

*Любовь Степановна КОЗЛОВА —
доцент кафедры административного
и финансового права,
кандидат юридических наук
kozlova_l_s@mail.ru*

*Татьяна Дмитриевна САДОВСКАЯ —
доцент кафедры административного
и финансового права,
кандидат юридических наук
tanya71@list.ru*

*Институт государства и права
Тюменский государственный университет*

УДК 342

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ КАК ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

ADMINISTRATIVE BYLAWS AS A LEGAL MEASURE OF PREVENTION THE CORRUPT PRACTICES

АННОТАЦИЯ. В статье раскрывается значение административных регламентов исполнительной власти как правового средства предупреждения коррупции. Административные регламенты, регулирующие позитивные административные процедуры, ограничивают необоснованное усмотрение в деятельности представителей исполнительной власти и препятствуют злоупотреблению должностными полномочиями.

SUMMARY. The present paper touches upon the meaning of administrative bylaws as a legal means of corruption counteraction. Administrative bylaws, regulating positive administrative procedures, restrict unstipulated discretion of the executive officers and prevent the misuse of official powers.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Исполнительная власть, административные процедуры, административные регламенты, предупреждение коррупции, антикоррупционная экспертиза.

KEY WORDS. Executive branch; administrative procedures; administrative bylaws; counteraction of the corrupt practices; anti-corrupt examination.

Феномен административных актов, регламентирующих управленческие процедуры, не нов для системы источников административного права Российской Федерации. Но есть все основания утверждать, что их состав значительно пополнился за счет *административных регламентов органов исполнительной власти*, явившихся важным элементом современной российской административной реформы. В данном случае речь идет об административных регламентах исполнения государственных функций, административных регламентах предоставления государственных услуг, регламентах взаимодействия, регламентах внутренней организации органов исполнительной власти, а также должностных регламентах государственных служащих Российской Федерации.*

* Авторы различают общее понятие «*нормативные акты управления, регламентирующие административные процедуры*» и понятие особенное — «*административные регламенты органов исполнительной власти*» (федеральных органов исполни-

В рамках проводимой борьбы с коррупцией административным регламентам органов исполнительной власти (их разработке и внедрению) придается большое значение как *превентивному* антикоррупционному *правовому средству* [1]. Такая значимость объясняется тем, что *административные регламенты органов исполнительной власти регулируют процесс осуществления ими властных полномочий (процесс принятия решений) во взаимодействии с другой стороной управленческих отношений — гражданами и невластными организациями.*

Учитывая, что структурной единицей позитивного административного процесса является *административная процедура*, административные регламенты* призваны способствовать не только строгой последовательности, четкости, однозначности действий властных участников управленческого процесса, но и его информационной открытости и прозрачности для общества. В Памятке эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта записано, что «коррупционность понижается, если осуществление полномочий государственных органов упорядочено с помощью введения административных процедур — нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий» [2]. Таким образом, регламентация административных процедур является *правовым ограничением* необоснованного усмотрения в деятельности многочисленно представленной исполнительной власти, и тем самым — *правовым предупреждением* должностных правонарушений коррупционной направленности. Заметим, что в системе правовых средств реализации антикоррупционной политики средствам и мерам правового предупреждения традиционно отводится приоритетное место [3], и неслучайно «приоритет мер правового предупреждения коррупции» — научно обоснованный принцип противодействия коррупции [4].

В ситуации обязательной экспертизы нормативных актов на коррупционность несложно предположить, что подобное предназначение административные регламенты (административные процедуры) смогут реализовать, если они лишены положений, создающих условия для проявления коррупции. Учитывая современную российскую практику регламентации административных процедур, также несложно предположить иное: могут ли административные регламенты (административные процедуры) органов исполнительной власти, разработанные органами исполнительной власти, введенные в действие органами исполнительной власти и там же прошедшие экспертизу на коррупционность, не содержать таких положений? Иначе говоря, есть ли правовые основания для рассмотрения административных регламентов в качестве средств правового предупреждения коррупции в органах исполнительной власти?

тельной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также исполнительных органов местного самоуправления). Кроме того, полагаем правомерным под административными регламентами понимать не только те, которые в своем названии содержат слово «административный», а все регламенты, регулирующие позитивные административные процедуры.

* Обратим внимание на то, что Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» в их структуре предусмотрен обязательный раздел «Административные процедуры». В данной статье авторы считают допустимым использовать формулу «административные регламенты (административные процедуры)».

Однозначным является мнение авторов о том, что *административные процедуры должны содержаться в законодательных актах*, а не регулироваться на подзаконном уровне. В противном случае они будут часто изменяться, что недопустимо и неоправданно. На сегодняшний день законодательная основа для разработки, принятия и реализации административных регламентов до сих пор отсутствует. Недостаточно четко и исчерпывающе определены их понятие, признаки, виды, не определено их положение в системе нормативных актов управления (проект Федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти Российской Федерации» так и остался проектом). Более того, отсутствует законодательная база, закрепляющая *общие процессуальные принципы и правила*, на которых должны строиться взаимоотношения между органами публичного управления, с одной стороны, и гражданами и объединениями граждан — с другой, направленные на получение административного результата. Не приняты проекты Федеральных законов «Об административных процедурах», «О стандартах государственных услуг», «О внесудебном порядке оспаривания гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов публичной администрации» и некоторые другие.

