

---

**Ю. Н. Старилов**

*Воронежский государственный университет*

**К. В. Давыдов**

*Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

В статье рассматриваются следующие вопросы: административная реформа в Российской Федерации; административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг; административные процедуры в исполнительных органах государственной власти; государственная служба. Делается вывод о необходимости систематизации нормативных правовых актов, устанавливающих административные процедуры в государственном управлении; отмечается важность модернизации правовых форм осуществления управленческих действий и обеспечения соблюдения требований административно-процедурных норм в деятельности административных органов.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** административное право, административная реформа, административные регламенты, административные процедуры, модернизация государственного управления.

### **ADMINISTRATIVE REFORM IN RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE: BASIS ACHIEVEMENTS, PROBLEMS AND PERSPECTIVES**

The following questions are considered in the article: administrative reform in Russian Federation; administrative regulations of state functions execution and granting of the state services; administrative procedures in enforcement authorities; public service. In conclusion the necessity of ordering of normative legal acts, establishing administrative procedures in the government is inferred. The importance of legal forms realization of administrative actions and maintenance of administrative-procedural norms requirements in administrative bodies' activity is pointed out.

**Key words:** administrative law, administrative reform, administrative regulations, administrative procedures, government modernization.

Поступила в редакцию 10 октября 2011 г.

Государство, которое для своего управления не имеет закона и института административного акта, не является правовым государством. Государство, которое создало их обоих, – правовое государство

*Отто Майер<sup>1</sup>*

Удивительно, но слова Отто Майера, сказанные в 1895 г., являются все еще актуальными для многих современных государств. По Майеру, государство, чтобы стать правовым, должно создать законодательство о *государственном управлении* и о порядке издания и действия *административных правовых актов*. Речь идет о странах, в которых до настоящего времени не создано законодательство об *управленческом процессе* или, если сказать более точно, об *административных процедурах*. В Российской Федерации, на первый взгляд,

принято колоссальное количество законодательных и иных нормативных правовых актов, в деталях устанавливающих процедуры государственного управления во всех сферах государственной жизни (система и структура исполнительных органов государственной власти, государственная служба, правовой статус государственных служащих, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, должностные регламенты). Однако самый главный в системе государственного управления законодательный акт – об *административных процедурах* – так и не принят. Ко-

---

© Старилов Ю. Н., Давыдов К. В., 2011

нечно, проблема административных процедур имеет разнообразные проявления и различные стороны анализируются учеными-юристами в этой сложной тематике.

Конституционной обязанностью всякого государства является построение системы *надлежащего государственного управления* в стране. Это во все времена являлось сложной и порой трудно выполнимой задачей. Можно сказать, что государство постоянно стремится решить эту задачу – как можно далее продвинуться к идеалам надлежащего государственного управления. В эпоху современного правового государства невозможно представить систему и структуры государственного управления, которые не отвечали бы основным требованиям и принципам такого государства. Надлежащее государственное управление достигается, как правило, проведением административных реформ в стране, а также планомерными нововведениями в области административного законодательства, управленческого процесса (законодательства об административных процедурах) и административного процесса (административного судопроизводства). В некоторых постсоветских странах уже действуют законы об административных процедурах. Например, в Армении действует Закон Республики Армения «Об основах административной деятельности в административном производстве» от 18 февраля 2004 г., в котором в самом начале устанавливаются основополагающие принципы административной деятельности: законность; запрет злоупотребления формальными требованиями; ограничение дискреционных полномочий; запрет произвола; соразмерность административной деятельности; презумпция достоверности.

Административная реформа должна приводить к лучшему государственному управлению, к верховенству права во внутренних и внешних отношениях исполнительных органов государственной власти и иных субъектов права (граждан, организаций). Административная реформа должна использовать современные *юридические технологии* в государственно-правовом строительстве для достижения новейших результатов с целью обеспечения законности и результативности административной деятельности.

Административные процедуры, появившиеся в результате административной рефор-

мы, фактически изменяют и систему административного права, приводя его в соответствие с принципами правового государства и современной управленческой практикой. Зарубежные эксперты и участники различных форумов, в том числе и экономических, в один голос упрекают российскую административную действительность (или нынешние управленческие реалии) в сформировавшихся традициях концепции трех «Н»: 1) неуверенность; 2) нестабильность; 3) непредсказуемость. В далеком прошлом административные органы и полиция характеризовались такими чертами, как *нерадение, медленность, неосмотрительность*. Развитые административные процедуры, по нашему мнению, обязательно бы разрушили такое представление иностранцев о сформировавшихся в административной системе негативных характеристиках. Именно закономерно установленные административные процедуры направлены на преодоление и противодействие *нестабильности, непредсказуемости* административной власти и их должностных лиц и искоренению *неуверенности* в достижении целей и разработке планов.

Для осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц *нормативно устанавливаются* общие и специальные *процессуальные формы*, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие *правовые процедуры* – законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные.

Реализацию *исполнительной власти*, осуществление государственного управления, а также деятельности исполнительных органов местного самоуправления и всех уполномоченных должностных лиц невозможно представить вне *нормативно установленных правовых процедурных порядков* или, как иногда говорят, *административно-управленческих процессов*. Деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих определяется не только множеством материальных, но и системой *процедурных административно-правовых норм*.

Административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в

структуру современного правового государства вообще, а в систему осуществления исполнительной власти, – в частности, из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий. Например, в европейских странах действуют специальные законы об управлении (законы об административном производстве или о процессуальной деятельности в сфере управления)<sup>2</sup>. Россия только приближается к этому правовому стандарту в области управленческого процесса. Можно даже предположить, что отсутствие законов об административных процедурах демонстрирует «неразвитость» российского административного законодательства и российской теории административного права. Ибо исторически становление современного административного права проводилось в направлении усиления влияния и власти права (законов, порядков) на публичное управление, т.е. административная практика во всем ее многообразии и масштабности должна испытывать на себе нормативную «нагрузку» и осуществляться по нормативно установленным правилам. Управленческий процесс должен основываться на установленных в законах правовых нормах. Следовательно, важнейшим направлением законотворческой деятельности в сфере управленческого процесса является принятие законов, регулирующих *административные (управленческие) процедуры* (название данного закона в российской научной литературе сейчас разрабатывается, например: Управленческий процедурный кодекс; закон «Об административном производстве»; закон «Об административных процедурах»)<sup>3</sup>.

Все последние годы отечественное административное законодательство и практика его применения подвергаются целенаправленному реформированию. Федеральный законодатель пытается (нередко путем проб и ошибок) изменить не только самые общие контуры публичного управления, но и его цели, задачи, формы, содержание. В 2010 г. закончилось действие Концепции административной реформы<sup>4</sup>. Можно по-разному оценивать эффективность различных ее направлений. Результаты сделанного в сфере реформы государ-

ственного управления, показывают, что если функциональные и институциональные структурные административные реформы в целом не добились кардинальных успехов, то процедурный блок реформы государственного управления, наоборот, демонстрирует динамичный прогресс. Однако такое представление является весьма преждевременным, так как российский законодатель, устанавливая административные процедуры исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, фактически избегает решения самой главной в этой сфере правоотношений задачи – установление принципов административных процедур в системе государственного управления, словно административные процедуры касаются в публичном управлении только государственных функций и государственных услуг.

Примечательно, что и дальнейшие перспективы административных преобразований законодатель связывает в первую очередь именно с совершенствованием процедур взаимодействия государственных исполнительных органов, их должностных лиц с гражданами и организациями. Этот вектор очень явно прослеживается в утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.<sup>5</sup> (далее – Концепция снижения административных барьеров). Действительно, ценность совершенствования административных процедур внешнеуправленческой деятельности властных субъектов трудно переоценить. Ведь, как справедливо отмечается в научной литературе, административное право 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<sup>6</sup>. Пришло время подведения определенных (пусть отчасти и промежуточных) итогов совершенствования процедур государственного управления.

В современных условиях важное значение приобретает исследование административно-правовых аспектов проблемы разграничения *административных процедур и административ-*

ных барьеров. Административные процедуры, используемые в системе государственного управления, правомерно рассматриваются как главнейшее правовое средство разрушения административных барьеров, которые возникают как «сами по себе» (никто не хотел их создавать, но они появились в результате совершенствования законодательства; появились в результате законодательной или иной правовой ошибки), так и умышленно конструируемые соответствующими должностными лицами или государственными служащими.

Т. Я. Хабриева, отмечая актуальность разработки новой комплексной методологии с целью разрешения проблемы упорядочения административных процедур и устранения избыточных административных барьеров, указывает на несколько критериев разграничения административных процедур и барьеров: соблюдение нормативно установленных требований, предъявляемых к форме, содержанию и порядку принятия правовых актов, устанавливающих административные процедуры; системное единство административных процедур; установление принципов административных процедур; полезность административных процедур; формирование и развитие рыночной среды; реализуемость административных процедур; соответствие затрат ожидаемым результатам; соответствие административных процедур целевому их предназначению и социальным ожиданиям<sup>7</sup>. Ю. А. Тихомиров под административными процедурами понимает «нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции и оказания публичных услуг»<sup>8</sup>.

В настоящей статье речь идет, главным образом, об административных процедурах, связанных с исполнением государственных функций и предоставлением государственных услуг. Вначале нужно определиться с понятием «административная процедура». Анализ довольно обширной научной литературы по этому вопросу<sup>9</sup> показывает, что отечественная теория административных процедур формируется под известным влиянием германского законодательства. В первую очередь – Закона ФРГ от 25 мая 1976 г. «Об административной процедуре» (как вариант – Закон «Об административном производстве»), в § 9 которого

административная процедура (административное производство) определяется как «имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку наличия условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение административного договора»<sup>10</sup>. Отечественное законодательство предприняло попытку легального определения административных процедур в одном из подзаконных актов – Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373, утвердившем Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (далее – Постановление Правительства РФ № 373)<sup>11</sup>, согласно которому административные процедуры являются логически обособленными последовательностями действий при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), необходимыми и обязательными для исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), имеющими конечный результат и выделяемыми в рамках исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Нетрудно заметить: административные процедуры в данной интерпретации подразумевают особое внутреннее строение (административные действия), связываются с регулятивной внешнеуправленческой правоприменительной деятельностью и презюмируются юридически результативными.

