

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ:
ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ В НОРМАТИВНОМ ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

С. Х. Хасан

Санкт-Петербургский государственный университет

Поступила в редакцию 22 сентября 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию сущности, содержания и значения административных регламентов в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации. Обосновываются предпосылки внедрения в публичное управление практики регламентации и стандартизации, уточняется терминологический аппарат. Делается попытка рассмотрения роли и значимости административного регламента через призму ретроспекции его нормативно-правового обоснования, инициированного в связи с проведением административной реформы. Акцентируется внимание на структуре административных регламентов. Делается вывод о приоритетных задачах, на решение которых направлено их использование.*

Ключевые слова: *административный регламент, органы исполнительной власти, государственные (муниципальные) услуги, государственный гражданский служащий, административная реформа, концепция эффективного управления, менеджеристская модель публичного управления.*

Abstract: *the article is devoted to the study of the essence, content and significance of administrative regulations in the normative legal support of the activities of executive authorities in the Russian Federation. The author justifies the prerequisites of the appeal of the Institute of Public Administration to the practice of regulation and standardization, clarifies the terminology apparatus. An attempt is made to consider the role and significance of the administrative regulation through the prism of a retrospective of its regulatory justification initiated in connection with the implementation of administrative reform. Emphasis is placed on the structure of administrative regulations. It is concluded that priority tasks are aimed at their implementation.*

Key words: *administrative regulations, executive authorities, public (municipal) services, civil servant, administrative reform, concept of good governance, management model of public administration.*

В соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ административный регламент представляет собой нормативно-правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (п. 4 ст. 2). Если акценти-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

ровать внимание на иных свойствах и характеристиках административного регламента, содержащихся в названном документе, а также в иных нормативно-правовых актах, например постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373², то можно сформулировать более узкое определение, согласно которому *административный регламент* выступает в качестве нормативно-правового акта органа исполнительной власти, определяющего сроки и последовательность его действий (административные процедуры), порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также с другими органами исполнительной власти и организациями.

В такой формулировке просматривается *специфика административных регламентов*, которая заключается в детализации или, точнее, конкретизации административно-управленческих процессов на основе подробных описаний их форматов, связывающих в единое целое цели и задачи с наличными ресурсами, определении порядка исполнения полномочий и предоставления государственных (муниципальных) услуг, контроля их исполнения, установлении режима открытости информации. В целом, как верно отмечает О. В. Яхина, актуальность и значимость инициирования административных регламентов состояла в появлении возможности изменения эффективности функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации, что важно при отсутствии как таковых рыночных механизмов измерения этой эффективности³.

Если рассматривать административные регламенты как *составляющую правового поля*, нормативно обосновывающего организационно-процедурные аспекты деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, то их следует оптимально представлять как уникальную правовую форму административно-публичной деятельности наряду с такими административно-правовыми актами, как указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правила, приказы, инструкции и пр. Уникальность при этом заключается в том, что административные регламенты содержат сроки и последовательность административных процедур органов исполнительной власти, порядок взаимодействия их структурных подразделений и должностных лиц, а также их взаимодействия с иными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций и предоставлении государственных (муниципальных) услуг федеральными и региональными органами исполнительной власти.

² О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 03.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

³ См.: Яхина О. В. Административные регламенты предоставления муниципальных услуг : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Йошкар-Ола, 2019.

Административные регламенты являются также важным дополнением к системе контрактов и могут их заменять в тех сферах, где последние не применимы. Если на контрактной основе гипотетически могут быть построены отношения министерства с находящимися в его подчинении службами и агентствами, а служб и агентств, в свою очередь, с подведомственными им бюджетными учреждениями и организациями, то отношения внутри ведомств, между различными министерствами, службами и агентствами могут быть исключительно регламентированы и стандартизированы в соответствии с действующим законодательством⁴. В качестве наглядного примера можно привести Регламент проведения территориальными органами Федерального казначейства в случаях, установленных Правительством РФ, проверки соответствия информации, указанной в государственном контракте, договоре о капитальных вложениях, контракте учреждения, договоре о проведении капитального ремонта, договоре (контракте), документах, подтверждающих возникновение денежных обязательств юридических лиц, фактически поставленным товарам (выполненным работам, оказанным услугам), с использованием фото- и видеотехники при осуществлении казначейского сопровождения средств в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (утв. приказом Минфина России от 09.01.2020 № 5н).

