этот процесс уже идет. В частности, согласно Указу Президента от 11 января 1995 г. № 32 (с изм. и доп.) (Российская газета. 1995. 17 янв.), должность Председателя ЦБ РФ отнесена к государственным должностям РФ.

ми, исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий;

2) не разглашать охраняемые законом сведения, ставшие известными в связи с исполнением служебных обязанностей;

3) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных ими доходах и принадлежащем на праве собственности имуществе и об обязательствах имущественного характера;

4) сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта[743];

5) возможно, следует распространить на публичных служащих и норму ч. 2 ст. 15 Закона о государственной гражданской службе, определяющую алгоритм действий в случае получения неправомерного поручения руководителя (когда, получив письменное подтверждение такого поручения, служащий обязан отказаться от его исполнения).

Основные ограничения, связанные с публичной службой в юридических лицах публичного права:

1) недопустимость прохождения службы недееспособными (ограниченно дееспособными);

2) осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности публичной службы, а также при наличии неснятой (непогашенной) судимости;

3) наличие заболевания, препятствующего служебной деятельности, подтвержденного в установленном порядке;

4) наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с публичным служащим, если замещение должности публичной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного их них другому;

5) непредставление установленных законодательством сведений (или представление заведомо ложных сведений) о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

К числу главных запретов на публичной службе в юридических лицах публичного права, видимо, следует отнести:

1) запрет на совмещение служебной деятельности:

[743] Впрочем, как известно, этот институт с большим трудом внедряется в реальную практику даже государственной службы.

1.1) с участием на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией (за исключением случаев, установленных федеральным законодательством);

1.2) с занятием должности государственной и муниципальной службы, также госдолжности РФ, госдолжности субъекта РФ, муниципальных должностей и т.п.;[744]

2) запрет на осуществление предпринимательской деятельности;

3) недопустимость быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в юридических лицах публичного права, в котором лицо замещает должность публичной службы (если иное не предусмотрено законодательством);

4) запрет на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей;

5) запрет на выезды в связи с исполнением должностных обязанностей за счет средств физических или юридических лиц;

6) запрет на публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности юридических лиц публичного права, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности служащего;

7) запрет на политическую и религиозную деятельность на должности публичной службы в юридических лицах публичного права;

8) запрет в течение двух лет после окончания служебной деятельности в юридических лицах публичного права замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих или некоммерческих организациях, если отдельные функции публичного управления данными организациями входили в должностные обязанности такого служащего;

9) и, конечно, запрет на забастовки при реализации публичных функций[745]. В должностных регламентах публичных служащих юри-

[744] На первый взгляд может показаться, что норма ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе (запрещающая участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации) уже «блокирует» совместительство государственной службы с замещением должностей в юридических лицах публичного права. Однако здесь стоит напомнить: все юридические лица публичного права с точки зрения гражданского законодательства являются некоммерческими организациями.

[745] Отметим, что в ст. 142 Трудового кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ) устанавливается запрет на приостановление работы (в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней) не только государственными служащими, но и работниками, в трудовые обязанности которых входит выполнение работ, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабже-

дических лиц публичного права могут найти отражение нормы о дисциплинарной ответственности публичных служащих (по аналогии с дисциплинарной ответственностью государственных гражданских служащих)[746].

В целом же полагаем правильным принятие в последующем специального федерального закона по общим вопросам названной публичной службы. При этом напомним: деятельность работников юридических лиц публичного права, не связанная с исполнением публичных функций, должна регулироваться трудовым законодательством.

Отдельно следует остановиться на юридической природе решений, которые будут приниматься должностными лицами юридических лиц публичного права в рамках реализации соответствующих административных регламентов, также порядке их обжалования. Представляется очевидным, что как сами административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, так и индивидуальные решения, принятые государственными служащими на их основе, являются административными актами и обжалуются преимущественно в соответствии с правилами о публичном производстве. Однако ситуация с аналогичными правовыми актами публичных служащих юридических лиц публичного права вовсе не так проста, что уже отмечалось в научной литературе. Так, еще в 2006 г. Э.В. Талапина прогнозировала необходимость корректировки процессуального законодательства в связи с развитием института саморегулирования[747]. В 2009 г. схожую мысль (только при-

ние, водоснабжение, газоснабжение, связь, станции скорой и неотложной помощи). Очевидно, следует согласиться с таким подходом законодателя. Но при этом нельзя не отметить: далеко не всегда исполнение юридическими лицами публичного права функций публичного управления сопряжено с обеспечением жизнедеятельности населения по смыслу ст. 142 ТрК РФ. Думается, в этой части трудовое законодательство следует дополнить.

[746] В научной литературе высказывалась подобная точка зрения, но лишь по частным примерам. Так, С.Е. Забарчук писал о целесообразности распространения деликтных институтов государственной службы на деятельность работников Пенсионного фонда РФ (см.: Забарчук С.Е. Актуальные вопросы административно-правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 2).

[747] См.: Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 18.
Как уже отмечалось выше, Закон о СРО 2007 года снял с повестки дня вопрос о «лидерстве» СРО в рамках административной децентрализации. Однако этого нельзя сказать про остальные виды юридических лиц публичного права. Так что тезис автора не утрачивает своей актуальности.