При некоторой неполноте этого подхода (который, в частности, «игнорирует» внутриорганизационные процедуры, также охранительные отношения и отношения по поводу нормотворчества), он показал себя в целом достаточно успешным для целей административной реформы в аспекте установления административных процедур. Также отметим: административные процедуры – элемент содержания различных правовых форм. Конечно, они содержатся и в актах высшей юридической силы. Достаточно вспомнить федеральные законы, регулирующие регистрационные или контрольно-надзорные отношения. Однако основным инструментом процедурной административной реформы законода-

тель избрал нормативные правовые акты управления. И это представляется в принципе разумным, ведь именно последние позволяют достигать любой, сколь угодно «глубокой» регламентации, результата, избегая известной «тяжеловесности» законодательных форм и сохраняя необходимую гибкость государственного управления<sup>12</sup>. В качестве главного средства подзаконного регулирования административных процедур в последние годы выступают административные регламенты.

Потребность в административных регламентах как особых правовых актах управления, позволяющих упорядочить реализацию органами исполнительной власти своей компетенции, неоднократно подчеркивалась в научной литературе, по крайней мере, с середины 1990-х гг.<sup>13</sup>. Но первые практические шаги в этом направлении были предприняты лишь в 2005 г. с утверждением трех основных нормативных актов, заложивших правовую основу института регламентов федеральных органов исполнительной власти: Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти<sup>14</sup>, Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти<sup>15</sup> и, конечно, Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)<sup>16</sup>. Первые два постановления посвящены внутриорганизационным административным регламентам, анализ которых не представляется первостепенным с точки зрения целей настоящей работы. Гораздо большую роль законодатель отводит внешнеуправленческим регламентам — административным регламентам исполнения государственных функций и административным регламентам предоставления государственных услуг, правовую основу которых в настоящее время составляет уже упоминавшееся Постановление Правительства РФ № 373.

Как справедливо отмечается в Концепции снижения административных барьеров, именно административные регламенты являются основными документами, регулиющими порядок предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных функций. На середину 2011 г. на федеральном уровне было утверждено ок. 480 административных регламентов (до конца

2012 г. планируется утвердить приблизительно столько же); на региональном и муниципальном уровнях (на начало 2011 г.) утверждены более 6000 и 4000 регламентов соответственно. Очевидно, что законодатель вложил и продолжает направлять значительные усилия и ресурсы в формирование этого массива процедурных административных актов. От успехов (или наоборот, неудач) выбранного направления во многом зависит судьба всей административной реформы в России.

Попробуем с некоторой долей условности выделить и проанализировать следующие четыре этапа, уровня (и, если угодно, функции) процедурной модернизации государственного управления: 1) упорядочение нормативной базы; 2) детализированная регламентация системы административных процедур (административных действий) и требований к их исполнению; 3) оптимизация административных процедур; 4) обеспечение соблюдения требований законодательства в правоприменительной деятельности субъектов публичной администрации. Первые три уровня, взаимно проникая, основываются друг на друге и создают предпосылки для дальнейшего развития, четвертый этап «закольцовывает» цикл.

**1. Систематизация нормативной базы управленческого процесса** очень важна для административного законодательства как крупнейшего массива нормативных актов в российском праве. Многочисленность, разрозненность и коллизийность нормативных правовых актов управления — важное препятствие на пути повышения эффективности работы государственного аппарата. Нужно признать, что здесь административные регламенты играют позитивную роль. Во-первых, каждый административный регламент включает в качестве информационного элемента сведения обо всех основных нормативных актах, регулирующих соответствующие отношения, что, безусловно, очень удобно. Во-вторых, сами административные регламенты зачастую консолидируют содержание ряда действовавших до их введения нормативных актов<sup>17</sup>. Более того, иногда внедрение административных регламентов знаменует собой прецедент единогообразного регулирования соответствующих управленческих отношений<sup>18</sup>. Однако здесь необходимо отметить существенное обстоя-

тельство: сами административные регламенты нередко требуют известного обобщения. К некорректному определению предмета регламентного регулирования мы еще вернемся. Пока же отметим: действующему законодательству не хватает типовых внешнеуправленческих административных регламентов, на что неоднократно указывалось как теоретиками-исследователями<sup>19</sup>, так и самими государственными служащими<sup>20</sup>. Примечательно, что в первоначальной редакции Порядка разработки и утверждения административных регламентов 2005 г. 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.

Концепция снижения административных барьеров вновь возвращается к идее таких типовых актов для субъектов РФ. Здесь возникает вопрос: насколько последние должны быть самостоятельны в корректировке типовых регламентов (в случае их принятия, конечно)? Думается, ответ будет зависеть от характера возможных изменений. Если конкретный административный регламент будет улучшать положение невластных заявителей (закреплять дополнительные права, гарантии прав, смягчать или отменять обязанности) или, по крайней мере, не ухудшать их статус, то такие административные регламенты должны будут приниматься без дополнительных согласований. Если же нормативные административные акты каким-то образом будут ухудшать положение невластных субъектов, то их принятие должно предполагать согласование с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (в качестве которого могут выступать Минэкономразвития РФ или Минюст РФ).

Однако проблема систематизации подзаконного правового массива, устанавливающей

го административные процедуры в государственном управлении, «обнажает» одну застарелую фундаментальную проблему — отсутствие строгой системы форм нормативных административных актов федеральных исполнительных органов не общей компетенции.

Во-первых, нормы Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (утвердившего Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации)<sup>21</sup> о наборе видов нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (постановления, распоряжения, приказы, правила, инструкции и положения) мало того, что не всегда соблюдаются, у них есть гораздо более существенный порок: законодатель совершенно не раскрывает специфику обозначенных видов актов — в чем их роль, функции, различия... В каких случаях при регулировании управленческих отношений целесообразно принимать инструкции, а когда — правила, положения или регламенты? Вопрос весьма несправедливый, так как целый ряд ведомств долгое время не спешил с внедрением регламентов, продолжая принимать иные виды нормативных актов управления.

Во-вторых, внедрение тех же административных регламентов заставило задуматься над уровнем их юридической силы. Содержание регламентов по целому ряду параметров качественно превосходит содержание иных процедурных административных актов, порядок принятия — усложнен. Однако формально они наделены той же юридической силой, что и остальные нормативные правовые акты, принимаемые соответствующими ведомствами, так как до сих пор степень обязательности административного акта определяется лишь в зависимости от статуса принявшего его органа. Такой подход исключает сопоставление по юридической силе, например, актов, принимаемых одним и тем же субъектом публичного права. Но это нецелесообразно хотя бы потому, что ставит под угрозу стабильность содержания регламента: получается, что после его утверждения можно в любой момент принять какую-нибудь инструкцию, которая «откорректирует» административные процедуры регламента в нужную ведомству сторону.

Регламенты целесообразно наделить повышенным уровнем юридической силы. Но

тогда какой силой должны обладать остальные формы административных актов? Для ответа на этот вопрос необходимо, во-первых, связать уровень юридической силы административного акта не только со статусом принявшего его органа, но и с самой формой такого акта, а во-вторых, сократить число таких форм до необходимого минимума. Впрочем, подробный анализ обозначенной проблематики выходит за рамки настоящей статьи. Поэтому мы в качестве лаконичной рабочей гипотезы предлагаем следующую юридическую иерархию форм управленческих актов федеральных министерств и иных ведомств 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 и требования к их совершению;

3) правила — нормативные акты, определяющие порядок осуществления определенного вида управленческой деятельности (по глубине процедурной детализации и по степени обязательности 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<sup>22</sup>. Обозначенная корректировка системы нормативных административных актов должна стать предпосылкой дальнейшей их систематизации.

**2. Следующий уровень совершенствования управленческого процесса заключается в детализированной регламентации административных процедур.**

Для начала необходимо определиться с предметом такой процедурной регламентации. Как уже говорилось выше, российская концепция административных процедур формируется под влиянием практики германского законодательства. И если с точки зрения «чистой теории» ориентация преимущественно на

внешнеуправленческие регулятивные правоприменительные процедуры неоспорна, то с позиций подзаконного регулирования внешнеуправленческих процессов весьма оправданна.

В самом деле, попытки закрепления нормотворческих процедур в административных регламентах не получили широкого распространения<sup>23</sup>. Идея же развития охранительных административных процедур посредством административных регламентов в целом, думается, откровенно неудачна<sup>24</sup>. 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 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 (который и сам, как известно, далеко не всегда достаточно полон).

Необходимо отметить, что с самого начала процедурной административной реформы Правительство РФ столкнулось с глухим сопротивлением административных ведомств. Одним из проявлений такого скрытого противодействия была попытка направить регламентное регулирование по «ложному следу», когда федеральные органы исполнительной власти стремились разрабатывать не подлинно массовые, необходимые населению процедурные акты, но «пустые», заведомо неисполняемые, немассовые полномочия. Оставляя в тени действительно важные и проблемные процедуры<sup>25</sup>. Некоторые ведомства (например, МВД РФ) упорно тормозили мероприятия по внедрению административных регламентов. Помимо прочего, этому способство-

вало отсутствие систематизированного Реестра (перечня) функций федеральных органов исполнительной власти. Однако летом 2011 г. работа Минэкономразвития РФ по составлению такого перечня была в целом завершена<sup>26</sup>. Будем надеяться, что «при такой карте» внедрение оставшейся половины административных регламентов пройдет в установленные сроки (особенно если конкретные уполномоченные должностные лица исполнительных органов будут нести реальную ответственность за срыв мероприятий административной реформы).

Здесь нельзя не упомянуть еще об одном проблемном вопросе. Насколько широко (или, наоборот, узко) следует определять границы предмета регулирования конкретного нормативного акта, устанавливающего административные процедуры деятельности исполнительных государственных органов? Как справедливо отмечал еще четверть века назад Б.М. Лазарев, «юристы — патриоты правовых норм. Видимо, это, а также преобладание административных методов управления породило идею непрерывного расширения сферы правового регулирования. Само это регулирование на практике все чаще приобретало мелочный, казуистический...характер... Вот почему так актуально исследование проблем оптимальных рамок и методов правового регулирования различных общественных отношений в сфере государственного управления»<sup>27</sup>. Заявленный тезис сохраняет свою актуальность.

Действительно, в настоящее время борются две концепции регулирования административных процедур. Первая заключается в известной консолидации правового массива (что целесообразно с позиций первого этапа модернизации государственного управления), объединении групп родственных процедур, стремлении к их разумной унификации. Так, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития РФ от 11 апреля 2011 г. № 295н Административный регламент по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы<sup>28</sup> объединяет процедуры: 1) по установлению инвалидности; 2) по переосвидетельствованию инвалида; 3) по определению степени утраты профессиональной трудоспособности; 4) по переосвидетельствованию для определения степени утраты профессиональ-

ной трудоспособности; 5) по установлению причины смерти инвалида (в случаях, когда законодательством РФ предусматривается предоставление мер социальной поддержки семье умершего инвалида). Примечательно, что сами государственные служащие зачастую высказывались за консолидацию отдельных административных регламентов<sup>29</sup>.

