

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9032>

## РОЛЬ ОРГАНОВ ЮСТИЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Е. В. Ламонов

*Тамбовская областная Дума*

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

**Аннотация:** *рассматривается роль административных регламентов в повышении эффективности работы исполнительных органов власти; приводится анализ заключений правовых экспертиз Управления юстиции по Тамбовской области, содержания административных регламентов ряда управлений Тамбовской области; обосновывается необходимость принятия закона, регулирующего административно-процедурные отношения.*

**Ключевые слова:** *административный регламент, законность, органы юстиции, исполнительный орган, законодательство об административных процедурах.*

**Abstract:** *the article examines the role of administrative regulations in increasing the efficiency of the executive bodies of power; an analysis of the conclusions of legal examinations of the Department of Justice in the Tambov region of the content of administrative regulations of a number of departments of the Tambov region is provided; the necessity of adopting a law regulating administrative and procedural relations is substantiated.*

**Key words:** *administrative regulations, legality, justice bodies, executive body, legislation on administrative procedures.*

Определяющим фактором, влияющим на положительную динамику социально-экономического развития государства, обеспечение прав граждан во взаимоотношении с органами власти, является эффективность государственного управления, его аппарата, прозрачность деятельности исполнительной власти, наличие системы мер противодействия коррупции в сферах деятельности ее органов.

В настоящее время проблемы эффективности деятельности органов государственной власти набирают все большую актуальность. В посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ неоднократно отмечал необходимость выстроить четко работающую исполнительную вертикаль<sup>1</sup>, так как «без качественного, современного государственного управления, без высокой персональной ответственности

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Рос. газета. 2001. 4 апр.

тех, кто занимается этим делом, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной»<sup>2</sup>.

В целях повышения качества и доступности государственных услуг, повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р были утверждены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.<sup>3</sup>

В процессе реализации административной реформы была создана система административных регламентов органов исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях<sup>4</sup>.

Необходимо отметить, что административные регламенты по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг сыграли положительную роль в повышении эффективности работы исполнительных органов и их должностных лиц, а их применение повысило доступность, открытость и прозрачность деятельности государственных служащих, что является определенным гарантом для граждан и негосударственных организаций реализации своих прав и законных интересов при взаимодействии с органами власти.

Административные регламенты, определяя процедурный порядок осуществления государственных функций или предоставления госу-

---

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. URL: <http://www.ru/acts/bank/36699/page/3/>

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>4</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (с изм. от 05.12.2017) // Рос. газета. 2010. 30 июля ; Рекомендации по разработке порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг : одобр. Правительственной комиссией по проведению административной реформы 23 ноября 2010 г. № 109. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (с изм. от 25.10.2017) // Рос. газета. 2011. 31 мая ; Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти области : постановление администрации Тамбовской области от 27 января 2011 г. № 38 (с изм. от 10.11.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг : постановление администрации города Мичуринска Тамбовской области от 1 августа 2012 г. № 1643. Данное постановление в последующем было признано утратившим силу и в настоящее время Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг утвержден постановлением администрации города Мичуринска Тамбовской области от 17 июня 2016 г. № 1328. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дарственных услуг, уменьшают возможность совершения со стороны должностных лиц неправомερных действий, сферу административного усмотрения, что свидетельствует также об их антикоррупционной направленности.

Важным принципом, которым в своей деятельности должны руководствоваться органы исполнительной власти, их должностные лица и который должен ими соблюдаться, является принцип законности. Его содержание состоит не только в недопущении «процедурных дефектов»<sup>5</sup>, но и соблюдении материально-правовых норм, в том числе соответствии региональных административных регламентов федеральному законодательству.

Одним из средств контроля за соответствием административных регламентов исполнительных органов субъектов РФ федеральному законодательству является проведение органами юстиции правовых экспертиз этих регламентов.

В данной статье нами будут проанализированы некоторые экспертные заключения правовой экспертизы Управления юстиции Министерства юстиции Российской Федерации по Тамбовской области административных регламентов управления социальной защиты и семейной политики, управления по развитию промышленности и торговли и управления градостроительства и архитектуры Тамбовской области.