менительно не к конкретным субъектам права, но к сфере предоставления публичных услуг) высказала А.К. Соловьева: «Публично-правовой характер рассматриваемых правоотношений обусловливает и необходимость развития особой системы публично-правовых способов их защиты, поскольку при нарушении порядка организации обеспечения и предоставления государственных услуг или предоставлении услуг не в соответствии с установленным стандартом либо с утвержденным административным регламентом возникает не гражданско-правовой, а административно-правовой спор». Далее автор с сожалением констатирует «перевод» отношений по предоставлению публичных услуг организациями (учреждениями, предприятиями) ГПК РФ 2002 г. из публичного в исковое производство и предлагает не только вновь признать за ними публично-правовую природу, но и отнести в перспективе их рассмотрение к компетенции административных судов[748].

Однако действительно ли современное процессуальное законодательство и судебная практика столь одномерны и примитивны в оценке природы индивидуальных решений, принимаемых сотрудниками юридических лиц публичного права в рамках реализации публичных функций? В соответствии с п. 2 ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц (выделено мной — К.Д.), затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Термин «иные органы и должностные лица» придает конструкции ст. 29 АПК РФ некоторую гибкость. Впрочем, до недавнего времени законодатель (и сами суды), насколько нам известно, не пояснял, распространяется ли данное правило на ненормативные решения (действия, бездействие) субъектов, которые могут быть отнесены к юридическим лицам публичного права и их сотрудникам. Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении из-

[748] См.: Административно-правовые отношения («Лазаревские чтения») // Государство и право. 2009. № 2. С. 15 (выступление А.К. Соловьевой).

менений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ»[749] были внесены существенные поправки в нормы о публичном производстве. Теперь наименование гл. 24 АПК РФ («рассмотрение дел об оспаривании ненормативных актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц») дополнено словами «организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями». Этот ход законодателя заслуживает одобрения. Осталось «лишь» дождаться официальной расшифровки содержания названного термина.

Довольно своеобразная ситуация складывается в сфере действия ГПК РФ 2002 г. Как известно, в его гл. 23-26 (посвященных публичному производству) говорится лишь об актах, решениях, действиях (бездействии) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Ввиду неполноты законодательства большую роль в его применении стала играть практика Верховного Суда РФ. На первоначальном этапе действия ГПК РФ 2002 г. (2003-2009 гг.) последняя исходила из буквального (или, если угодно, ограничительного) толкования соответствующих норм. Как отмечалось в п. 8 Постановления Пленума ВС РФ от 20.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса РФ»[750], «ГПК РФ, в отличие от ГПК РСФСР и Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», не допускает возможности оспаривания в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений. Следовательно, с 1 февраля 2003 г. дела об оспаривании решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений должны рассматриваться по правилам искового производства как дела по спорам о защите субъективного права». Следовательно, до недавнего времени решения субъектов административного права, формально не отнесенных к государственным органам, даже при очевидно публично-правовой природе их деятельности не подпадали под режим публичного производства. Впоследствии, однако, концепция начала меняться. В частно-

[749] Российская газета. 2010. 2 авг.

[750] Российская газета. 2003. 25 янв.

сти, п. 5 Постановления Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»[751] закрепил два новых правила по обозначенному вопросу. Во-первых, порядок гл. 25 ГПК РФ предполагается распространять на оспаривание решений, действий (бездействие) органов, которые не являются органами государственной власти и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления и принимают решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены (например, дела об оспаривании решений квалификационных коллегий судей или решений призывных комиссий). Во-вторых (и это — главное для нашего исследования), ВС РФ отнес к публичному производству дела об оспаривании решений, действий (бездействия) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятых (совершенных) при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий. К таким лицам ВС РФ отнес, в частности:

1) юридические лица и индивидуальных предпринимателей, аккредитованных в установленном порядке для выполнения работ по сертификации;

2) государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;

3) государственные учреждения, подведомственные федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости. Думается, приведенное «правоположение» следует признать шагом в верном направлении. Однако было бы ошибкой останавливаться на достигнутом.

Анализ проблемы внедрения регламентных форм в деятельность юридических лиц публичного права позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию в соответствующей части процессуального законодательства и судебной практики. Во-первых, вряд ли целесообразно сводить публичное производство лишь к сфере реализации субъектами децентрализованного управ-

[751] Российская газета. 2009. 18 фев.

ления переданных им государственно-властных полномочий. В этой ситуации из гл. 25 ГПК РФ «выпадает» значительный блок отношений, связанный с предоставлением государственных (публичных) услуг. Во-вторых, сама терминология («юридические лица», «государственные учреждения») требует модернизации, в том числе — путем введения термина «юридическое лицо публичного права». В-третьих, самостоятельным объектом анализа судебной практики должны стать не просто решения, принимаемые такими лицами, но решения, принимаемые в рамках реализации соответствующих административных регламентов. Это особенно важно ввиду неизбежных коллизий последних с иными административными актами, оформляющими правовой статус юридических лиц публичного права (и принимаемыми в соответствии с ними решениями). В-четвертых, никакая (даже самая прогрессивная) судебная практика не может заменить собой закон. Поэтому полагаем необходимым закрепить конструктивные новеллы по вопросам расширения границ публичного производства не только в пленумах высших судов, но в первую очередь — в действующих процессуальных кодексах. Этот шаг должен стать завершающим этапом в процессе внедрения в деятельность юридических лиц публичного права такой правовой формы, как административные регламенты.

## § 4.3. Перспективы законодательного установления административных регламентов органов исполнительной власти

Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти не только тесно взаимодействуют с различными институтами административного права, но, как уже говорилось выше, нередко выступают «полигоном», на котором отрабатываются новеллы, определяющие дальнейшее развитие законодательства[752]. Однако долгое время вопросы административных регламентов (федеральных) органов исполнительной власти регулировались исключительно на подзаконном уровне. На первый взгляд, эта ситуация радикально изменилась с принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и му-

[752] Здесь можно вспомнить формирование антикоррупционного законодательства, в том числе — антикоррупционной экспертизы, попытки внедрения информационной открытости нормотворческого и правоприменительного процессов и т.д.