Процесс развития института административных регламентов в Российской Федерации был фактически обусловлен началом *административной реформы*, мотивированной главным образом целями усовершенствования функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, а также внедрения особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти⁵. Н. В. Муленко уточняет, что к приоритетным задачам административной реформы в рассматриваемом контексте относятся: разработка механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти для их работы в новых условиях, стандартов качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, регламентация исполнения государственных функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг⁶. Для реализации указанных направлений был принят широкий спектр нормативно-правовых актов, через призму которых можно системно оценить значимость административных регламентов в нормативно-правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации.

⁴ См.: Прокофьев С. Е., Еремин С. Г., Галкин А. И. Теория и механизмы современного государственного и муниципального управления : учеб. и практикум для вузов. М., 2021.

⁵ См.: Барциц И. Н. Административный регламент : предложения к методике разработки // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 1 (2). С. 12–19.

⁶ См.: Муленко Н. В. Административные регламенты как один из инструментов повышения качества государственных услуг в сфере миграции // Вестник БелЮИ МВД России. 2020. № 3. С. 49–53.

В данном контексте отдельного внимания заслуживает Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»⁷, где законодатель впервые закрепил правовой статус административного регламента. Несмотря на отсутствие в данном нормативно-правовом акте его прямого легального определения, в нем приведены основные требования к структуре и содержанию должностного регламента государственного гражданского служащего, где первый выступает обязательным элементом административного регламента государственного органа.

Следующим этапом в развитии рассматриваемого института стало утверждение постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁸. В нем было закреплено положение, что административный регламент федерального органа исполнительной власти составляют: регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти. Нельзя не упомянуть и утверждение постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 Типового регламента внутренней организации федеральных органов⁹, которым были определены структурные составляющие административного регламента и установлено, что порядок и сроки разработки административного регламента исполнения государственных функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг определяется Правительством РФ.

Важным событием стало принятие постановления Правительства РФ от 11 января 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». В нем отмечается, что «административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) федеральных органов исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставления

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸ О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 01.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.

⁹ О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 01.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.

государственных услуг федеральным органам исполнительной власти» (п. 3). Таким образом, административный регламент фактически нормативно предопределяет последовательность действий по осуществлению государственных функций. Именно в основе такого понимания лежат подходы, составляющие основу концепции *New Public Management* при описании регламентации бизнес-процессов, где акцент делается на каждой конкретной операции.

Кроме того, в соответствии с Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг разница между этими двумя видами регламентов заключается только лишь в одном разделе – регламент предоставления государственных услуг включает в себя «Требования к порядку предоставления государственной услуги», где приведены требования к порядку информирования об этой услуге, срокам предоставления, перечню оснований для отказа в предоставлении государственной услуги и прочие положения, характеризующие требования, установленные соответствующими федеральным законодательством и подзаконными актами. В целом основная идея этого раздела – четко сформулировать требования к качеству государственной услуги.

Оценивая данный документ, можно заключить, что в нем объединены *и регламент, и стандарт*. Так, во втором разделе Порядка «Требования к административным регламентам исполнения государственных функций и административным регламентам предоставления государственных услуг» дается описание стандарта предоставления государственной услуги; однако, как показывает практика, федеральные органы исполнительной власти значительно расширяют перечень параметров, которые входят в этот раздел. Соответственно, достигаются две ключевые цели – стандартизация процедуры взаимодействия заявителя с органами власти и регламентация действия государственных служащих. Процедура утверждения регламента позволяет в значительной степени повысить уровень требований к совершенствованию административных процедур и порядку взаимодействия с заявителем, причем она не является чрезмерно перегруженной.

С нашей точки зрения, особенно важными выступают требования к усовершенствованию административных процедур, которые приведены в Порядке. Так, представленные в документе критерии (устранение избыточности административных процедур, фасилитация действий и административных процедур, предоставление информации о действиях и административных процедурах физическим и юридическим лицам, возможность установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдением требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре) и требования к описанию отдельных действий служащих в регламенте позволяют обеспечить полную антикоррупционную экспертизу, требования к которой определены

ст. 13 Федерального закона № 210-ФЗ. Кроме того, интерес представляет и тот факт, что в соответствии с положениями указанной статьи, проекты административных регламентов должны быть размещены на соответствующем портале, где все желающие могут ознакомиться с документом и высказать свою позицию в отношении его содержания.