Однако не без сожаления приходится констатировать: с самого начала процедурной административной реформы побеждает противоположная идея — «мелочного» регулирования. Большинство административных регламентов принимается по заведомо узким вопросам<sup>30</sup>. Анализ же разработанного Минэкономразвития РФ Перечня функций федеральных органов исполнительной власти (по каждой из которых предполагается принятие самостоятельного регламента) не оставляет сомнений — в ближайшем будущем можно ожидать принятия еще нескольких сотен «мелочных» административных регламентов (по ведению государственного реестра казачьих обществ, по государственной регистрации эмблем некоммерческих организаций и т. п.). Считаю необходимым предупредить: такой вектор процедурной регламентации может снизить ее эффективность, особенно — на этапе оптимизации государственного управления (к чему мы еще вернемся).

«Сердцевина» второго уровня процедурной модернизации государственного управления — в *установлении сравнительно полной, логически непротиворечивой системы административных процедур и административных действий по конкретным направлениям деятельности* органов исполнительной власти, их должностных лиц и требований к срокам и условиям совершения таких административных процедур (административных действий). Не будет преувеличением сказать, что «резинные формулировки», таящие в себе риски принятия не просто не оптимальных, но и явных коррупционных решений — давний порок российского административного законодательства. Нормы о том, что какое-то неидентифицируемое должностное лицо в слабоопределенные (или неопределенные вовсе) сроки «вправе» принять решение, не позволяют определить, кто конкретно в какие сроки обязан совершить конкретные действия, не говоря уже о критериях принятия таких



решений. Внедрение административных регламентов в известной мере стало важной вехой в формировании сравнительно четких процедурных правил.

Во-первых, согласно как первоначальным, так и действующим правилам разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), описание каждой административной процедуры должно содержать следующие обязательные элементы: а) основания для начала административной процедуры; б) содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; в) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры (если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги, содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте регламента); г) условия, порядок и срок приостановления исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) в случае, если такая возможность предусмотрена законодательством Российской Федерации; д) критерии принятия решений; е) результат административной процедуры и порядок передачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры; ж) способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры. Конечно, не все из заданных параметров соблюдаются в равной мере (особенно — в части установления критериев принятия решений). Однако в целом эта схема описания административных процедур соблюдается, что, безусловно, является мощным рывком в совершенствовании административного законодательства.

Не менее важно и второе обстоятельство: помимо строгой системы административных процедур, в подзаконных актах предпринимаются попытки установления требований, стандартов их реализации. В том числе — оп-

ределение правил информирования населения, установление конкретных сроков совершения административных процедур (действий), а также закрепление требований комфортности управленческого процесса. Но прежде чем анализировать второй вектор (аспект) данного направления модернизации государственного управления, вкратце остановимся на проблеме стандартов.

Еще 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<sup>31</sup>.

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. 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 документов, состав и последовательность действий получателя государственной услуги и предоставляющего ее органа, требования к сроку оказания государственной услуги и т.д. — закрепляться в самостоятельном стандарте. Неизбежный недостаток данного подхода заключается в «параллелизме» и коллизиях между указанными институтами.

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. Периодически предпринимаемые попытки разграничения этих элементов содержания внешнеуправленческих административных регламентов до сих пор носят в целом довольно искусственный характер. Однако нам представляется, что решение обозначенной проблемы требует существенного уточнения. *Необходимо различать стандарты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций (которые в настоящее время легально именуются «стандартами услуг») и собственно стандарты государственных услуг (функций) как требования к результату, итогу деятельности (например, уровень обеспеченности населения определенными услугами, благами и т. д.).* 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 на государство определенные социальные обязательства, гарантии, и который еще предстоит сформировать, выходит за рамки конкретных административных актов. Думается, такие стандарты потребуют самостоятельного правового оформления, возможно, нормативными актами Правительства РФ. Пока же в части установления «материальных» стандартов социальных результатов деятельности публичной администрации отечественное законодательство весьма неполно.

Насколько же эффективны требования к формальной стороне реализации административных процедур? Нормативное их изложение не вызывает особых нареканий. Наоборот, зачастую соответствующие положения административных актов вселяют оптимизм. Так, согласно утвержденному Приказом Минздравсоцразвития РФ от 25 августа 2011 г. № 976н Административному регламенту предоставления государственной услуги по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации безработных граждан<sup>32</sup>, устанавливаются следующие требования комфорта: помещения для

предоставления государственной услуги должны размещаться на нижних этажах зданий; на прилегающей территории должны быть оборудованы парковки; входы и выходы из помещений — оборудованы пандусами для инвалидов; сами помещения должны быть обеспечены всем необходимым оборудованием (от компьютеров до кондиционеров). Впрочем, проведенный еще в 2008 г. мониторинг внедрения административных регламентов выявил многочисленные случаи несоблюдения подобных требований. Причина тому проста — недостаточная ресурсная обеспеченность принимаемых нормативных предписаний<sup>33</sup>.

Проблема соблюдения сроков стоит еще острее. Примечательны данные проведенного в 2010 г. Минэкономразвития РФ мониторинга предоставления ряда государственных услуг (предоставления государственных функций). Среднее время ожидания гражданами в очередях, как правило, всегда превышало нормативно закреплённые лимиты. Однако итоговые сроки предоставления результатов услуг (функций) для граждан почти в 100 % случаев в целом соблюдались. Гораздо хуже ситуация складывается с субъектами предпринимательской деятельности. Для значительной части исследованных услуг реальные затраты времени превышают время, установленное в нормативных актах (как в административных регламентах, так и в иных), в среднем в 2,2 раза<sup>34</sup>. Полагаем, что эта проблема — одна из ключевых. Стремление помочь гражданам сэкономить 30–60 минут в очередях, конечно, похвально. Но с точки зрения модернизации отечественной экономики и системы управления ею гораздо важнее устранить необоснованные задержки в выдаче юридического результата субъектам предпринимательской деятельности, которые могут длиться от нескольких десятков до нескольких сотен дней<sup>35</sup>. Тем более что эти издержки в конечном счете бизнес перекладывает на нас, потребителей его товаров и услуг.

Итак, нормативная сторона упорядочения систем административных процедур в административных регламентах в целом является очевидно прогрессивным шагом. Однако практика их реализации зачастую свидетельствует о снижении эффективности второго уровня процедурной административной реформы.

3. После первичной систематизации правового массива, закрепления алгоритмов совершения административных процедур на первый план выходит **проблема оптимизации управленческих процессов**, в том числе — сокращение количества требуемых от заявителя документов (сведений, информации), устранение избыточных административных процедур (действий), сокращение сроков их исполнения.

Каков же реальный эффект от внедрения административных регламентов в управленческую практику с точки зрения ее оптимизации? Как уже отмечалось выше, инициативы Правительства РФ по модернизации управленческого процесса натолкнулись на скрытое сопротивление ведомств. Это проявлялось не только в принятии административных регламентов по различным малозначительным вопросам при одновременном уклонении от регламентации подлинно значимых полномочий, но и в стремлении представить существующие модели работы без привнесения каких-либо прогрессивных новаций<sup>36</sup>. Проведенные в 2008 г. опросы государственных служащих позволили сделать весьма недвусмысленные выводы: сроки совершения административных процедур (административных действий) иногда формировались с пяти-шестикратным запасом времени<sup>37</sup>; практически половина опрошенных государственных служащих отметила, что после введения в действие административных регламентов количество избыточных административных действий не только не сократилось, но наоборот — возросло (!)<sup>38</sup>. Как результат, *административные регламенты преимущественно систематизировали нормативно-правовое регулирование, закрепив сложившуюся практику без заметной ее оптимизации*<sup>39</sup>. Конечно, с тех пор прошло уже несколько лет и за это время можно найти положительные примеры дальнейшего повышения качества регулирования административных процедур<sup>40</sup>. Но в целом, думается, обозначенный вывод сохраняет свою актуальность.

Почему же административные регламенты не позволили «подняться» до третьего (высшего) уровня модернизации государственного управления? Субъективные причины очевидны — ведомства не заинтересованы в совершенствовании процессов реализации своих полномочий, повышения его прозрачности,

интенсивности и результативности (особенно в ситуации ограниченности наличных материальных, кадровых и иных ресурсов). *Фундаментальная же юридическая причина сложившейся ситуации, по нашему мнению, заключается в несоразмерности используемого правового средства — отдельных ведомственных нормативных актов — масштабам такой цели, как оптимизация управленческих процессов*. Ведомственный нормативный акт по определению тяготеет к «атомизации» регулирования управленческого воздействия, в то время как важнейший способ повышения эффективности, оптимизации административных процедур — в обеспечении комплексности регулирования, интенсификации взаимодействия ответственных исполнителей как в рамках одного ведомства, так и в различных коллективных субъектах. Будучи ведомственным нормативным актом, административный регламент регулирует, как правило, реализацию *одного конкретного полномочия* должностными лицами *одного органа власти*. Следовательно, далеко не всегда обеспечивается гармонизация такой деятельности при реализации иных полномочий того же органа власти<sup>41</sup>. И рассмотренная выше тенденция к дроблению предмета регламентного регулирования лишь усугубляет эту ситуацию.

Однако гораздо большая проблема кроется в организации взаимодействия исполняющих административные процедуры должностных лиц органа государственной власти с иными субъектами права, функционирующими за пределами данного органа. Последние могут быть двух типов. Во-первых, не наделенные властной компетенцией работники организаций, участвующих в реализации управленческого процесса (эксперты, работники жилищно-эксплуатационных организаций, центров занятости населения и т. д.). Но еще более остро стоит вопрос организации *межведомственного взаимодействия*. Согласно подсчетам аналитиков, из приблизительно 900 полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов, выделенных Минэкономразвития РФ в рамках неоднократно упоминавшегося Перечня, около 340 (38 %) предполагают межведомственное взаимодействие<sup>42</sup>.