ниципальных услуг». Напомним: названный Закон применительно к административным регламентам, во-первых, дал легальную их дефиницию («нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»), во-вторых, закрепил общую структуру административных регламентов (с расшифровкой т.н. «стандарта предоставления государственной или муниципальной услуги»), в-третьих, установил общие требования к разработке проектов административных регламентов. Вместе с тем нетрудно заметить: задача формирования полноценных законодательных основ административных регламентов в данном случае очевидно не была достигнута (если, конечно, вообще ставилась). С одной стороны, названный закон изначально ориентирован лишь на внешнеуправленческие административные регламенты, причем — только по вопросам предоставления государственных (муниципальных) услуг. Это логично с точки зрения предмета Закона № 210-ФЗ, но малопродуктивно для института административных регламентов. Ведь в итоге «забытыми» оказались регламенты внутренней организации, а также некоторые виды внешнеуправленческих административных регламентов (регламенты взаимодействия, регламенты исполнения публичных полномочий, в том числе — юридическими лицами публичного права). С другой стороны, даже предусмотренные нормы по административным регламентам предоставления государственных (муниципальных) услуг неконструктивно лапидарны. Легальная их дефиниция отражает лишь два сущностных признака: нормативность и установление «порядков» и «стандартов» (причем законодатель, очевидно, поскупился на слова, не введя в дефиницию термин «административная процедура»). Закрепленная структура административных регламентов во многом аналогична уже сложившейся структуре внешнеуправленческих административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) федеральными органами исполнительной власти и предусмотренной Постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 813). Фактически «новизна» свелась лишь к переименовыванию раздела «требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)» на «стандарт предоставления государственной услуги». Общие требования к разработке проектов административных регламентов настолько общи, что Законом № 210-ФЗ вообще не только не

урегулированы вопросы утверждения административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, но даже не предусмотрено возложения соответствующего полномочия на Правительство РФ. В Законе № 210-ФЗ не установлен уровень юридической силы административных регламентов, не определена специфика положения названных правовых актов в системе нормативных актов РФ (субъектов РФ, муниципальных образований).

Думается, принятие даже таких положений все же лучше, чем непринятие ничего (тем более что Закон № 210-ФЗ закладывает некие ориентиры по административным регламентам не только для федеральных органов исполнительной власти, но и для органов исполнительной власти субъектов РФ, исполнительных органов местного самоуправления). Вместе с тем приходится констатировать: до сих пор (на 1 сентября 2010 г.) общие вопросы внутриорганизационных и внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти определяются Типовым регламентом взаимодействия, Типовым регламентом внутренней организации и Порядком разработки и утверждения административных регламентов. Подобная ситуация неоптимальна по крайней мере ввиду нескольких обстоятельств. Во-первых, вышеперечисленные акты, принятые разновременно и, как представляется, в спешке, нередко дублируют друг друга, закрепляя конкурирующие положения. Второй существенный недостаток упомянутых актов — в их очевидной неполноте. Предметом анализа уже становились и слабая формализация целого ряда вопросов разработки и принятия административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, и отсутствие необходимых форм административных регламентов, и сохраняющаяся неопределенность специфики предоставления публичных услуг, и т.д. В-третьих, на формирование института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в ряде случаев оказывают влияние юридически не принятые «акты» (как, например, упоминавшиеся разработанные Минэкономразвития РФ Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг). Конечно, подобное фрагментарное и коллизионное подзаконное (или даже полуофициальное) регулирование института административных регламентов объяснимо с точки зрения истории, ведь упомянутые постановления Правительства РФ были приняты на самом начальном этапе внедрения административных регламентов.

Однако подобная ситуация бесперспективна с позиций дальнейшего совершенствования законодательства.

Впрочем, еще задолго до принятия Закона № 210-ФЗ периодически предпринимались попытки «легализации» административных регламентов. Одно из первых упоминаний об «обязательных для исполнения регламентах и стандартах предоставления государственных услуг», полномочие по утверждению которых возлагается на «осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы», содержится в Федеральном законе от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»[753]. Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 207-ФЗ в Таможенный кодекс РФ введена ст. 343.1, согласно которой включенные в реестр банк, кредитная организация или страховая организация обязаны представлять в установленные сроки надлежащим образом оформленную отчетную документацию и иные сведения в соответствии с административным регламентом ведения реестра, утверждаемым уполномоченным в области таможенного дела федеральным органом исполнительной власти[754]. Значительную роль в развитии административных регламентов очевидно должен сыграть Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»[755]. Этим законом, с одной стороны, подтверждается право наделенных нормотворческими полномочиями федеральных исполнительных органов на принятие административных регламентов, а с другой стороны, закрепляется право высших должностных лиц субъектов РФ на опережающее регламентное нормотворчество по указанным вопросам до утверждения федеральными исполнительными органами соответствующих административных регламентов. Обозначенные нормы вводятся в «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан»[756], Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143

[753] Российская газета. 2005. 31 дек.

[754] Российская газета. 2009. 29 июля.

[755] Российская газета. 2009. 29 дек.

[756] Российские вести. 1993. 9 сент.