На сегодняшний день нормативной процессуальной основой регламентации административных процедур деятельности федеральных органов исполнительной власти является Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [5]. К актам, образующим нормативную процессуальную основу административно-правовой регламентации процедур позитивной деятельности федеральных органов исполнительной власти, на наш взгляд, можно отнести и так называемые типовые административные регламенты. Все указанные акты являются подзаконными нормативными правовыми актами как, естественно, и сами административные регламенты органов исполнительной власти. Таким образом, *имеет место законодательный пробел, который на вполне легальной основе (в отличие от принятия актов «сверх компетенции») заполнен подзаконными актами*. Нарушена традиционная и единственно правильная формула подзаконности — «принятие нормативных правовых актов органами исполнительной власти на основе закона и во исполнение закона».

Изложенное выше вызывает научный интерес к следующему вопросу: если невозможен правовой анализ административных регламентов исполнительной власти на подзаконность, то *какому вышестоящему нормативному акту управления должен соответствовать (не противоречить) административный регламент?* Ввиду отсутствия на федеральном уровне легальной иерархии нормативных актов управления, в науке административного права вопрос о юридической силе предложено решать по нормотворческому органу исполнительной власти. Наряду с этим критерием, на наш взгляд, необходимо учитывать как минимум еще два обстоятельства.

Первое — вид административного регламента органа исполнительной власти и сфера государственного управления, в которой предполагается его реализация. В связи с этим заметим, что по степени обобщенности на федеральном уровне административные регламенты можно разделить на типовые и конкретные регламенты. По субъектам принятия (и на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации) — на принятые исполнительным органом

общей компетенции и принятые исполнительным органом специальной (отраслевой) компетенции. По сферам регулируемых управленческих отношений — на регулирующие отношения в экономической, социально-культурной и административно-политической сфере.

Второе: административные регламенты, по мнению авторов, уступают по юридической силе Положениям об исполнительных органах, закрепляющих функции и компетенцию данных органов, и одновременно обладают приоритетом над всеми иными нормативными актами государственного управления, устанавливающими административные процедуры.

Общезвестно, что путем принятия подзаконного акта довольно легко и быстро устраняются пробелы в законодательном регулировании. Этому соблазну глава государства, органы исполнительной власти часто поддавались в период становления российского законодательства (подзаконными актами вводились новые для Российской Федерации нормы и правовые конструкции). Мы убедились, что это происходит и в настоящее время. Как правило, такой вынужденный и временный шаг продиктован длительностью законодательного процесса. В результате субъекты получают нормы, которыми они могут и должны руководствоваться, но тем самым *провоцируется коррупционный аспект* данного явления.

В области исследуемых общественных отношений — административных процедур — мы наблюдаем у органов исполнительной власти неоправданно широкие возможности ведомственного нормотворчества. Путем подзаконного регулирования установлены новые обязательные правила поведения в сфере процедурной деятельности органов исполнительной власти, которые в условиях отсутствия законов стали фактически единственным и высшим по юридической силе источником регулирования, в том числе наиболее важных и значимых общественных отношений, составляющих исключительный предмет закона.

Для того чтобы серьезно говорить об антикоррупционном потенциале административных регламентов (административных процедур) и надеяться на то, что они играют значительную роль в предупреждении правонарушений коррупционной направленности в подобной ситуации, на наш взгляд, нет достаточных правовых оснований. Проиллюстрировать такое заявление можно еще одним наблюдением. Анализ административных регламентов органов исполнительной власти показал, что в разделах «Административные процедуры» не определен порядок общественного и внутриорганизационного контроля совершения действий и принятия решений, не урегулирован ни порядок обращений в целом, ни порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламентов. Как правило, в них содержится стандартная фраза: «Жалобы граждан рассматриваются в соответствии с законодательством Российской Федерации». Данная ситуация означает неурегулированность правомочий другой стороны административно-правового отношения.

В связи с этим полагаем, что при установлении порядка обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения административного регламента, не следует дублировать законодательно установленные общие положения о порядке обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц. Нужно развивать, детализировать и конкретизировать установленные общие нормы, например, указывать:

- информацию о лицах, которые вправе рассматривать обращения;
- информацию о лицах, которые вправе рассматривать жалобы на тех лиц, которые вправе рассматривать обращения в федеральный орган исполнительной власти («вторую инстанцию»);

- виды решений, которые могут быть обжалованы (в том числе окончательные или промежуточные);
- виды действий (бездействие) должностных (ответственных) лиц, которые могут быть обжалованы;
- составы дисциплинарных нарушений, при наличии которых лицо может обжаловать действия (бездействие) должностного (ответственного) лица;
- должно ли проводиться служебное расследование по жалобам (обращениям), или решение может быть принято без проведения расследования, а в случаях, предусматривающих служебное расследование, — административные процедуры проведения таких расследований;
- формы выражения бездействия должностных (ответственных) лиц;
- сроки обжалования каждого из видов действий или бездействия;
- порядок применения форм внесудебного рассмотрения споров, претензий, жалоб и иных обращений, а также порядок вынесения решения по существу спора, жалобы или иного обращения.

Естественно, большинство административных процедур по исполнению государственных функций и по оказанию государственных услуг, чтобы они не нарушали права и интересы граждан, соответствовали принципам доступности, свободы выбора и иным демократическим основам, только формируется. Их необходимо совершенствовать, чтобы граждане в частном порядке и население в целом не испытывали административный гнет или форм извращенного бюрократизма, чтобы повысить эффективность деятельности органов власти по исполнению государственных функций, оказанию государственных услуг, обеспечив их общую доступность для получателей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См.: Колодкин Л.М. Административно-правовые проблемы предупреждения коррупции в государственном управлении // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права. М., 2002. С. 57; Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 16.
2. http://www.csr.ru/contact/contact_31.stm.
3. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 27.
4. См.: Кузнецов А.Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате (теоретико-правовой аспект): Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 39; Колчманов Д.Н. Административно-правовое регулирование установления принципов противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 41.
5. СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.