Не менее показательны следующие данные: получение государственных услуг для

бизнеса предполагает в среднем 7 обращений в различные федеральные органы исполнительной власти и организации, а в сфере строительства — 21 обращение<sup>43</sup>. Примечательно, что на сайте [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru) уже выставляются перечни услуг (функций), предполагающих межведомственное взаимодействие; сами федеральные органы исполнительной власти начинают утверждать перечни своих полномочий с элементами межведомственного и межуровневого взаимодействия<sup>44</sup>. Ясно, что отдельные «дробные» регламенты не могут выступать правовым средством подобной «тонкой настройки» государственного управления. Развитие административных процедур межведомственного взаимодействия несоподчиненных субъектов должно сопровождаться принятием межведомственных (совместных) административных актов, а также административных договоров. При этом названные акты и договоры должны обладать повышенной юридической силой в сравнении с «обычными» правовыми актами управления. И если раньше можно было в основном гипотетически рассуждать о целесообразности принятия административных регламентов межведомственного и межуровневого взаимодействия, то сейчас, с завершением инвентаризации подразумевающих взаимодействие полномочий, почти все готово для нового этапа совершенствования административного законодательства.

Нельзя не отметить: законодатель хорошо понимает как то, что один из главных резервов повышения эффективности государственного управления заключается именно в интенсификации внутриорганизационных процессов, так и то, что достижение поставленной цели невозможно только лишь за счет корректировки отдельных административных актов. Мы являемся свидетелями внедрения новых, «прорывных» управленческих технологий. Остановимся на двух, по нашему мнению, ключевых с точки зрения оптимизации новеллах — многофункциональных центрах (МФЦ) и системе электронного взаимодействия.

Идея МФЦ в сущности гениально проста — создание организации, не являющейся органом власти, работники которой, принимая от заявителей необходимые документы (и выдавая готовый правовой результат), обеспечивали бы внутриорганизационное

взаимодействие с должностными лицами федеральных, региональных и муниципальных органов, уполномоченных на принятие соответствующих решений. И если одно из первых упоминаний о МФЦ содержалось в Распоряжении Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р<sup>45</sup>, то уже Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ)<sup>46</sup> создал именно законодательную основу названного феномена. В соответствии со ст. 2 Закона, МФЦ — это российская организация, независимо от организационно-правовой формы (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая установленным законом требованиям и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна». Примечательна динамика развития сети МФЦ: если в 2007 году их было 18, в 2008 — 37, в 2009 — 94, то в 2010 — уже 166; прогноз на 2011–2012 гг. — 800, а всего к 2010 г. планировалось довести общее количество МФЦ до 2400<sup>47</sup>. Каковы же результаты создания МФЦ? По данным Минэкономразвития РФ, ожидание заявителей в очередях сократилось более чем в 2 раза, время получения государственных (муниципальных) услуг в целом уменьшилось на 65 % (!). Только за 2010 г. более 3,5 миллиона заявителей получили государственные (муниципальные) услуги в МФЦ<sup>48</sup>. Таким образом, уже сейчас можно сделать вывод — эксперимент удался; феномен МФЦ стал мощным фактором ускорения, интенсификации и повышения эффективности управленческих процессов. Остановимся лишь на двух основных правовых проблемах, которые до сих пор не получили надлежащего разрешения.

Во-первых, с самого начала было очевидно: регулировать деятельность МФЦ только посредством нормативных актов затруднительно (если вообще возможно). Поэтому законодатель регулярно упоминал некие «соглашения», которые МФЦ должны заключать с государственными и муниципальными органами, также организациями в рамках осуществления своей деятельности. К сожалению, институт этих соглашений (которые, очевидно, по своей правовой природе являются разновидностью административных договоров) долгое время

на федеральном уровне не регулировался. Необходимые правовые акты начали приниматься лишь в самое последнее время<sup>49</sup>. Однако вопрос об уровне юридической силы названных соглашений до сих пор остается без ответа. По нашему мнению, эти договоры должны уступать по степени обязательности нормативным актам, на основе которых они приняты (хотя бы в силу своей производности), но в то же время за сторонами соглашений должна оставаться свобода в плане установления более льготных, по сравнению с законодательством, правил. Нарушение же содержания соглашений с МФЦ должно влечь меры юридической ответственности.

Еще одна проблема заключается в неполноте регулирования правового статуса работников МФЦ. Законодатель констатирует лишь то очевидное обстоятельство, что они не являются государственными или муниципальными служащими. Открытыми остаются вопросы: могут ли такие работники устраивать забастовки (парализуя тем самым работу МФЦ и — косвенно — связанных с ними должностных лиц органов власти), брать подарки от заявителей, работать под непосредственным руководством близких родственников и т.п. Полагаем целесообразным распространить на таких субъектов права отдельные элементы правового статуса государственных служащих, по крайней мере — в части некоторых обязанностей, ограничений и запретов.

Думается, во многом создание МФЦ интенсифицировало еще одно важное направление совершенствования механизма реализации административных процедур — использование информационно-коммуникационных технологий. Подробный анализ этой проблематики невозможен в рамках данной статьи. К тому же научная литература по вопросам электронного правительства (важным этапом внедрения которого явилось создание и постепенное расширение возможностей портала [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)) более чем обширна<sup>50</sup>. Вкратце остановимся на новейшем достижении — системе межведомственного взаимодействия, которое без всяких преувеличений знаменует новую эпоху в модернизации деятельности публичной администрации.

Примечательно, что одной из правовых предпосылок для перехода к электронному взаимодействию в свое время послужили

именно административные регламенты, так как соответствующую работу по переводу управленческих процессов в электронную форму федеральные органы исполнительной власти начали в первую очередь по своим административным регламентам<sup>51</sup>. Однако решающим стало принятие Закона № 210, установившего, помимо прочего, общий запрет на истребование у заявителей документов (информации), содержащихся в базах данных органов исполнительной власти с переложением соответствующих обязанностей по электронному взаимодействию на исполнительные государственные органы. Как известно, названные положения закона в отношении федеральных органов исполнительной власти вступили в силу 1 октября 2011 г. (хотя первоначально предполагалось их введение в действие еще 1 июля 2011 г.; распространение аналогичных норм на органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления отложено до 1 июля 2012 г.). Неудивительно, что правовое оформление организации такого взаимодействия находится еще в процессе развития<sup>52</sup>, но уже сейчас понятно: оно должно повлечь важные изменения с точки зрения оптимизации административных процедур<sup>53</sup>. Однако здесь необходимо отметить следующее. Во-первых, внедрение информационно-коммуникационных технологий таит в себе риски повышения уязвимости системы публичного управления<sup>54</sup>. Следовательно, субъекты управления должны быть готовы к «резервному» традиционному («бумажному») режиму на случай технических сбоев. Во-вторых, сокращение сроков, устранение излишних документов и административных действий должно проходить не исключительно во внутриведомственном порядке, но под контролем «внешнего разума» — Минэкономразвития РФ, Мининформсвязи РФ, Правительственной комиссии по проведению административной реформы. И, конечно, профессиональной юридической общественности, в том числе — научного сообщества (возможно, под эгидой Ассоциации юристов России). Наконец, в-третьих, реинжиниринг управленческих процессов потребует пересмотра практически всех нормативных актов, устанавливающих административные процедуры. Уже сейчас ясно: ведомства не справились (да и не могли справиться) с таким объемом работы к 1 октября 2011 г. Необходимо

организовать график планомерной реализации не только для этой конкретной задачи, но и для систематической оптимизации ведомственного правового массива, посвященного административным процедурам.

4. Какими бы совершенными ни были правовое оформление административных процедур и выработанные теорией и практикой управленческие технологии, успешное функционирование публичной администрации невозможно без **механизмов обеспечения соблюдения требований правовых предписаний в правоприменительной деятельности**. И это — четвертый этап модернизации управленческого процесса, «пронизывающий» все остальные его уровни.

Первое условие (гарантия) названной ступени — организация и реализация системы контроля за управленческим процессом. Анализ таких традиционных способов обеспечения законности в сфере государственного управления, как прокурорский, судебный и иные формы надзора, выходит за рамки данной статьи. Мы предлагаем сконцентрироваться на следующем факте. Все внешнеуправленческие административные регламенты, помимо прочего, должны содержать раздел, касающийся порядка и формы контроля за реализацией его положений, состоящий из следующих подразделов: а) порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положений регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к предоставлению государственной услуги (исполнению функции), а также принятием ими решений; б) порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества предоставления государственной услуги (исполнения функции); в) ответственность должностных лиц федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе предоставления государственной услуги (исполнения функции); г) положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за предоставлением государственной услуги (исполнения функции), в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций. К сожалению, нередко назван-

ные подразделения административных регламентов являются весьма «выхолощенными» и «мертвыми», особенно в части ответственности должностных лиц и контроля со стороны граждан и организаций. Но весьма примечателен следующий факт: по данным опроса 2008 г. большинство респондентов из числа государственных служащих (76 %) считали, что внедрение административных регламентов повлекло за собой ужесточение контроля за исполнением государственных функций (предоставлением услуг), в то время как 24 % заявили, что уровень контроля не изменился<sup>55</sup>.

Мы уже неоднократно затрагивали вопросы несоблюдения отдельных требований процедурного законодательства, целесообразности измерения эффективности их реализации. Считаем необходимым подчеркнуть — важнейшим направлением контроля за соблюдением процессуальных норм должен стать мониторинг практики правоприменительной деятельности. Вопросы мониторинга уже стали предметом научного анализа<sup>56</sup>. Значимость мониторингов признается и в Концепции снижения административных барьеров. Последняя предполагает выделение двух направлений: постоянный мониторинг качества наиболее востребованных государственных услуг для граждан и бизнеса и мониторинг государственных услуг, включаемых в соответствии с текущими приоритетами. Мониторинг предлагается сделать средством измерения эффективности оптимизации государственных услуг (функций) — до и после оптимизации. Также предлагается организовать мониторинг с привлечением представителей общественности. Примечательно, что начинает, наконец, формироваться и правовая база мониторингов правоприменительной деятельности<sup>57</sup>. Все эти шаги — очень правильные, заслуживают одобрения и поддержки. Здесь важно, чтобы провозглашенная цель не была «заболтана» и не утонула в ведомственной трясине (напомним: актами Правительства РФ еще в 2007 г. была предусмотрена обязанность федеральных органов исполнительной власти размещать в сети Интернет сведения о практике применения административных регламентов<sup>58</sup>; как известно, эти нормы фактически остались лишь на бумаге). Организационно-правовой механизм мониторингов еще не создан. Будем надеяться, что соответствующие шаги будут

сделаны в ближайшее время. В противном случае осуществлять измерение эффективности проводимых административных реформ попросту невозможно.