«Об актах гражданского состояния»[757], Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[758], Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»[759], Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006г. № 200-ФЗ[760], Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ[761], Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[762]. Однако приведенные законодательные нормы не столько закрепляют правовые основы института административных регламентов, сколько легализуют лишь упоминание о них. Здесь стоит напомнить: первая же попытка законодателя определить некоторую специфику принятия административных регламентов государственной компании «Росавтодор» сразу же создала норму, вступившую в противоречие с Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) федеральных органов исполнительной власти (при том, что Закон № 210-ФЗ вопросы административных регламентов государственных корпораций и государственных компаний вообще не регулирует) [763]. Все это позволяет сделать, как представляется, однозначный вывод: потребность единообразного комплексного законодательного регулирования административных регламентов исполнительных органов не только назрела, но и «перезрела».

На вопрос о том, какие именно федеральные законы следует принять, в научной литературе и законопроектной практике сложились весьма разные подходы. Рассмотрение основных концепций начнем, конечно, с идеи разработки и принятия самостоятельного федерального закона, посвященного административным регламентам органов исполнительной власти. Этот шаг был предусмотрен еще в Плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации: предпо-

[757] Российская газета. 1997. 20 нояб.

[758] Российская газета. 2008. 29 дек.

[759] Российская газета. 1992. 31 июля.

[760] Российская газета. 2006. 8 дек.

[761] Российская газета. 2006. 8 июня.

[762] Российская газета. 2009. 28 июля.

[763] Подробнее этот вопрос рассмотрен в § 4.2 монографии.

лагалось, что в I-II кварталах 2006 г. Минэкономразвития РФ должно завершить работу над проектом соответствующего федерального закона. Как уже неоднократно отмечалось выше, такой проект был подготовлен Центром стратегических разработок, размещен на сайте www.csr.ru, но не был принят. И хотя некоторые авторитетные специалисты в области административного права выступают за утверждение самостоятельного закона, посвященного исключительно административным регламентам исполнительных органов[764], по нашему мнению, такая точка зрения является небесспорной. С одной стороны, предмет регулирования подобного правового акта высшей юридической силы был бы слишком узок. С другой стороны, создание правовых рамок для административных регламентов как causa sue лишено смысла: они слишком тесно соприкасаются с иными правовыми явлениями. Следовательно, законодательное закрепление административных регламентов должно носить комплексный характер.

Одним из тесно связанных с административными регламентами юридических феноменов, также требующим надлежащего правового оформления, являются стандарты государственных услуг. Категория «стандарт» традиционно использовалась в отечественном законодательстве в технической сфере. Достаточно репрезентативной с этих позиций представляется следующая дефиниция: стандарт — это «нормативный акт, устанавливающий оптимальный комплекс и уровень требований, предъявляемых к продукции, методам и средствам измерения, испытаний и контроля продукции, разрабатываемой и утверждаемой компетентными органами в установленном законом порядке и обязательный к соблюдению»[765]. В Законе № 210-ФЗ, также в подавляющем большинстве законопроектов и научных трудов, посвященных стандартам государственных услуг, последние понимаются в качестве правил, устанавливающих в интересах получателя государственной услуги требования к оказанию государственной услуги и включающих характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания такой услуги. То

[764] См., например: Публичные услуги и право. М., 2007. С. 38 (автор главы — Ю.А. Тихомиров).

[765] Емельянова М.Б. Государственная система стандартизации и качество продукции // Советское государство и право. 1966. № 4. С. 47.
Впрочем, О.А. Красавчиков предлагал иное определение: «стандарт — это и не документ, и не нормативный акт…стандарт — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу объектов стандартизации» (Красавчиков О.А. Государственный стандарт — система правовых норм // Советское государство и право. 1977. № 5. С. 76, 79).

есть имеют место стандарты процессов, условий и (в ряде случаев) непосредственного результата[766]. На первоначальном этапе обсуждений концептуальных основ развития институтов стандартизации и административных регламентов предлагалось закрепить в законе требования исключительно к стандарту государственных услуг и перенести регулирование административных процессов на уровень органов исполнительной власти. Можно согласиться с А.В. Яцкиным в том, что такая модель содержит в себе серьезный недостаток — риск неоптимальности внутренних процедур, несмотря на высокие стандарты, что повлечет за собой отсутствие персональной ответственности служащих и сложность обжалования. В российских условиях, когда система обратной связи государства и общества только формируется, данный вариант не представляется предпочтительным[767]. Второй вариант заключался в параллельной разработке и принятии двух федеральных законов — «Об административных регламентах» и «О стандартах государственных услуг», при сохранении разделения предмета регулирования между ними по виду документа (регламенты и стандарты), а также по относимости к государственной услуге[768]. В этом случае административные регламенты должны были устанавливать административные процедуры, а требования к описанию получателей государственной услуги, месту расположения предоставляющего ее органа, режиму работы последнего, требования к информационному обеспечению получателей государственной услуги, исчерпывающий перечень необходимых для ее получения докумен-

[766] См., например: Головщинский К.И. Концепция стандартизации государственных услуг в Российской Федерации // Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М., 2005. С. 240-251; Нестеров А.В. Некоторые аспекты проекта Федерального закона Российской Федерации «О стандартах государственных услуг» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 35-38; Южаков В.Н. О разработке ФЗ «Об административных регламентах» и ФЗ «О стандартах государственных услуг» // Стратегия реформы государственного управления в России. М., 2005. С. 252-262.

[767] См.: Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 27.

[768] Согласно упомянутому Плану мероприятий по проведению административной реформы разработка проекта федерального закона о стандартах государственных услуг (также как и проекта федерального закона об административных регламентах) возлагалась на Минэкономразвития РФ. Предполагалось, что соответствующие работы завершатся к середине 2006 года. Подготовленный Центром стратегических разработок законопроект долгое время размещался на сайте www.csr.ru.

