

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

С.С. Зенин*

Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг**

Аннотация. В предлагаемой статье рассмотрены вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Отдельное внимание в работе уделяется анализу сущности административных регламентов. Автор приходит к выводу о том, что нормативная регламентация общественных отношений, урегулированных административными регламентами, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Ключевые слова: административный регламент, правовое регулирование, нормативность, эффективность действия, государственные и муниципальные услуги.

*Насколько благородно оказать услугу
без обещания, настолько же низко обещать
без оказания услуги
(Пьер Эдмон Бошен)*

В обществе, регулируемом с помощью государства, достаточно часто возникают отношения, при которых воля определенной ее части господствует над волей и действиями другой. Такие властные отношения закрепляются с помощью особого механизма, который служит для того, чтобы оправдать правомерность использования власти, обосновать существование определенной формы правления не только государством в целом, но и отдельными его структурными элементами. Мы говорим о легитимности власти. При этом понятие легитимности в общей теории права отличается от понятия легальности, так как первое подразумевает под собой доверие и поддержку со стороны общества, тогда как второе лишь нормативное правовое закрепление в соот-

ветствующих документах¹. Легитимность власти для общества, по сути, есть ее нравственная характеристика.

На современном этапе в России, на наш взгляд, истинная легитимность государственной власти вряд ли может быть основана на традиции, либо на харизматичности лидера — носителя власти. С учетом высоких нравственных критериев, предъявляемых россиянами к власти, речь может идти лишь о создании рациональной правовой модели, когда народ поддерживает власть ввиду того, что она воспринимается как справедливая, то есть действует в народных интересах².

¹ См.: Исаев И.А. Легитимность и легальность в конституционном процессе // История государства и права. 2012. № 6. С. 2–6; Солуков А.А. Законность как состояние // История государства и права. 2011. № 7. С. 44–47; Романчук И.С. Свойства и признаки государственно-властных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 6–8.

² См.: Короткова О.И. Взаимодействие органов исполнительной государственной власти как необходимое условие в повседневном руководстве экономической и административ-

© Зенин С.С., 2015

* Зенин Сергей Сергеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). [zeninsergei@mail.ru]
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

** Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития ФГБОУ ВПО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); НИР «Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве РФ», проект № 2.4.1.2.

Государство в лице своих органов и учреждений прилагает системные усилия для восстановления утраченной в кризисный период легитимности. Это выражается в проведении крупномасштабной административной реформы, цель которой на качественно новом уровне организовать взаимодействие исполнительной власти с населением.

Организация государственного управления в России в предыдущие годы традиционно укладывалась в романо-германскую правовую модель и носила принудительно-властный характер³. Законодательные акты, ведомственные инструкции и иные нормативные документы предполагали, что взаимоотношения между гражданином и государством в лице его служащего должны строиться на универсальных принципах, позволяющих реализовывать права граждан независимо от их личностных характеристик. К сожалению, достаточно часто чиновники выполняли свои непосредственные обязанности на партикулярной основе, на первый план выступали личностные статусы или те или иные социальные компетенции. Для наведения порядка в этой сфере общественных отношений были задуманы административные реформы, которые по своему содержанию существенно отличаются от предыдущих. Они направлены на формирование совершенно иных способов взаимодействия между населением и государством. Несмотря на свою незавершенность, административная реформа привнесла в систему административного права новый правовой институт — институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти⁴.

Законодатель закрепил следующее определение административного регламента: «административный регламент — нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ)⁵.

Думается, что предложенное определение нуждается в корректировке. Во-первых, не совсем

верно вносить в определение понятия, которые, в свою очередь, не получили законодательного закрепления. Известно, что на сегодняшний момент ни одно определение нормативного правового акта законодательно не устанавливается. Мы можем говорить о нем лишь как о теоретической конструкции, которая существует в правовой науке. Причем многие ученые относят это понятие к разряду дискуссионных, наделяют его разными качественными характеристиками⁶.

Органы государственной власти в процессе правотворчества в этом вопросе также не работали единой позицией. Так, например, в соответствии с п. 8 Приказа Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ»⁷, правовые акты подлежат правовой экспертизе, если они носят нормативный характер.

Нормативность акта определяется с учетом п. 9, 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48⁸, в которых, в частности, указывается, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Как видим, методические рекомендации, не прошедшие ратификации, вряд ли можно идентифицировать как официальную позицию законодателя. Ну а судебный прецедент, как известно, источником права в романо-германской правовой системе (к которой относится и Российская Федерация) официально не является.

Понятие муниципального нормативного правового акта также нуждается в уточнении. В этой связи следует признать верной позицию В.П. Баранова, по мнению которого нормативность как

но-политической сферами жизни общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 14–17.

³ См.: Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: Nota Bene, 2010; Ляпин И.Ф. Децентрализация государственной власти в России: исторические этапы формирования института // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 3. С. 27–31.

⁴ Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 48–52.

⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁶ См.: Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. В.М. Сырых. М.: Эксмо, 2008. С. 233; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2005. С. 294.