Наконец, исключительно важным и мощным средством обеспечения действенности административного законодательства вообще и процедурной реформы в частности является, конечно, институт юридической ответственности, что неоднократно подчеркивалось не только в научной литературе<sup>59</sup>, но и высшим политическим руководством страны<sup>60</sup>. В самом деле, установление персональной ответственности конкретных должностных лиц за ненадлежащее исполнение (неисполнение) административных процедур необходимо. В принципе, детализированные системы административных процедур, закрепляемых административными регламентами в единстве с должностными регламентами государственных служащих сами по себе призваны были повысить исполнительскую дисциплину. Примечательно, что по данным опросов 2008 г., больше половины государственных служащих (57,9 %) после внедрения административных регламентов отметили повышение уровня ответственности (очевидно, дисциплинарной) за неисполнение или ненадлежащее исполнение административных процедур. В то же время, по мнению 42,1 % служащих, в вопросе ответственности ничего не изменилось<sup>61</sup>.

По нашему мнению, законодатель совершил несколько правовых ошибок, которые резко снизили результативность данного начинания. Во-первых, содержание самих административных регламентов становилось все менее содержательным в части формулирования составов (дисциплинарных) правонарушений. Лишь в редких случаях в административных регламентах предпринимались внятные попытки установления связи функциональных ролей должностных лиц с деликтными нормами<sup>62</sup>. Вторая ошибка заключалась в ориентации исключительно на дисциплинарную ответственность за неуголовные нарушения административных процедур. А ведь еще по справедливому замечанию И. А. Галагана, ненадлежащее исполнение (неисполнение) должностными лицами своих служебных обязанностей может нарушать не только внутриорганизационные, но и внешнеуправленческие отношения. В последнем случае деликты

должны влечь административную ответственность<sup>63</sup>. Следовательно, без совершенствования норм КоАП РФ цель надлежащей правовой охраны проводимых реформ управленческого процесса не может быть достигнута.

Нельзя сказать, что КоАП РФ вовсе не закрепляет соответствующих составов административных правонарушений<sup>64</sup>. Впрочем, следует согласиться с авторами, отмечающими, что КоАП РФ 2001 г. ориентирован преимущественно на деликтизацию поведения невластных субъектов; удельный вес специальных норм, субъектами ответственности в которых выступают государственные служащие, по-прежнему невелик<sup>65</sup>. Примечательно, что, согласно Концепции снижения административных барьеров, в ближайшее время предполагается установление административной ответственности должностных лиц за нарушение порядка и сроков предоставления государственных услуг, а также порядка рассмотрения жалоб. Как известно, Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ»<sup>66</sup> введен новый состав административного правонарушения — «нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» (ст. 5.59). Если последний шаг предполагается как единственный итог обозначенного Концепцией вектора развития административного деликтного законодательства, то это тот случай, про который принято говорить «гора родила мышь».

Обозначим наше видение соответствующей реформы законодательства об административной ответственности.

Во-первых, необходимо устанавливать административную ответственность за нарушение не только процедур предоставления государственных (муниципальных) услуг, но и процедур исполнения государственных (муниципальных) функций. По крайней мере, тех функций, которые затрагивают правовой статус невластных субъектов. В первую очередь мы имеем в виду, конечно, контрольно-надзорные функции.

Во-вторых, целесообразно закрепление сравнительно развернутой системы составов: нарушение сроков реализации административных процедур (действий); неправомерный отказ в принятии документов у заявителя; требование у заявителей (иных участников административных процедур) документов,

информации и платы, не предусмотренных законодательством; неправомерный отказ в выдаче правового результата исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги); иные грубые нарушения административных процедур; нарушение порядка рассмотрения жалобы (отказ в ее регистрации, нарушение сроков рассмотрения и принятия по ней решения, неинформирование уполномоченных органов о результатах рассмотрения жалобы); неправомерный отказ в удовлетворении жалобы<sup>67</sup>.

В-третьих, необходимо расширить границы действия таких деликтных норм. Административная ответственность должна наступать за нарушение административных процедур, содержащихся не только в административных актах (в том числе административных регламентах), но и в административных договорах (например, соглашений, уже сейчас заключаемых МФЦ).

В-четвертых, субъектами ответственности должны выступать не только должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, но также иные ответственные исполнители административных процедур.

В-пятых, система административных наказаний за подобные правонарушения не должна ограничиваться лишь предупреждениями и административными штрафами. Весьма полезной здесь должна стать такая мера наказания, как дисквалификация (например, за грубые, неоднократные или иные «квалифицированные» составы).

Таким образом, контроль (в том числе в рамках мониторинговых исследований) и надлежаще функционирующий институт административной ответственности уполномоченных исполнителей административных процедур должны стать надежной гарантией эффективности и результативности административной реформы.

В заключение отметим еще три перспективных направления, без которых проводимая модернизация управленческих процессов не может быть успешно завершена.

Первое (об этом было сказано в самом начале статьи) — это отсутствие подлинно законодательных основ реформы административных процедур. Конечно, Закон 2010 г., посвященный регламентации предоставления госу-

дарственных и муниципальных услуг, стал значительным прорывом по многим направлениям. Но все же он не регулирует (и не может регулировать) отношения по разработке, принятию, исправлению, отмене и обжалованию административных актов и административных договоров, требований к таким правовым формам управленческой деятельности, последствий нарушения закрепленных требований. А без этого законодательство РФ об административных процедурах неполно и несовершенно<sup>68</sup>. Напомним: законы об административных процедурах уже давно являются фактом управленческой практики во многих зарубежных странах<sup>69</sup>. У нас же, к сожалению, разработанные в разное время проекты<sup>70</sup> так и не были приняты. А ведь именно внедрение административных регламентов, как никогда ранее, остро обнажило обозначенный пробел российского административного права.

Второй блок вопросов, которые нельзя не затронуть — необходимость дальнейшего совершенствования служебного законодательства. Уже давно и упорно обсуждается необходимость внедрения критериев эффективности управленческой деятельности как органов власти в целом, так и их отдельных структурных частей, а также должностных лиц. Управление по результатам, не являющееся новостью для бизнеса<sup>71</sup>, было манифестировано и законодателем, в том числе в плане реформы системы оплаты труда государственных служащих<sup>72</sup>. Однако до сих пор эти нормы остались фактически недействующими.

Конечно, разработка и внедрение критериев эффективности управленческой деятельности — задача непростая. Но реализуемая. Особую роль здесь могут и должны сыграть четкие процедурные правила: конкретные административные процедуры и административные действия, требования к срокам и порядку их совершения. Эти алгоритмы нормативных правовых актов управления необходимо отражать в должностных регламентах, которые до сих пор являются фактически переименованными должностными инструкциями. И если прежнее административное законодательство таких четких правил просто не устанавливало, то преобразования последних лет, как уже неоднократно отмечалось выше, ситуацию в целом переломили в лучшую сто-



рону. Следовательно, все необходимые предпосылки для дальнейшего «рывка» модернизации служебного законодательства в части установления критериев эффективности управленческой деятельности сформированы. Остается преодолеть консерватизм государственного аппарата.

Надлежащее государственное управление (в том числе и законное) невозможно представить без современных административных процедур, без отвечающих современным требованиям института государственной службы должностных лиц и государственных служащих. Обязанности по государственной должности или должности государственной службы выполнять всегда не просто, а сложно, если относиться к исполнению должностных обязанностей исключительно ответственно и дисциплинированно. Поэтому для претендентов на вакантные должности государственной службы и устанавливаются высокие требования профессионального, образовательного и культурного уровня, критерии *пригодности* к несению публичной службы с учетом потенциальных возможностей, способностей и деловых качеств человека.

Осуществление современной служебной деятельности государственными служащими – весьма сложная и ответственная задача, которая предъявляет к претендентам на занятие должностей государственной службы очень высокие профессиональные и иные требования. Гражданин РФ, желающий поступить на государственную службу, должен быть весьма информированным о содержании управленческой деятельности, о предъявляемых к государственным служащим требованиях, о профессиональных качествах самого государственного служащего, достаточных для эффективного и законного государственного управления. Претендент на должность государственной службы должен знать об общественных ожиданиях от его профессиональной служебной деятельности, о существующих требованиях законодательства к кандидату на должность государственной службы; человек должен иметь очень ясные и правильные представления о самом предназначении института государственной службы в обществе и государстве. Словом, не каждый человек может справиться с постоянными сложностями несения различного вида государственной

службы, иначе говоря, не каждому дано стать государственным служащим. Чтобы как-то отвлечь читателя от сложностей академического текста, здесь уместно вспомнить слова известного произведения Сергея Есенина: «Сказка о пастушонке Пете, его комиссарстве и коровьем царстве»:

«...»

Трудно хворостиной  
Управлять скотиной.

Мыслит Петя с жаром:  
То ли дело в мире  
Жил он комиссаром  
На своей квартире.

Знал бы все он сроки,  
Был бы всех речистей,  
Собирал оброки  
Да дороги чистил.

...

И приснился Пете  
Страшный сон на свете.

Все доступно в мире, –  
Петя комиссаром  
На своей квартире  
С толстым самоваром.

Чай пьет на террасе,  
Ездит в тарангасе,  
Лучше нет на свете  
Жизни, чем у Пети.

Но всегда недаром  
Служат комиссаром:  
Нужно знать все сроки,  
Чтоб собирать оброки.

Чай, конечно, сладок,  
А с вареньем – дважды,  
Но блюсти порядок  
Может, да не каждый.

Нужно знать законы,  
Ну, а где же Пете?  
Он еще иконы  
Держит в волсовете.

Наш народ ведь голый,  
Что ни день, то с требой, –

То построй им школу,  
То давай им хлеба.

Ну, а где же Пете?  
Он ведь пас скотину –  
Понимал на свете  
Только хворостину.  
...  
Тут проснулся Петя.  
...  
Петя с кротким словом  
Говорит коровам:  
«Не хочу и даром  
Быть я комиссаром».

Однако вернемся к нашим проблемам.

Немаловажным вопросом является так называемая *оптимизация численности* государственных служащих. Это очень сложная проблема, так как фактически отсутствуют ясные и предельно совершенные критерии такой оптимизации и/или улучшения состава государственных служащих. Несмотря на проведенную административную реформу, на, казалось бы, успешные ее результаты в деле подсчета государственных функций, устранения из административной практики избыточных функций, на практике остались проблемы. В сентябре 2010 г. Президент РФ сообщил, что, по данным Министерства финансов РФ, «почти 1,5 тысяч функций чиновников являются избыточными, более 260 – дублирующими, а еще 700 требуют уточнения»<sup>73</sup>. Нужна «*оптимизация численности и структуры госаппарата*». Этот вопрос так или иначе, заметил президент, «стоит перед всеми современными государствами, и оптимального варианта еще никто не нашел просто потому, что чиновник все равно найдет себе дело и будет им заниматься, сколько у него на это есть времени»<sup>74</sup>. Хотя такая характеристика не соответствует высоким стандартам, целям и результатам проведенной административной реформы.