тов, состав и последовательность действий получателя государственной услуги и предоставляющего ее органа, требования к сроку оказания государственной услуги и т.д. — закрепляться в самостоятельном стандарте[769]. Неизбежный недостаток данного подхода заключается в «параллелизме» и коллизиях между указанными институтами[770]. Третий путь заключался в закреплении в одном законе модели, апробированной в настоящее время федеральными ведомствами при разработке внешних административных регламентов, т.е. объединении регламента и стандарта услуги в одном документе. По мнению ряда исследователей, этот вариант является наиболее конструктивным[771]. Еще раз подчеркнем: законодатель пошел именно по этому пути (см. Закон № 210-ФЗ). Однако нам представляется, что решение обозначенной проблемы требует существенного уточнения. В очередной раз напомним: необходимо различать стандарты предоставления государственных услуг (которые в настоящее время легально именуются «стандартами услуг») и собственно стандарты государственных услуг (как требования к результату, итогу деятельности). Первый субинститут (а также частично второй, как требования к непосредственному результату), действительно, органично вписывается в содержание административных регламентов в качестве требований к административным процедурам. Но второй субинститут, налагающий

[769] Данной точки зрения придерживается, например, Н.В. Киселева (см.: Киселева Н.В. Вопросы административно-правового управления качеством публичных услуг // Вестник ВГУ. Серия Право. 2007. № 1. С. 164-165). Более того, по мнению указанного автора, «по мере упорядочения нормативно-правовой базы административные регламенты должны быть заменены стандартами качества конкретных публичных услуг, что позволит «привязать» требования не к конкретному государственному органу, а к тому или иному виду деятельности и тем самым сохранить государственный контроль для тех видов услуг, оказание которых будет разрешено для коммерческих и некоммерческих организаций» (Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 21).
Конечно, идея определенной универсализации административных процедур интересна. Однако представляется очевидным, что достигаться она должна не за счет отмены административных регламентов, но путем построения многоуровневой системы правовых актов (о чем подробнее сказано ниже).

[770] Довольно интересная критика разработанного ЦСР проекта ФЗ «О стандартах государственных услуг» содержится в работе А.В. Нестерова «Некоторые аспекты проекта Федерального закона Российской Федерации «О стандартах государственных услуг» (Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 35-38).

[771] См., например: Яцкин А.В. Указ. соч. С. 27.

на государство определенные социальные обязательства, гарантии и который еще предстоит сформировать, выходит за рамки законодательства об административных регламентах. Думается, такие стандарты потребуют самостоятельного правового оформления. При этом принятие стандартов процессов как самостоятельного вида нормативного акта представляется целесообразным в случаях, когда само предоставление публичной услуги малоформализуемо или когда «статичные» нормы преобладают над процедурными. В качестве примера можно привести утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1140 Стандарты раскрытия информации организациями коммунального комплекса и субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сфере оказания услуг по передаче тепловой энергии[772]. Названный правовой акт устанавливает состав и самые общие правила раскрытия соответствующей информации указанными субъектами права.

Впрочем, разработка и принятие отдельных фрагментарных законов по административным регламентам (и связанным с ними вопросам) изначально представляется неконструктивным подходом. Всякий правовой институт должен развиваться комплексно, не только во взаимосвязи с «пограничными» с ним зонами, но и укладываясь в общую логику модернизации законодательства в целом. Идея многоуровневого правового оформления административных регламентов, что называется, «витает в воздухе». Нельзя не согласиться с тезисом о том, что для надлежащей регламентации взаимоотношений граждан, организаций и властных субъектов публичного управления законодательству об административных процедурах следует придать вид трехуровневой системы: на первом (высшем) уровне законодательства расположить федеральный закон об административных процедурах, на втором — федеральные законы, регламентирующие отдельные процедурные производства (и добавим — некоторые иные важные вопросы, в том числе связанные с системой нормативных административных актов), на третьем — нормативно-правовые акты, принимаемые во исполнение федеральных законов, в том числе — административные регламенты органов исполнительной власти[773]. Рассмотрим указанные уровни законодательства подробнее.

---

[772] Российская газета. 2010. 27 янв.

[773] См.: Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.
Схожие мысли высказывают иные авторы (см., например: Помазуев А.Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 14).

Идея принятия нормативно-правового акта высшей юридической силы, устанавливающего управленческие процедуры, для отечественной юридической науки не является новой. Литература, посвященная проблемам разработки и принятия Управленческого кодекса[774] или Закона об административных процедурах[775] весьма обширна и детальный ее анализ был бы выходом за рамки предмета исследования. Вместе с тем отметим следующее. Большинство авторов солидарны в том, что принятие подобного нормативного правового акта целесообразно и даже необходимо. В частности, Ю.Н. Старилов утверждает: «…отсутствие в нашей стране закона о правовых актах управления и, соответственно, управленческом процессе (порядке принятия, регистрации и исполнения правовых актов) характеризует российскую правовую систему как неполную и не соответствующую принципам правового государства»[776]. Сам по себе факт внедрения административных регламентов, несмотря на очевидную прогрессивность и целесообразность, не может заменить собой именно законодательного комплексного регулирования вопросов административных процедур[777]. Содержанием такого правового акта

[774] См., например: Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 46-52; Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 52-56, и др.

[775] Вот лишь некоторые последние работы по этому вопросу: Административная реформа в субъектах РФ. М., 2008. С.23-24 (автор главы — Т.Я. Хабриева); Барциц И.Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5-11; Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 18; Публичные услуги и право. М., 2007. С. 38 (автор главы — Ю.А. Тихомиров); Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 12, и др.
Интересный обзор обсуждавшихся в разное время в Государственной Думе проектов федерального закона «Об административных процедурах» содержится в работе: Завьялова И.С. Управленческая процедура как одна из гарантий качества и эффективности процесса реализации функций органов исполнительной власти // Юридические записки. Вып. 21: Государственные гарантии: правовые декларации или реальность. Воронеж, 2008. С. 66-69.