Следующим важным шагом в развитии института административных регламентов является принятие Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.¹⁰, в которой акцент был сделан на разработке и интеграции стандартов государственных услуг и административных регламентов в органах исполнительной власти, а также разработке и реализации направлений совершенствования существующих и инициирования новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц. Так, к концу 2010 г. было утверждено 447 административных регламентов предоставления услуг федеральных органов исполнительной власти; на региональном и муниципальном уровнях их насчитывалось более 6 и 5 тыс. соответственно¹¹. Стоит добавить, что непосредственно на этапе реализации Концепции идея административного регламента и как одного из ключевых инструментов закрепления результатов административной реформы, и как регулятора административных процедур приняла окончательно свое оформление.

В упомянутом ранее Федеральном законе № 210-ФЗ вопросам административных регламентов посвящена целая глава. С позиции законодателя, административный регламент должен отвечать своему назначению и выполнять заложенные в него функции, т. е. упорядочивать деятельность органов исполнительной власти по реализации их отдельных полномочий посредством четкой регламентации последовательности и порядка административных процедур, а также совершенствовать эти процедуры на постоянной основе. Помимо этого, административный регламент должен предусматривать механизмы, которые позволяют обеспечивать действие его положений: во-первых, порядок и формы контроля исполнения государственных функций; во-вторых, порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при реализации государственных услуг. Как следствие, в ст. 12 Федерального закона № 210-ФЗ устанавливаются требования к структуре административных регламентов, где должны иметь место: общие положения, стандарт предоставления государственной (муниципальной) услуги, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе в центре государственных и муниципальных услуг «Мои докумен-

¹⁰ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹¹ См.: Козлова Л. С. Административные регламенты : учеб. пособие для вузов. М., 2017.

ть» (многофункциональном центре, МФЦ), формы контроля за исполнением административного регламента.

Статья 13 Федерального закона № 210-ФЗ содержит требования к разработке проектов административных регламентов. Так, разработка административных регламентов осуществляется органами, которые реализуют функции (оказывают государственные (муниципальные) услуги). Федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, государственные корпорации – субъекты, выступающие разработчиками административных регламентов, обязаны размещать их проекты на Федеральном портале проектов нормативно-правовых актов. Органы государственной власти субъектов РФ, территориальные государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, аналогично являющиеся разработчиками проектов административных регламентов, обязаны размещать их на официальном сайте органа-разработчика. В отсутствие подобного веб-ресурса проект может быть размещен на официальном сайте субъекта РФ или муниципального образования. После этого проект подвергается независимой экспертизе и экспертизе, проводимой уполномоченным органом государственной власти или уполномоченным органом местного самоуправления.

Важно также отметить, что в Федеральном законе № 210-ФЗ определены требования к стандартам предоставления государственных (муниципальных) услуг (ст. 14). Соответствующие требования выступают обязательной составляющей административного регламента федеральных органов исполнительной власти. На современном этапе на портале «Госуслуги» для каждой отдельной государственной (муниципальной) услуги существует отдельная web-страница, где подробно приведены сведения о характеристиках услуги, правилах ее оказания, а также сведения о результатах оказания той или иной услуги, которые определяют систему показателей для органа, ее оказывающего. С этими характеристиками может ознакомиться любой зарегистрированный на портале. Отдельной строкой приводится ссылка на файл с административным регламентом. К примеру, МВД России, будучи органом, предоставляющим услугу по получению внутреннего паспорта, разработало Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Этот документ устанавливает последовательность и характеристику административных процедур по оказанию названной услуги, фиксирует требования (нормативы и стандарты), предъявленные к организации процесса ее оказания.

Безусловно, административные регламенты включают в себя не только описание управленческих процедур и действий, но также и требования к оформлению, обработке документов, срокам их подготовке и выдачи, схемы прохождения потоков документации, формы документов,

регистрационных журналов и пр. Фактически разрабатываемые административные регламенты должны представлять собой своеобразные *интегральные документы*, в которых содержатся обязывающие нормативные требования к тому или иному процессу, а также рекомендации по исполнению процесса и обеспечению его непрерывности. В связи с этим, с нашей точки зрения, важна *унификация регламентирующих документов*, которая будет способствовать фасилитации административных процедур и снижению административных барьеров.