Еще один важный «резерв» развития служебного законодательства заключается в формализации правового статуса работников организаций, реализующих (способствующих реализации) публичных функций. Таких субъектов права становится все больше. Причем их масса неоднородна. В одних случаях сходство юридических лиц публичного права с государственными органами очевидна (достаточно вспомнить Центробанк РФ, государственные

внебюджетные фонды, некоторые государственные корпорации), а значит, и статус их работников максимально приближается к статусу государственных служащих. В других случаях работники коллективных субъектов лишь способствуют реализации публичных процедур (как, например, работники МФЦ). И здесь степень «родства» правового положения последних с правовым статусом государственных служащих совершенно иная. Но уже сейчас понятно: на наших глазах формируется новый и все более многочисленный феномен — публичной службы в юридических лицах публичного права, требующий самостоятельной правовой регламентации<sup>75</sup>.

Наконец, третий фактор, который нельзя не учитывать при модернизации современного российского государственного управления в целом и его процедурной стороны в частности — это происходящие в настоящее время интеграционные процессы с отдельными государствами на постсоветском пространстве. Таможенный союз вышел из подготовительной стадии и стал фактом управленческой реальности. Однако уже сейчас ведется работа по дальнейшему углублению кооперационных связей, в том числе в рамках Единого экономического пространства<sup>76</sup>. Впрочем, здесь пока еще не ясны даже примерные контуры правовой стороны такого взаимодействия. Можно лишь прогнозировать формирование системы наднациональных органов (с международной публичной службой в них); принятие не только международных договоров между субъектами международного права, но и особого рода правовых актов (в том числе наднациональными органами). Все это бросает еще один «вызов» административной реформе, означает открытие нового, очень непростого фронта работы. И в рамках гармонизации правового поля будущих союзов большую роль должен сыграть обмен опытом правового регулирования, в том числе — административных процедур. Для российского законодательства может быть полезен принятый в Республике Казахстан Закон об административных процедурах<sup>77</sup>. Примечательно, что казахстанское законодательство знает феномен регламентов и стандартов их реализации<sup>78</sup>. Причем преимущественно в центрах обслуживания населения, являющихся аналогом российских многофункциональных цент-

ров. Достижения российского и казахстанского административного права в части регламентации административных процедур могут пригодиться, например, белорусскому законодателю. Более того, подобная унификация должна стать не жестом доброй воли, но результатом неустрашимой необходимости.

Итак, последние годы для российского административного права прошли под знаком реформ. При этом не будет преувеличением утверждение о том, что, если бы не успехи процедурного блока, административную реформу в целом следовало бы признать малоуспешной. Анализ причин неудач институциональных преобразований должен стать предметом самостоятельных исследований. Нам важно отметить иное — модернизация административного законодательства в смысле создания административных процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг демонстрирует очевидные достижения. На первоначальном этапе решающую роль сыграли административные регламенты. Именно они позволили провести «черновую» работу по систематизации соответствующего законодательства и закреплению сложившихся управленческих практик. Неслучайно подавляющая часть (по данным опросов — около 90 %) государственных служащих позитивно оценивают результаты внедрения административных регламентов именно как средство упорядочения исполняемых государственными служащими должностных обязанностей, деятельности территориальных органов, взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов в процессе исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Особую помощь регламенты оказали государственным служащим в тех случаях, когда их внедрение совпало с формированием новых органов исполнительной власти или с началом исполнения новых полномочий<sup>79</sup>.

Однако потенциал административных регламентов не следует переоценивать. Будучи ведомственными правовыми актами, они призваны регулировать деятельность должностных лиц отдельных государственных органов при реализации административных процедур по сравнительно узким вопросам. Им непросто «перерасти» рамки своих ведомств. К тому

же, как показали мониторинговые исследования, разработка административных регламентов в основной массе не привела к оптимизации управленческих процессов. Следовательно, будучи необходимым элементом модернизации государственного управления, они не являются и не могут являться главным ее инструментом на более «высоких» этапах. Оптимизация административных процедур, организация межведомственного взаимодействия, техническая модернизация публичного администрирования, организация мониторинга, развитие административной ответственности государственных служащих (и иных исполнителей административных процедур), формирование института публичной службы в юридических лицах публичного права, установление законодательного фундамента регулятивного управления, правовое закрепление интеграционных международных связей — все это предъявляет новые требования к целям, задачам, формам, методам и содержанию модернизации государственного управления в РФ. Задача же юридической науки и всего профессионального юридического сообщества — помочь в реализации прогрессивных начинаний.

К сожалению, последний этап российской административной реформы не закончился принятием федерального закона «Об административных процедурах». Более того, нет даже заметных признаков современной дискуссии о необходимости принятия данного законодательного акта. Поэтому оставшейся нерешенной проблемой современного административного права является неразработанность общей теории административных процедур и административной деятельности и отсутствие законодательного регулирования отношений в сфере управленческого процесса в публичном управлении.

Административная процедура, с точки зрения ее внутренней структуры, рассматривается как система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами организационных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу. Основными стадиями административных процедур являются: возбуждение административного производства, рассмотрение административного дела; принятие решения по административ-

тивному делу (принятие административного акта), пересмотр решения по административному делу; исполнение решения по административному делу.

Принятие решения по административному делу, как правило, отождествляется с принятием *административного акта*. Таким образом, на практике административные процедуры рассматриваются как форма принятия административного акта. Поэтому центральная часть законов различных стран «Об административных процедурах» содержит главу, которая называется «Административный акт». В нее входят следующие статьи: форма и содержание административного акта; принятия и вступление в законную силу административного акта; разъяснение административного акта; отмена административного акта; возврат и компенсация в связи с отменой административного акта; пересмотр административного акта по вновь открывшимся обстоятельствам. Завершающей главой административно-процедурных законов является «Исполнительная процедура», в которой устанавливаются правила исполнения административного акта, срок его добровольного исполнения, принудительное исполнение административного акта и последствия его неисполнения.

Институт административного акта является центральным в системе современного административного права. Невозможно говорить о развитии административных процедур и при этом не связывать их с развитием теории административного акта. Неслучайно, А. Ф. Ноздрачев, детально исследуя проблему правовой природы административных актов, требований, предъявляемых к их содержанию, форме, срокам, процедурам принятия и действия, называет ее одной из важнейших для науки административного права России<sup>80</sup>. А. Ф. Ноздрачев отмечает взаимосвязь развития института административных актов с решением задач по обновлению положений об органах исполнительной власти всех уровней, разработкой показателей деятельности органов исполнительной власти и критериев ее эффективности с подготовкой и реализацией административных регламентов оказания государственных услуг и выполнения функций органов исполнительной власти, с проведением согласования регламентных норм и норм материального права<sup>81</sup>.

Весьма важно изучение современной судебной практики по делам, связанных с оспариванием административных актов. При этом судебные решения должны содержать оценку имеющихся в системе административно-правового регулирования принципов административных процедур. Думается, в отсутствие самого законодательства об административных процедурах судам и судьям весьма сложно оценивать как процедуры, так и их принципы. Поэтому совершенно правы зарубежные исследователи, которые подчеркивают роль судебной практики в развитии административной процедуры по сравнению с законом. По мнению Ж. Марку, исследование судебной практики Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам административной процедуры «было бы полезным и, несомненно, позволило бы оценить роль судей, даже если эта практика еще мало развита. Постоянство такой судебной практики позволит поддержать существующую динамику реформ»<sup>82</sup>.

Самой важной частью законов об административных процедурах является глава, содержащая принципы административных процедур при рассмотрении административного дела, при принятии управленческих решений и совершении административных действий.

*Основными принципами* административных процедур являются:

– *законность* – точное соблюдение участниками административного производства Конституции РФ, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов РФ; любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий;

– *презумпция достоверности* – поданные заявителями сведения о фактических обстоятельствах рассматриваемого административным органом административного дела считаются достоверными и подлинными во всех случаях до того момента, пока обратное не будет доказано должностными лицами административного органа;

– *запрет злоупотребления правом*, применение административным органом всякого правового акта осуществляется только в строгом

соответствии с его смыслом и главной целью; недопустимо злоупотреблять пробелами или неясностями действующего законодательства в процессе деятельности административных органов;

– *запрет произвола* – безусловное исключение из административной практики проявления неравного подхода в оценке одних и тех же фактических обстоятельств дела в одинаковых правовых ситуациях;

– *запрет бюрократического формализма* – запрет для административных органов обременять заинтересованных лиц обязанностями или отказывать им в предоставлении права лишь с целью соблюдения их *внутриорганизационных правил и требований*; если рассматриваемое административное дело может быть разрешено без соблюдения указанных правил, то административным органам запрещено использовать во вред заинтересованным лицам факт несоблюдения ими *внутриорганизационных правил и требований*;

– *открытое рассмотрение* административных дел в исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления;

– *ведение производства* по административным делам на *русском языке*; административное производство может также вестись на государственном языке республики, являющейся субъектом Российской Федерации. Заинтересованным лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство по административному делу, разъясняется и обеспечивается право знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, выступать и заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке либо на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика в установленном законом порядке;

– *соразмерность* осуществления любых действий административных органов той цели и задачам, ради которых они осуществляются на практике;

– *право быть выслушанным* – административный орган вправе принять административный акт только при условии, что лицу, права или законные интересы которого ограничиваются данным актом, была предоставлена возможность выразить свое мнение во всем обстоятельстве, имеющим значение для законного и правильного разрешения дела;

– *беспристрастность* – должностные лица административного органа обязаны обеспечить беспристрастное рассмотрение и разрешение административного дела;

– *обоснованность* каждого административного решения или действия; на административном органе лежит обязанность всестороннего и глубокого исследования всех обстоятельств, имеющих значение для законного, правильного и справедливого разрешения дела;

– *запрет* для административного органа требовать от заинтересованных лиц документы, сведения о которых уже содержатся в имеющихся в деле более общих документах, дающих ясное и достаточное представление об их содержании для правильного разрешения данного административного дела (принцип «*большее включает в себя меньшее*»);

– *оперативность и экономичность* – рассмотрение дела в достаточно короткие сроки и с разумной экономией сил и средств административного органа при осуществлении своих полномочий.

Т. Я. Хабриева, говоря о роли принципов административных процедур, отмечает, что они должны «ориентировать органы исполнительной власти на обеспечение: полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задачи правильного применения закона; необходимых условий для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц; развития демократических начал в управлении, участия в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан; взаимодействия с другими государственными органами, гражданами и юридическими лицами, выступающими потребителями услуг; экономии сил, средств и служебного времени государственных служащих; реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за порученное дело»<sup>83</sup>.