[776] Старилов Ю.Н. Административное право России: преимущественные направления реформирования с позиции доктрины правового государства // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 169.

[777] См.: Старилов Ю.Н. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Вып. 21: «Правовой нигилизм»

должны стать общие правила, требования разработки и принятия индивидуальных административных актов и иные правовые основы управленческих процедур. Как известно, во многих зарубежных странах подобные законы уже давно приняты. Здесь можно вспомнить Закон США о правилах административной процедуры 1946 г., швейцарский федеральный закон об административных процедурах 1968 г., Закон ФРГ об административной процедуре 1976 г.[778] Более того, даже некоторые государства СНГ опередили РФ в плане законодательного установления основ административных процедур[779]. Полагаем, что именно с принятия такого общего правового акта и должно начинаться полноценное и комплексное правовое регулирование вопросов административных регламентов исполнительных органов.

Следующим уровнем законодательства должны стать нормативные акты высшей юридической силы, развивающие положения Закона об административных процедурах и регулирующие отдельные группы отношений. Здесь можно выделить следующие основные направления правового регулирования. Во-первых, сам Закон № 210-ФЗ, в котором предпринята попытка установления правовых основ административных регламентов, организации предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров и использования информационно-коммуникационных технологий при предоставлении государственных (муниципальных) услуг. Думается, само по себе регулирование рамочным федеральным законом указанных вопросов заслуживает одобрения, но — лишь в качестве инструмента детализации Закона об административных процедурах. В отсутствие же последнего принятие названного федерального закона является в известной степени полумерой, не устраняющей общего пробела административного законодательства.

---

и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 233, 235.

[778] По Закону ФРГ об административных процедурах (административном производстве) от 25 мая 1976 г. см., например: Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsshutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. / В. Бергман, введ., сост. М., 2007. С. 1-73; Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии: Монография. Красноярск, 2002. С. 46, 74-93, 106-109.

[779] См., например: Закон Республики Казахстан от 27.11.2000 г. №107-II «Об административных процедурах». Алматы: ЮРИСТ, 2008. 16 с.

Также нельзя забывать о том, что административные регламенты федеральных органов исполнительной власти являются по своей правовой природе нормативными актами. Следовательно, определение их положения в правовой системе РФ невозможно без установления характера соотношения различных источников административного законодательства. Литература по проблеме принятия федерального закона, посвященного нормативным правовым актам в РФ, сравнительно обширна[780]. Впрочем, несмотря на очевидную важность и полезность такого закона, против его принятия с точки зрения теории права есть весомые контраргументы. Одно из основных возражений заключается в том, что установление форм нормативных правовых актов (в том числе — высшей юридической силы) возможно лишь в акте, имеющем более высокую, чем «простой» федеральный закон, юридическую силу. Но данное препятствие может быть легко преодолено принятием федерального закона, посвященного нормативным актам определенной группы — административным актам федеральных органов исполнительной власти необщей компетенции. Идея принятия такого закона поддерживается рядом исследователей[781]. По нашему мнению, именно названный

[780] См., например: Козулин А.И. Законодательство о нормативных актах как средство обеспечения единства их системы // Российский юридический журнал. 2000. № 3. С. 82-89; Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов А.Е., Глушко Е.К. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах // Государство и право. 1995. № 3. С. 57-68; Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибуллин А.Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 88-93; Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 12-22, и др.

[781] См., например: Емельянов Ю.С. Административно-правовое регулирование порядка разработки, принятия и регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10; Лупарев Е.Б. Принципы новой административной политики как основы национальной стратегии развития России // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы научно-практической конференции, посвященной 50-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20-21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 2: Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 267.

Конечно, здесь также можно высказать сомнения в целесообразности принятия по обозначенному вопросу именно федерального закона ввиду сравнительной узости предмета регулирования. С другой стороны, критерий «важности» общественных отношений, традиционно относимый в теории права к предмету регулирования закона, на практике давно уже не выдерживается. В том числе

нормативный акт должен стать фундаментом надлежащего оформления всей системы нормативных административных актов, в том числе — административных регламентов. Предложим следующую концепцию проекта федерального закона, посвященного нормативным правовым актам управления федеральных органов исполнительной власти.

**Глава 1. Общие положения.**

Здесь необходимо определить предмет регулирования федерального закона. Думается, таковой должен охватывать отношения по разработке и утверждению нормативных актов не только федеральных исполнительных органов, но и, если иное не предусмотрено иными федеральными законами, нормативных актов исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, также наделенных нормотворческими полномочиями федеральных юридических лиц публичного права (государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций, государственных компаний и т.д.). Вопросы нормативных актов Правительства РФ должны регулироваться ФКЗ «О Правительстве РФ». Также в общих положениях необходимо определиться с основными понятиями: «нормативный правовой акт», «орган исполнительной власти», «федеральный орган исполнительной власти», «нормативный правовой акт управления» и т.п.