Данный вывод позволяет говорить о необходимости разработки методических указаний или рекомендаций (преимущественно в помощь разработчикам регламентов относительно положений ст. 12–14 Федерального закона № 201-ФЗ), которые унифицировали бы накопленный положительный опыт составления регламентов в органах исполнительной власти, что будет способствовать дальнейшему совершенствованию административных процедур, а также уточнили бы порядок документирования и организации работы с документами, сопровождающими соответствующие процессы в органах исполнительной власти.

Кроме того, следует согласиться с позицией И. Р. Аминова и Е. И. Кадраевой, что в настоящее время существует проблема дискреции законодательства или практики *гибкого административного усмотрения*, т. е. решения вопроса должностным лицом или уполномоченным органом своими волевыми решениями и действиями, не зависящими от вышестоящих властных субъектов¹². Безусловно, это необходимо для осуществления эффективного государственного (муниципального) управления, однако для этой сферы более свойствен разрешительный порядок правового регулирования, а не дозволительный. В связи с этим оптимально говорить о необходимости *легальной регламентации административного усмотрения* и определения его пределов, так как в ином случае цели и задачи принятия административных регламентов не найдут своей реализации – усиливается риск нарушения прав, свобод и законных интересов субъектов административных процедур, в том числе затрагиваются интересы государства.

В целом можно заключить, что административные регламенты играют значимую роль в нормативно-правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации. Они, условно говоря, задают *шкалу качества* исполнения государственных функций, а интеграция административных регламентов и стандартов государственных (муниципальных) услуг позволяет решать широкий спектр задач, среди которых: во-первых, повышение качества предоставления этих услуг и их доступности для физических и юридических лиц; во-вторых, содержательное наполнение административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти; в-третьих, повышение открытости

¹² См.: Аминов И. Р., Кадраева Е. И. Правовые акты органов местного самоуправления в системе правовых актов государства // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 91–99.

(прозрачности) деятельности органов исполнительной власти, их подконтрольность; в-четвертых, минимизация издержек при взаимодействии физических и юридических лиц с органами исполнительной власти.

Библиографический список

Аминов И. Р., Кадраева Е. И. Правовые акты органов местного самоуправления в системе правовых актов государства // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 91–99.

Барццц И. Н. Административный регламент : предложения к методике разработки // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 1 (2). С. 12–19.

Козлова Л. С. Административные регламенты : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2017. 415 с.

Муленко Н. В. Административные регламенты как один из инструментов повышения качества государственных услуг в сфере миграции // Вестник БелЮИ МВД России. 2020. № 3. С. 49–53.

Прокофьев С. Е., Еремин С. Г., Галкин А. И. Теория и механизмы современного государственного и муниципального управления : учеб. и практикум для вузов. М. : Юрайт, 2021. 695 с.

Яхина О. В. Административные регламенты предоставления муниципальных услуг : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Йошкар-Ола, 2019. 193 с.

References

Aminov I. R., Kadraeva E. I. Legal acts of local self-government bodies in the system of legal acts of the state // Questions of Russian justice. 2021. № 12. P. 91–99.

Bartsits I. N. Administrative Regulations: Proposals for Development Methods // Central Russian Bulletin of Social Sciences. 2007. № 1 (2). P. 12–19.

Kozlova L. S. Administrative regulations: text. manual for universities. M. : Publishing House Yurite, 2017. 415 p.

Mulenko N. V. Administrative regulations as one of the tools to improve the quality of public services in the field of migration // Bulletin of BelYuI of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. № 3. P. 49–53.

Prokofiev S. E., Eremin S. G., Galkin A. I. Theory and mechanisms of modern state and municipal administration: textbook and workshop for universities. M. : Publishing house Yurite, 2021. 695 p.

Yakhina O. V. Administrative regulations for the provision of municipal services: issues of theory and practice: diss. ... candidate lawyer. Sciences. Yoshkar-Ola, 2019. 193 p.

Для цитирования:

Хасан С. Х. Административные регламенты: понятие и значение в нормативном правовом обеспечении деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 138–147. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9033>

Recommended citation:

Hasan S. H. Administrative regulations: the concept and significance in the normative legal support of the activities of executive authorities in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 138–147. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9033>

Санкт-Петербургский государственный университет

*Хасан С. Х., аспирант кафедры административного и финансового права
E-mail: samerhasan816@gmail.com*

St. Petersburg State University

*Hasan S. H., Post-graduate Student of the Administrative and Financial Law Department
E-mail: samerhasan816@gmail.com*