Таким образом, принципы административных процедур должны быть положены в основу как «внутриаппаратной» деятельности исполнительных органов государственной власти, так и системы их взаимоотношений со всеми иными субъектами права. В более общем плане о положительном воздействии административных процедур на развитие полноценного административно-процессуаль-

ного права, включающего административное судопроизводство, говорит Ю. А. Тихомиров<sup>84</sup>.

Некоторые авторы предлагают принять федеральный закон «Об административных процедурах», который, комплексно регулируя данный вид управленческих отношений, распространял бы свое действие только на так называемые *внешнеаппаратные административные процедуры*<sup>85</sup>. Если говорить об уровнях правового регулирования административных процедур, то предлагается создание, например, трехуровневой системы правовой регламентации этих отношений: первый уровень – федеральный закон об административных процедурах; второй – федеральные законы, регламентирующие отдельные процедурные производства; третий – нормативные правовые акты, принимаемые во исполнение федеральных законов, и административные регламенты органов исполнительной власти<sup>86</sup>.

Из приведенного анализа мнений российских ученых относительно сущности, содержания и значения административных процедур в системе исполнительной власти и публичного управления становится относительно ясным представление о главных чертах, принципах и модельных характеристиках будущего закона «Об административных процедурах».

Стремление законодателей создать качественный с точки зрения содержания и системы процедурных норм закон «Об административных процедурах» является своевременным и правильным шагом в направлении построения правового государства и, следовательно, в ограничении произвольного и неправомерного должностного поведения государственных служащих.

В заключение следует отметить такой важнейший аспект обсуждаемых вопросов, как взаимосвязь демократических стандартов и развитие системы государственного управления. Исполнительная власть, государственное управление, все главные составляющие институты публичного управления в современных условиях основываются на демократических принципах. Все этапы развития административного права и административного законодательства в течение последних 15 лет основываются на демократических принципах, пронизывающих содержание государственного управления. Речь идет об обеспечении под-

контрольности исполнительной власти обществу и органам законодательной власти, об установлении государственного контроля за организацией и функционированием исполнительной власти, об обеспечении доступа к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц, о проведении судебного контроля за результатами деятельности исполнительных органов государственной власти, об общественном контроле за исполнительной властью. В числе демократических преобразований находятся, конечно, и результаты проведенной в России административной реформы, создания стандартов предоставления публичных услуг и исполнения государственных функций государственными органами, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими.

Вместе с тем, по некоторым параметрам система публичного управления в России «не дотягивает» до установленных высоких демократических стандартов. Как уже было отмечено, отсутствие в России законов об административных процедурах и административных актах уже является фактором, позволяющим весьма критически отнестись к «качеству» самой демократии публичного управления. Президент РФ Д. А. Медведев, выступая на втором Ярославском форуме 14 октября 2010 г., говорил о пяти стандартах демократии; речь шла о критериях, которым должно соответствовать государство XXI века. Были названы следующие универсальные *стандарты демократии*: «правовое воплощение гуманистических ценностей и идеалов»; способность государства обеспечивать и поддерживать высокий уровень технологического развития, стимулирование научной деятельности («стимулирование инноваций в конечном итоге производит достаточное количество социальных благ»); способность демократического государства защищать своих граждан от посягательств со стороны преступных сообществ («это и терроризм, и коррупция, и наркоторговля, и незаконная миграция»); «демократия должна эффективно и в полной мере исполнять самые разные функции, включая полицейские»; «высокий уровень культуры, образования, средств коммуникации и обмена информацией» («демократия вообще не отделима от ответственности... Демократическое

государство, которое снижает регулируемую и репрессивную нагрузку на общество, передает самому обществу часть функций по поддержанию порядка и поддержанию стабильности в этом обществе»; «Демократия – это не только свобода, но и самоограничение»; «убежденность граждан в том, что они живут в демократическом государстве»<sup>87</sup>.

В итоге своих рассуждений Д. И. Медведев сказал: «Возникает вопрос: соответствует ли этим стандартам Россия? Я могу честно сказать – только в определенной мере, не до конца. Но я уже сказал, что мы в начале пути»<sup>88</sup>. Думается, что если и не в начале пути, то где-то в его середине находится Россия и с точки зрения установления и обеспечения демократических стандартов организации и осуществления государственного управления.

Административная реформа должна приводить к новому качеству государственного управления, следовательно, к новому качеству государственной деятельности. В 2010 г. А. Чубайс заявил, что «если мы всерьез ставим задачу модернизации, то, прежде всего, это будет означать необходимость создания абсолютно нового качества самого государства»<sup>89</sup>. Поэтому все составляющие административной реформы очевидно воздействуют на процесс появления нового качества публичного управления. Немаловажное значение в ускорении темпов и качества административной реформы имеет политическая воля к преобразованиям, к реальному достижению поставленных целей в государственном управлении.

Когда речь заходит об улучшении системы государственного управления и высказываются идеи о контурах изменения государственного управления, то главным вопросом, с практической точки зрения, является – кто высказывает данные идеи. Что означает «необходимо кардинальное улучшение государственного управления в стране»? Если эта идея инициирована высшим руководством страны, то ей будет уделено и соответствующее внимание. О необходимости совершенствования государственного управления рассуждают и многие ученые, в то же время следует отметить, что внимание практиков к таким выводам и идеям недостаточно. Поэтому, очевидно, в ближайшее время наступит период реальных дел по улучшению государственного уп-

равления. Фактически «улучшение государственного управления» – это и предвыборная задача. В зависимости от того, кто высказывает идеи о реформе государственного управления, формируются разные цели, ставятся разные задачи.

Словом, замечательно, что высшее руководство страны задумалось о создании, как говорят в европейских странах, «хорошего» государственного управления в стране. Наконец-то, поставлена задача практического улучшения системы государственного управления. Однако главными вопросами остаются – как будет вписываться данная задача в опыт и перспективы проведения административной реформы, можно ли считать, что сегодня готовится новая административная реформа, с новыми задачами, периодами проведения, новыми устремлениями и новым качеством реализации

<sup>1</sup> Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Leipzig : Verlag von Duncker & Humblot, 1895. S. 66.

<sup>2</sup> См., например: Рихтер И., Шунперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. М. : Юрист, 2000 ; Административно-процессуальное право Германии : Закон об административном производстве; закон об административно-судебном процессе ; Законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / введ. и сост. В. Бергмана. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 1–73.

<sup>3</sup> См., например: Махина С. М. Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1999. С. 49 ; Старилов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1998. С. 42–56, 110–111, 176–184.

<sup>4</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

<sup>6</sup> См.: Попов Л. Л. Ключевые проблемы государственного управления и административного права // Сборник научных трудов, посвященный памяти Юрия Марковича Козлова. М., 2005. С. 7.

<sup>7</sup> См.: Хабриева Т. Я. Административные процедуры и административные барьеры : в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М. : Статут, 2011. С. 102–116.

<sup>8</sup> Тихомиров Ю. А. Административные процедуры : доктрина и практика // Там же. С. 236.

<sup>9</sup> См., например: Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5–11 ; Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во

взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; *Зюзин В. А.* Административные процедуры : теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; *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 ; *Новиков А. В.* Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006 ; *Помазюев А. Е.* Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007 ; *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., Талпина Э. В.* Административные процедуры и право // *Журнал российского права.* 2002. № 4. С. 3–13 ; и др.

<sup>10</sup> Административно-процессуальное право Германии : закон об административном производстве ; Закон об административно-судебном процессе ; Законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / Введ. и сост. В. Бергмана. М., 2007. С. 16.

<sup>11</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

<sup>12</sup> С другой стороны, акцент исключительно на подзаконном правовом уровне регулирования административных процедур так и не позволил создать подлинно законодательный их базис в российском административном праве. Но к этой проблеме мы еще вернемся в рамках данной статьи.

<sup>13</sup> 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) ; *Старилов Ю. Н.* Исполнительная власть в структуре современного административного правового регулирования : проблемы и основные направления разрешения // *История становления и современное состояние исполнительной власти в России.* М., 2003. С. 85.

<sup>14</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (с изм. и доп.) // *Рос. газета.* 2005. 25 янв.

<sup>15</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (с изм. и доп.) // *Рос. газета.* 2005. 5 авг.

<sup>16</sup> Утверждено постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (утратил силу) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2005. № 47. Ст. 4933.

<sup>17</sup> 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 (утв. приказом Минприроды РФ от 31 октября 2008 г. № 288 // *БНА ФОИВ.* 2008. № 49) сразу же повлекло признание утратившими силу целого ряда ведомственных нормативных правовых актов, в частности: Приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19 февраля 2007 г. № 84 «Об утверждении Порядка выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» (*БНА ФОИВ.* 2007. № 14) ; приказа от 20 февраля 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 июля 2006 г. № 675 «Об утверждении Инструкции об организации выдачи разрешений на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (водные объекты)» (*БНА ФОИВ.* 2006. № 47).

<sup>18</sup> См., например: Административный регламент Минобрнауки РФ по исполнению государственной функции федерального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и выдаче предварительных разрешений на усыновление детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации : утвержденный приказом Минобрнауки РФ от 12 ноября 2008 г. № 347 // *Рос. газета.* 2009. 20 февр.

<sup>19</sup> См., например: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова : монография. М., 2010. С. 43–44 ; *Путило Н. В.* Публичные услуги : между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // *Журнал российского права.* 2007. № 6. С. 10.

<sup>20</sup> *Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / Гос. ун-т – Высшая школа экономики ; Институт государственного и муниципального управления ; отв. ред. А. В. Клименко.* – М., 2009. С. 119, 126.

<sup>21</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

<sup>22</sup> Подробнее об этом см.: *Давыдов К. В.* Юридическая сила и формы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации // *Вестник Воронежского государственного университета.* Серия: Право. 2008. № 1 (4). С. 177–188 ; *Его же.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти. М., 2010. С. 75–85, 381–384.

Отдельные положения предложенной концепции реформы нормативных актов федеральных органов исполнительной власти были воспроизведены в работе О. Н. Ординой («Источники административного права России и проблемы их систематизации»). М., 2010. С. 122, 127). Жаль только, что, позаимствовав некоторые идеи и положения из работы К. В. Давыдова, О. Н. Ордина по какому-то причинам не указала на первоисточник их появления и распространения.