**Глава 2. Система (виды) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.**

В данной главе необходимо не только механически перечислить названия таких правовых актов управления, но и дать им легальную расшифровку. Повторим: главными принципами обновленной системы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти должны, по нашему мнению, стать: во-первых, отказ от двойной формы нормативного правового акта управления; во-вторых, сокращение числа используемых правовых форм и презумпция ничтожности нормативных актов, принятых в иной, нежели это установлено федеральным законом, форме; в-третьих, строгое «распределение ролей» нормативных административных актов (когда не допускается регулирование разнородных общественных отношений одной и той же правовой формой);

---

ввиду отсутствия четких критериев определения такого требования. Поэтому нецелесообразность регулирования вопросов административных актов федеральных исполнительных органов неочевидна. Впрочем, по нашему мнению, содержание такого нормативного акта все же важнее его формы. Поэтому принятие сравнительно полного, устанавливающего все необходимые положения постановления Правительства РФ также можно было бы приветствовать как прогрессивный шаг.

в-четвертых, установление иерархии по юридической силе правовых актов федеральных исполнительных органов в зависимости не только от положения нормативного органа, но и самой формы правового акта. В первой главе книги уже приводилась примерная возможная модель системы нормативных актов федеральных исполнительных органов. Не повторяясь, напомним: административным регламентам в ней следует уделить «повышенные» позиции по уровню юридической силы.

Самостоятельную главу (главу 3) можно посвятить видам и содержанию административных регламентов — как внешнеуправленческих, так и внутриорганизационных. Основу соответствующих положений могут составить уже действующие достаточно прогрессивные положения Типового регламента внутренней организации и утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 Порядка разработки и утверждения административных регламентов.

**Глава 4. Порядок разработки и утверждения нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.**

В данной главе целесообразно развить соответствующие положения Постановления Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009, Регламента Правительства РФ, Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, а также новеллы антикоррупционного законодательства. Особое значение следует придать правилам об информационной открытости обсуждения проектов нормативных актов, их обнародования (в том числе — в сети Интернет), антикоррупционной экспертизе проектов актов и т.д. Также полагаем, что в данной главе должны найти отражение презумпция необходимости принятия административных регламентов по наиболее важным управленческим отношениям, а также презумпция свободы подзаконного правового регулирования (при условии, что соответствующие новеллы административных актов не устанавливают новых обязанностей, ограничений прав, но наоборот, закрепляют новые права невластных субъектов или расширяют систему их гарантий).

**Глава 5. Регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в Минюсте РФ.**

Основу содержания этой главы должны составить уже существующие нормы Постановления Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009.

**Глава 6. Контроль за соблюдением положений федерального закона.**

Контрольно-надзорные полномочия должны быть возложены, как представляется, на органы прокуратуры, Минюст РФ, Правительство

РФ, иные государственные органы и организации (в том числе — общественные организации типа Ассоциации юристов России). В случае разработки и действительного внедрения механизма правового мониторинга за разработкой, утверждением и реализацией нормативных правовых актов исполнительных органов здесь же должны быть созданы его правовые основы. Как вариант, можно предложить создание самостоятельного федерального исполнительного органа (или наделенной необходимой компетенцией межведомственной комиссии) по осуществлению такого мониторинга.

**Глава 7. Заключительные и переходные положения.**

Обозначенная глава должна определить судьбу существующих нормативных актов, регулирующих отношения в названной сфере государственного управления, вплоть до их отмены. При решении вопросов введения федерального закона в действие возможно установление определенного переходного периода времени для приведения в соответствие с ним более чем обширного массива административного нормативного материала.

Детализация общих положений федерального закона должна быть проведена в подзаконных актах. Это означает, что даже с его принятием некоторые вопросы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти целесообразно регулировать посредством самостоятельных постановлений Правительства РФ (например, для формирования сравнительно детализированных моделей типовых административных регламентов).

Полагаем, что в случае создания многоуровневого, взаимосогласованного правового массива, формирования правовых основ административных регламентов в том числе в нормативных актах высшей юридической силы сбудется сделанный еще в начале 2000-х годов прогноз о формировании в отечественном административном праве самостоятельной подотрасли (института) — «административные процедуры и регламенты»[782].

[782] См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 403-404.

# Заключение

Деятельность субъектов власти должна ограничиваться строгими правовыми рамками. Этот, казалось бы, очевидный и бесспорный тезис никогда не опровергался законодателем на словах. Но на деле десятилетиями чиновники исполняли свои обязанности, руководствуясь удобными для них и малокомфортными для населения многочисленными и туманными, нередко противоречивыми правовыми актами. В последние годы ситуация начала меняться в лучшую сторону. Совершенствуется не только юрисдикционный процесс, но (что очень важно) и регулятивная управленческая деятельность. Инструментом внедрения более строгих и четких административных процедур, административных действий и требований к их совершению стали административные регламенты. Этот нетривиальный шаг самым непосредственным образом касается интересов миллионов невластных субъектов — граждан и организаций.

Здесь сделано уже немало. Методом проб и ошибок выработана определенная модель внутриорганизационных и внешнеуправленческих административных регламентов, разработаны и внедрены (нередко вопреки скрытому сопротивлению «заинтересованных» ведомств) сотни таких нормативных правовых актов управления.

Однако вместе с тем, как представляется, нерешенным остается ряд ключевых вопросов. Пожалуй, главный тезис данной книги в том, что административные регламенты являются хотя и важной, но лишь одной из мер по модернизации государственного управления. С сожалением приходится констатировать: этим мерам до сих пор не хватает системности. Более того, законодатель как будто не решается идти до конца в намечаемых и реализуемых преобразованиях. Судите сами. Можно закрепить некоторое множество административных процедур в группе

нормативных правовых актов управления, назвав их административными регламентами. Однако гораздо более сложным будет определение их местоположения в административном законодательстве. Сделать это в настоящий момент практически невозможно, так как сложившаяся система нормативных административных актов федеральных органов исполнительной власти необщей компетенции напоминает чулан, в котором копятся разные полузабытые предметы. Действительно, виды таких правовых актов не только не выстроены по юридической силе; они даже не разграничены по содержанию. Простое «вбрасывание» в эту механическую совокупность еще одной формы (административных регламентов) вряд ли целесообразно. Необходимы: коренная реформа системы правовых актов федеральных исполнительных органов, пересмотр многих ставших аксиоматическими положений теории и практики актов управления. В монографии формулируются конкретные предложения по исправлению ситуации, складывавшейся десятилетиями.