В ходе проведения правовой экспертизы (заключение № 46 от 14.01.2019) приказа управления социальной защиты и семейной политики Тамбовской области от 2 октября 2018 г. № 1943-ф «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «предоставление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка» выявлены нормы, не соответствующие федеральному законодательству.

Так, согласно Федеральному закону от 18 июля 2018 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части установления дополнительных гарантий граждан при получении государственных и муниципальных услуг» в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ внесены существенные изменения, согласно которым определены дополнительные требования к взаимодействию с заявителем при предоставлении вышеуказанных услуг, дополнен перечень случаев, при которых заявитель может обратиться с жалобой, а также скорректированы общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы.

Однако данные изменения, предусмотренные Федеральным законом № 204-ФЗ, не нашли отражения в рассматриваемом административном регламенте.

Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2019 г. № 856 «О внесении изменений в Правила представления членам семей погибших (умер-

---

<sup>5</sup> Давыдов К. В. Процедурные дефекты административных актов : сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 23.

ших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг» указанный перечень был расширен. Право на получение компенсационных выплат получили также члены семей лиц, проходивших службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имевших специальные звания полиции, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей в период прохождения службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

Вместе с тем в ходе проведения правовой экспертизы административного регламента, регулирующего порядок предоставления данной государственной услуги, было установлено, что в перечне заявителей на ее предоставление указанная категория не предусмотрена (заключение № 841 от 25.07.2019).

Согласно абзацу 2 подраздела 1.2 раздела 1 административного регламента предоставления государственной услуги «предоставление лицензий на заготовку, хранение, переработку и реализацию лома черных металлов, цветных металлов», утвержденного приказом управления по развитию промышленности и торговли Тамбовской области от 25 октября 2018 г. № 23 (в ред. от 27.03.2019 № 58), заявители могут обратиться за предоставлением государственной услуги в устной форме, что противоречит федеральному законодательству, так как согласно положению о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов, утвержденному постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1287 и Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», подача заявления на предоставление данной государственной услуги в устной форме не предусматривается (заключение № 443 от 26.04.2019).

При проведении правовой экспертизы административного регламента осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, утвержденного приказом управления по развитию промышленности и торговли Тамбовской области от 27 марта 2019 г. № 59, органами юстиции были выявлены нормы, не соответствующие как федеральному, так и региональному законодательству (заключение № 624 от 24.05.2019).

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» контрольная закупка производится на основании мотивированного представления должностного лица органа государственного контроля (надзора) по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Однако содержание административного регламента не соответствует положениям вышеуказанной нормы федерального закона, так как отсутствует указание на анализ документов, полученных в результате проведения мероприятий государственного контроля (надзора).

В этом же административном регламенте было закреплено условие объявления юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережения о недопустимости нарушения требований, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ и других нормативно-правовых актов, не предусмотренных Федеральным законом № 294, а именно: «если юридическое лицо ранее не привлекалось к ответственности за нарушение соответствующих требований».

Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 13.04.2004 № 1313 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части установления дополнительных гарантий граждан при получении государственных и муниципальных услуг п. 3 ст. 11.1 этого закона был дополнен положениями, предусматривавшими возможность обжалования запрета требовать от заявителя предоставления информации либо осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами субъектов РФ для предоставления государственной услуги.

Однако указанные дополнения не были учтены в административном регламенте предоставления государственной услуги «предоставление разрешения на строительство, внесение изменений в разрешение на строительство, в том числе в связи с необходимостью продления срока действия такого разрешения», утвержденном приказом управления градостроительства и архитектуры Тамбовской области от 23 мая 2019 г. № 170-0 (заключение № 717 от 25.06.2019).

Анализ приведенных примеров свидетельствует о существующих проблемах с качеством административных регламентов региональных органов власти. Во многом, на наш взгляд, это объясняется многочисленным ведомственным процессуальным нормотворчеством, что, в свою очередь, подтверждает необходимость формирования «полноценного процессуального законодательства»<sup>6</sup> об административных процедурах.