<sup>23</sup> Ведь нормотворческий процесс носит преимущественно внутриорганизационный характер. Представляется справедливым, что этим вопросам должны быть посвящены не внешнеуправленческие административные акты, но регламенты внутренней организации.

<sup>24</sup> А ведь такие попытки предпринимались, например, Федеральной антимонопольной службой РФ. Под-



робный критический анализ соответствующих правовых актов см. в работе: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы теории. С. 48–53.

<sup>25</sup> По данному вопросу см., например: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. С. 9–10.

В качестве одного из примеров авторы приводят принятый МИД РФ Административный регламент по предоставлению государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц. За первые 8 месяцев 2008 г. в рамках этого направления деятельности министерства поступило... 25 запросов (17 – от юридических лиц и 8 – от физических лиц).

<sup>26</sup> URL: <http://www.ar.gov.ru>

<sup>27</sup> *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. – М., 1988. С. 8–9.

<sup>28</sup> См.: Рос. газета. 2011. 3 авг.

<sup>29</sup> См.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. М., 2009. С. 154.

<sup>30</sup> 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 29 октября 2010 г. № 321 // БНА ФОИВ. 2011. № 7 ; 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.

<sup>31</sup> См.: *Яцкин А. В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 27.

<sup>32</sup> См.: Рос. газета. 2011. 7 окт.

<sup>33</sup> Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. С. 17–40.

<sup>34</sup> См.: Доклад министра экономического развития Э. Набиуллиной «О результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в 2010 году». URL: <http://www.ar.gov.ru>.

<sup>35</sup> Это не преувеличение. По данным упомянутого доклада, средний срок выдачи разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух составляет 169 дней, вместо установленных соответствующим административным регламентом 30 дней.

<sup>36</sup> См.: Что мешает совершенствованию административных регламентов // Государственная служба. 2008. № 6. С. 120 (выступление *М. В. Паршина*); С. 125 (выступление *А. С. Данилова*).

<sup>37</sup> Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. С. 99.

<sup>38</sup> Там же. С. 184.

<sup>39</sup> Там же. С. XV, 48.

<sup>40</sup> См., например: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы теории. С. 269–270.

<sup>41</sup> Примечательно, что в рамках проведенного в 2008 г. опроса государственных служащих, участвующих в реализации административных регламентов, более половины респондентов (58,9 %) отметили, что внедрение административных регламентов никак не отразилось на процессе внутреннего взаимодействия государственных служащих, 27,1 % констатировали некоторое упрощение таких процессов, а по мнению 13,7 % опрошенных, процесс взаимодействия только усложнился (см.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. С. 186).

<sup>42</sup> См.: Аналитический отчет № 5. Статус проекта по переходу на межведомственный порядок предоставления государственных услуг. Спроектированные «межведомственные» документы и услуги / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. М., 2011. URL: <http://www.interfax.ru/spravkinet>

<sup>43</sup> Доклад министра экономического развития Э. Набиуллиной «О результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в 2010 году». URL: <http://www.ar.gov.ru>

<sup>44</sup> См., например: Приказ Ространснадзора от 27 июля 2011 г. № АК-789ФС. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>45</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 7. Ст. 633.

<sup>46</sup> Рос. газета. 2010. 30 июля.

<sup>47</sup> Доклад министра экономического развития Э. Набиуллиной «О результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в 2010 году». URL: <http://www.ar.gov.ru>

<sup>48</sup> Доклад министра экономического развития Э. Набиуллиной «Об итогах выполнения плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах» (24 марта 2011 г.) // URL: <http://www.ar.gov.ru>

<sup>49</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления» // Рос. газета. 2011. 5 окт.

<sup>50</sup> 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 ; *Шевурдяев 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.

<sup>51</sup> Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. 2009. С. 12.

<sup>52</sup> Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 утверждено Положение о Единой системе межведомственного электронного взаимодействия (СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823); распоряжением Правительства РФ от 15 апреля 2011 г. № 654-р утвержден Перечень базовых государственных информационных ресурсов, используемых при предоставлении государственных или муниципальных услуг (исполнении государственных или муниципальных функций) (СЗ РФ. 2011. № 17. Ст. 2465).

Еженедельный мониторинг перехода на межведомственное взаимодействие см. на сайте: URL: <http://www.interfax.ru/spravkinet>

<sup>53</sup> Так, по сведениям министра экономического развития Э. Набиуллиной, на межведомственное взаимодействие «переводится 988 документов, и, что очень важно, выяснилось, что у нас 311 документов вообще избыточны».

Упрощение должно влечь также и сокращение сроков рассмотрения заявлений. Примечательно выступление директора ФМС К. Ромодановского на том же заседании Правительства РФ: с внедрением соответствующих технологий срок оформления заграничного паспорта предполагается сократить до 2–3 дней (см.: Загранпаспорт за два дня. Владимир Путин обещает, что очереди в государственных учреждениях станут короче // Рос. газета. 2011. 27 сент.).

<sup>54</sup> Интересно, что мнение государственных служащих по поводу внедрения электронных технологий разделилось. Если одни приветствовали этот процесс, то другие — наоборот, высказывали скептицизм, в том числе по причине возможной ненадежности таких технологий (см.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. 2009. С. 143–144, 154, 156, 163, 164–165, 176, 178).

<sup>55</sup> Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. 2009. С. 186.

<sup>56</sup> См. по данному вопросу: *Горохов Д. Б., Глазкова М. Е.* Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 17–29; *Горохов Д. Б.* Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 38–58; *Латаева В. В.* Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 5–11; и др.

<sup>57</sup> См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Рос. газета. 2011. 25 мая; постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Рос. газета. 2011. 24 авг.

<sup>58</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679» (документ утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6285.

<sup>59</sup> См., например: *Бельский К. С.* Персональная ответственность в советском государственном управлении: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991; *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.

<sup>60</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 года // Рос. газета. 2010. 1 дек.

<sup>61</sup> Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. С. 186.

<sup>62</sup> По данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы теории. С. 107–109.

<sup>63</sup> См.: *Галаган И. А.* Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. С. 29–30.

<sup>64</sup> Так, в ст. 14.25 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; в ч. 2 ст. 19.15 КоАП РФ предусмотрена административная 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 или без регистрации по месту пребывания или по месту жительства; Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ (Рос. газета. 2010. 2 авг.) в КоАП РФ введена статья 19.6.1, устанавливающая административную ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре).

<sup>65</sup> См., например: *Бабелюк Е. Г.* Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 133; *Буравлев Ю. М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы: монография. М., 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Кизилов В. В.* Административная ответственность гражданских служащих России: взгляд в будущее. Саратов, 2011.

<sup>66</sup> См.: Рос. газета. 2011. 14 июля.

<sup>67</sup> Основное количество этих составов было предусмотрено еще в разработанном весной 2011 г. Минэкономразвития РФ законопроекте. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depqosregulirin\\_economy/doc20110118\\_09](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depqosregulirin_economy/doc20110118_09) (текст проекта)

<sup>68</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административная реформа и административные процедуры как способы преодоления «избыточного» административного регулирования // Теория и практика административного права и процесса: материалы третьей Всероссийской научно-практической конференции (пос. Небут, 10–12 октября 2008 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар, 2008. С. 24; *Его же.* Административное право России: преимущественные направления реформирования с позиции доктрины правового государства // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 169.

<sup>69</sup> Например, по Закону ФРГ об административных процедурах (административном производстве) от 25 мая 1976 г. см.: Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законо-

дательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / введ., сост. В. Бергман, введ. С. 1–73; Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии : монография. Красноярск, 2002. С. 46, 74–93, 106–109.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> См.: Драккер П. Ф. Управление, нацеленное на результаты : пер. с англ. М., 1992. 192 с. ; Управление по результатам : пер. с фин. / общ. ред. и предисл. Я. А. Леймана. М., 1993; и др.

<sup>72</sup> Достаточно вспомнить нормы ч. 14–17 ст. 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп.) (Рос. газета. 2004. 31 июля), закрепившие возможность введения оплаты труда государственных служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

<sup>73</sup> См.: Кузьмин В. Отслужили : Дмитрий Медведев провел совещание по оптимизации численности чиновников // Рос. газета. 2010. 21 сент.

<sup>74</sup> Там же.

<sup>75</sup> По данному вопросу см.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы теории. С. 356–366.

<sup>76</sup> См.: Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня. URL: <http://www.izvestia.ru>

<sup>77</sup> Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107-III «Об административных процедурах». Алматы : ЮРИСТ, 2008.

<sup>78</sup> См., например: Регламент оказания государственной услуги по выдаче акта на право временного возмездного (долгосрочного, краткосрочного) землепользования (аренды) через центры обслуживания населения : утв. приказом Министра юстиции Республики Казахстан от

31 января 2008 г. № 18 . URL: <http://online.prg.kz> ; Регламент оказания государственной услуги по выдаче временного удостоверения личности гражданина Республики Казахстан через центры обслуживания населения : утв. приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 28 марта 2008 г. № 82. URL: <http://online.prg.kz> ; Регламент оказания государственной услуги по приему и снятию с учета офицеров запаса через центры обслуживания населения : утв. приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 31 января 2008 г. № 19 . URL: <http://online.prg.kz>

<sup>79</sup> Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов. С. 177.

<sup>80</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. Административные акты : понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М. : Статут, 2011. С. 134–164.

<sup>81</sup> См.: Там же. С. 163.

<sup>82</sup> Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М. : Статут, 2011. С. 93.

<sup>83</sup> Хабриева Т. Я. Административные процедуры и административные барьеры : в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. 2011. С. 110.

<sup>84</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Административные процедуры : доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. С. 242.

<sup>85</sup> Помазюев А. В. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 14.

<sup>86</sup> См.: Зюзин В. А. Административные процедуры : теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

<sup>87</sup> См.: Медведев Д. Пять стандартов демократии // Рос. газета. 2010. 15 окт.

<sup>88</sup> Там же.

<sup>89</sup> Рос. газета. 2010. 15 окт.

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: juristar@yandex.ru*

*Тел.: 8(473) 255-07-19*

*Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета*

*Давыдов К. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права, конституционного права*

*E-mail: Kdavnauka@yandex.ru*

*Тел.: 8-913-207-75-34*

*Voronezh State University*

*Starilov Y. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Head of the Administrative and Municipal Department*

*E-mail: juristar@yandex.ru*

*Tel.: 8(473) 255-07-19*

*Novosibirsk Juridical Institute*

*Davydov K. V., Candidate of Legal Science, Associate Professor of the History of State and Law, Constitutional Law Department*

*E-mail: Kdavnauka@yandex.ru*

*Tel.: 8-913-207-75-34*