Далее. Внедрять административные регламенты в деятельность государственных органов и их должностных лиц, как изначально справедливо отметил сам законодатель, надо параллельно с коренной модернизацией должностных инструкций конкретных служащих (заменой их на должностные регламенты). Этот шаг исключительно важен, во-первых, для перехода от государственного управления, ориентированного на процесс, на управление, ориентированное на результат, во-вторых, для обеспечения реального действия принципа персональной ответственности недобросовестных должностных лиц. Однако указанное невозможно реализовать до тех пор, пока в теории и на практике не будут выработаны сравнительно четкие критерии эффективности деятельности как государственных органов и их структурных подразделений, так и отдельных государственных служащих.

Формирование института административных регламентов отчетливо выявило еще одну крупную проблему реформы государственного управления: консервативность законодателя, продолжающего «цепляться» за устаревшее положение о том, что важнейшим и единственным видом властного субъекта управления является государственный орган. Давно и достаточно интенсивно развивающийся феномен юридических лиц публичного права до сих пор не получил «полноценного» правового оформления. А ведь в их деятельности уже сейчас значительную роль играют административные регламенты. При этом внедрение последних требует не только определиться со статусом самих юридических лиц публичного права, но также надлежаще проработать новый перспектив-

ный административно-правовой институт — публичной службы в юридических лицах публичного права.

Совершенствование государственного управления в XXI в. трудно представить без использования новейших технических средств, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры современного общества и государства. Электронные административные процедуры — «вторая половина Луны» государственного управления. И здесь электронные административные регламенты призваны сыграть одну из ведущих ролей. Впрочем, сделать это будет вряд ли возможно без четкой методологии оптимизации управленческих процессов и дальнейшего правового оформления полученных алгоритмов.

По всем обозначенным вопросам следует принять новые нормативные акты, в том числе — высшей юридической силы.

Наконец, исключительно важно добиться реального исполнения нормативных предписаний в управленческой практике. Что невозможно без организации действенного механизма правового мониторинга исполнения административных регламентов.

Подобно тому, как в капле воды отражается мир, так и в феномене административных регламентов преломляются важнейшие проблемы проводимой модернизации государственного управления. Все они в той или иной мере анализировались в данной книге. Автор хорошо понимает, что представленное исследование носит в ряде случаев дискуссионный характер. Более того, некоторые положения специально «заострялись» для будущей полемики. Автор будет признателен за конструктивные замечания и предложения. Ведь в споре рождается истина. Хотелось бы верить, что такая истина станет фактом не только для исследователей-профессионалов, но также для законодателя и правоприменителя.

# Содержание

**ПРЕДИСЛОВИЕ** ..... 3

**ВВЕДЕНИЕ** ..... 3

**Глава I. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: общая характеристика** ..... 13

**§ 1.1.** Понятие, признаки и содержание административных регламентов федеральных органов исполнительной власти ..... 13

**§ 1.2.** Виды административных регламентов федеральных органов исполнительной власти ..... 43

**§ 1.3.** Юридическое значение и местоположение административных регламентов в законодательстве Российской Федерации ..... 59

**§ 1.4.** Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, должностные регламенты государственных служащих и развитие института государственной службы ..... 85

**Глава II. Регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти** ..... 121

**§ 2.1.** Регламент Правительства Российской Федерации ..... 121

**§ 2.2.** Регламенты внутренней организации федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств ..... 140

**Глава III. Проблемы формирования внешнеуправленческих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти** ..... 159

**§ 3.1.** Административные регламенты исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций ..... 159

**§ 3.2.** Административные регламенты предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных (публичных) услуг ..... 191

**§ 3.3.** Административные регламенты и административные процедуры взаимодействия федеральных органов исполнительной власти ..... 227

**§ 3.4.** Основные проблемы формирования внешнеуправленческих административных регламентов ..... 263

**Глава IV. Перспективы развития института административных регламентов органов исполнительной власти в Российской Федерации** ..... 295

**§ 4.1.** Электронные административные процедуры и электронные административные регламенты ..... 295

**§ 4.2.** Административные регламенты как правовая форма деятельности юридических лиц публичного права ..... 319

**§ 4.3.** Перспективы законодательного установления административных регламентов органов исполнительной власти ..... 370

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ** ..... 385

*Давыдов Константин Владимирович*

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

*Монография*

Публикуется в авторской редакции

Корректор: *Н.Ю. Тушнова*
Верстка: *О.В. Панова*

**ISBN 978-5-8188-0174-2**

Издательская лицензия ЛР № 065828 от 20.04.1998 г.
Подписано в печать с готового оригинал-макета 24.11.2010 г.
Формат 60x90 1/6 печать цифровая.
Гарнитура Ньютон. Усл. печ. л. 24,4
ООО «НБ-Медиа».
Торговая марка издательства — **NOTA BENE**.
Тираж 1000 экз.
Заказ книги на сайте издательства
www.nbpublish.com, или по тел: (495) 424-26-02.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных файлов в типографии «Вишневый Пирог» (CherryPie)
**Адрес офиса:** 115114, Москва, 2-й Кожевнический пер., д. 12.