В настоящее время правовое закрепление административных процедур в России совершается лишь на уровне административных регламентов государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

---

<sup>6</sup> Попов Л. Л. Административные процедуры : проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 97 ; см. также: *Старилов Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 20–28.

Общее число государственных услуг и функций, связанных с непосредственным взаимодействием органов власти и граждан, на федеральном уровне, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, составляет 809; на региональном – 22 531; на муниципальном уровне – 17 771<sup>7</sup>. Отсюда, в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2020 г. № 210-ФЗ, в целях установления порядка и стандарта предоставления государственной и муниципальной услуги, это влечет необходимость принятия около 200 тыс. нормативных правовых актов – административных регламентов.

Как справедливо отмечает А. Ф. Ноздрачев, «административные регламенты превратились в труднообозримый и малоэффективный нормативный массив, не способствующий укреплению законности в государственном управлении»<sup>8</sup>.

Важно отметить, что первые административно-процедурные законодательные акты были приняты в Австрии (1925 г.), Польше и Чехословакии (1928 г.), Югославии (1930 г.).

В США закон об административной процедуре был принят в 1946 г., в Венгрии – в 1957 г., в Испании – в 1958 г. Новые редакции законодательных актов в этой сфере были приняты в Югославии (1956 г.) и Польше (1960 г.).

Следующий этап кодификационных работ отметился принятием административно-процедурных законов в ФРГ (1976 г.), Болгарии (1979 г., новая редакция – 2006 г.), Польше (новая редакция – 1980 г.), Дании (1985 г.), Италии (1990 г.), Австрии (1991 г. – новая редакция), Португалии (1991 г.), Нидерландах (1992 г., с последующими дополнениями), Японии (1994 г.), Греции (1999 г.) и др.

На территории бывшего СССР большинство стран также уже приняли законы об административной процедуре (процедурах). Кроме государств Балтии (например, Закон Эстонской Республики об административной процедуре от 6 июня 2001 г.; Административно-процессуальный закон Латвии от 25 октября 2001 г.), это также: Грузия (Общий административный кодекс Грузии от 25 июня 1999 г.); Казахстан (Закон об административных процедурах от 27 ноября 2000 г.); Армения (Закон об основах административной деятельности и административном производстве от 18 февраля 2004 г.); Кыргызстан (Закон об административных процедурах от 1 марта 2004 г.); Азербайджан (Закон об административном производстве от 21 октября 2005 г.); Таджикистан (Кодекс об административных процедурах от 5 марта 2007 г.); Беларусь (Закон об основах административных процедур от 28 октября 2008 г.) и др.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Административные стандарты и регламенты. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 21.10.2021).

<sup>8</sup> Ноздрачев А. Ф., Козлова Е. А. Круглый стол «Современные административные процедуры: направления модернизации в условиях вызовов XXI века» // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 84.

<sup>9</sup> URL: <https://www.zakon.kz/188182-obzor-administrativno-procedurnogo.html> (дата обращения: 28.10.2021).

Таким образом, в настоящее время имеется широкая научно-теоретическая разработка по вопросам административных процедур<sup>10</sup>, международно-правовой опыт создания и практика реализации законодательства об административных процедурах, учеными подготовлен ряд законопроектов об административных процедурах<sup>11</sup>, которые стали предметом научных обсуждений, что свидетельствует о наличии оснований для принятия закона об административных процедурах, так как «законодательство об административных процедурах является главной платформой, на которой должна осуществляться настоящая административная реформа, направленная на модернизацию публичного управления и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций»<sup>12</sup>.

### Библиографический список

*Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020.

*Давыдов К. В.* Процедурные дефекты административных актов : сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 23.

*Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 49–69.

*Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

---

<sup>10</sup> См.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 5–6, 8–10.

<sup>11</sup> См.: *Похмелькин В. В.* Федеральный закон «Об административных процедурах» (2001). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proekt-federalnogo-zakona-64090-3-ob-administrativnyh-protsedurah/viewer> (дата обращения: 01.11.2021) ; Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступит. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М., 2001 ; *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 49–69 ; *Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Там же. № 3. С. 40–68. В мае 2019 г. Национальной ассоциацией административистов (НАСА), юридическим факультетом Воронежского государственного университета было организовано обсуждение теоретических проблем формирования в России законодательства об административных процедурах и проектов федеральных законов «Об административных процедурах в Российской Федерации». URL: <http://www.law.vsu.ru/news/2019/20190507.html> (дата обращения: 01.11.2021).

<sup>12</sup> *Стариков Ю. Н.* Правовые итоги-19. Комментарий для журнала «Закон». URL: [hhttp://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye\\_itogi\\_2019\\_kommentariy\\_dlya\\_zhurnala\\_zakon](http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye_itogi_2019_kommentariy_dlya_zhurnala_zakon) (дата обращения: 08.11.2021).

*Ноздрачев А. Ф., Козлова Е. А.* Круглый стол «Современные административные процедуры : направления модернизации в условиях вызовов XXI века» // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 84.

*Попов Л. Л.* Административные процедуры : проблемы теории, законодательства и практики // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 97.

*Похмелькин В. В.* Федеральный закон «Об административных процедурах» (2001). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proekt-federalnogo-zakona-64090-3-ob-administrativnyh-protsedurah/viewer>

*Стариков Ю. Н.* Правовые итоги -19. Комментарий для журнала «Закон». URL: [http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye\\_itogi\\_2019\\_kommentariy\\_dlya\\_zhurnala\\_zakon](http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye_itogi_2019_kommentariy_dlya_zhurnala_zakon)

*Стариков Ю. Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 20–28.

Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступит. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М. : Комплекс-Прогресс, 2001. 184 с.

## References

*Davydov K. V.* Administrative procedures: the concept of legal regulation: author. dis. ... doct. jurid. sciences. N. Novgorod, 2020.

*Davydov K. V.* Procedural defects of administrative acts: comparative legal analysis // Administrative law and process. 2020. № 6. P. 23.

*Davydov K. V.* The current state and prospects for the development of Russian legislation on administrative procedures. Draft federal law "On administrative procedures and administrative acts in the Russian Federation" // Journal of administrative proceedings. 2017. № 1. P. 49–69.

*Kononov P. I., Stakhov A. I.* On the draft federal law "On administrative proceedings in the Russian Federation" // Journal of administrative proceedings. 2017. № 3. P. 40–68.

*Nozdrachev A. F., Kozlova E. A.* Round table "Modern administrative procedures: directions of modernization in the face of challenges of the XXI century" // Administrative law and process. 2020. № 8. P. 84.

*Popov L. L.* Administrative procedures: problems of theory, legislation and practice // Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSLA). 2016. № 5 (21). P. 97.

*Pokhmelkin V. V.* Federal Law "On Administrative Procedures" (2001). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proekt-federalnogo-zakona-64090-3-ob-administrativnyh-protsedurah/viewer>

*Starilov Yu. N.* Legal results-19. Commentary for the journal "Zakon" // URL: [http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye\\_itogi\\_2019\\_kommentariy\\_dlya\\_zhurnala\\_zakon](http://zakon.ru/blog/2020/2/13/pravovye_itogi_2019_kommentariy_dlya_zhurnala_zakon)

*Starilov Yu. N.* Russian law on administrative procedures should become an integral part of modern administrative legislation // Vestnik VSU. Ser.: Right. 2015. № 3 (22). P. 20–28.



Federal Law "On Administrative Procedures" [Text]: an initiative project with comments from the developers / Vstup. st. K. Eckstein, E. Abrosimova. M. : Complex-Progress, 2001. 184 p.

***Для цитирования:***

*Ламонов Е. В.* Роль органов юстиции в обеспечении законности содержания административных регламентов региональных органов власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1(48). С. 129–137. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9032>

***Recommended citation:***

*Lamonov E. V.* The role of the justice bodies in ensuring the legality of the content of the administrative regulations of the regional authorities // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 129–137. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9032>

*Тамбовская областная Дума*

*Ламонов Е. В., кандидат юридических наук, доцент, начальник правового управления*

*E-mail: elamn@mail.ru*

*Tambov Regional Duma*

*Lamonov E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Legal Department*

*E-mail: elamn@mail.ru*