⁷ Документ опубликован не был. На сайте официального Интернет-портала правовой информации также не публиковался (Федеральный закон от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 43. Ст. 5977).

⁸ См.: Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

свойство правового акта связана именно с установлением данным актом общеобязательных и рассчитанных на неоднократное применение правил поведения субъектов.

Однако в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ содержатся примеры концептуально другого подхода к пониманию нормативности муниципальных правовых актов. Например, согласно ч. 5. ст. 31 вышеуказанного закона, опрос граждан как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления должен назначаться нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Причем речь идет не об определении порядка назначения и проведения опроса граждан, который в соответствии с ч. 4 ст. 31 должен регулироваться уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, а о назначении даты и сроков проведения опроса, утверждении формулировок предлагаемых вопросов, формы опросного листа, то есть о правовом акте, принимаемом *ad hoc*¹⁰. Иными словами, предназначение такого решения — реализация конкретной проблемы или задачи, однако такое решение не может быть использовано при каком-либо обобщении или адаптации для других целей.

Во-вторых, наиболее известная в теории государства и права классификация нормативных правовых актов проводится по основанию их юридической силы (то есть деление на законы и подзаконные нормативные акты)¹¹. Отсюда логичным выглядела бы формулировка «подзаконный нормативный правовой акт», так как последние обладают меньшей юридической силой по сравнению с законами и должны основываться на них. Например, на основе того же Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». На это обстоятельство совершенно справедливо указывает в своем исследовании М.В. Коробкин¹².

В-третьих, само определение, полагаем, выглядит избыточно ввиду того, что содержит сочетание двух понятий, близких по своему объему и содержанию. Например, толковый словарь русского языка под редакцией С.И. Ожегова под порядком понимает «правила, по которым совершается что-нибудь; существующее устройство, режим», а под стандартом — «образец, которому должно соответствовать, удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам, а также документ, содержащий в себе соответствующие сведения (*официально*)»¹³.

Принятое позднее Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» содержит несколько трансформированное определение административного регламента: «Регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора).

Регламент также устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, их должностными лицами, взаимодействия федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции»¹⁴. Как видим, несмотря на существенную конкретизацию определения, ясности оно в рассматриваемый вопрос не вносит.

К слову, аналогичного понятия в правоприменительной практике зарубежных государств не существует. Эта дефиниция, как правило, применяется к административным актам, которые принимаются правительствами в рамках так

⁹ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ См.: Баранов П.М. К вопросу о понятии муниципального нормативного правового акта // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 4–6; Он же. О проблеме полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 54–58.

¹¹ См.: Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. О.В. Мартышина. М.: Норма, 2007. С. 289.

¹² См.: Коробкин М.В. Административные регламенты и проблемы их реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

¹³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999.

¹⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 30.07.2012) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг (вместе с “Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций”, “Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг”, “Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг”)» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

называемой регламентарной власти, то есть когда общественные отношения регулируются посредством наделения их участников субъективными юридическими правами и возложением на них юридических обязанностей (например, во Франции¹⁵, США¹⁶).

Далее хотелось бы обратить внимание на ряд проблемных вопросов, которые на сегодняшний день не нашли отражения в действующем массиве нормативных правовых актов об административных регламентах. Следует согласиться с аргументацией К.В. Давыдова, который в своей работе указывает: «Пожалуй, одним из важнейших пробелов действующего законодательства следует признать отсутствие ясных критериев принятия административных регламентов»¹⁷.

Правительство РФ, в соответствии с изменениями от 01.07.2011¹⁸ (в Федеральный закон № 210-ФЗ была введена ч. 13.1), получило возможность определять порядок разработки и утверждения административных регламентов федеральными органами исполнительной власти и обеспечивать порядок их исполнения, однако по каким вопросам возможно принятие того или иного административного регламента, а по каким обязательно должны приниматься соответствующие акты управления, остается неясным¹⁹.

В каком объеме должна проводиться регламентация? Ведь, с одной стороны, регламентация позволяет добиться высокого уровня координации деятельности при достижении поставленного результата. Не случайно вопросам регламентации посвящены исследования, связанные, прежде всего, с регламентом трудовых прав и обязанностей, установлением меры управленческого труда, менеджментом производственных процессов²⁰.

С другой же — сама регламентация нуждается в регламентации для того, чтобы массив регламентирующих документов не мешал выполнению основной задачи²¹. Ярким примером этого могут служить факты, которые в своем исследовании приводит С.Б. Чернышев. В частности, автор указывает на масштабные регламентационные документы прошлого, среди которых План развития СССР на 5 лет (весил 15 т.), объем документации по программе США «Аполлон» составил около 300000 т.²²

Постановление Правительства от 16.05.2011 № 373 в п. 2 ч. I закрепляет правило, согласно которому «регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами государственного внебюджетного фонда, предоставляющими государственные услуги, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку предоставления государственных услуг». Как видим, критерии установлены не только для сроков и последовательности выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, но также и для иных требований к порядку предоставления государственных услуг. Думается, что отсутствие исчерпывающих требований к порядку предоставления государственных услуг может быть использовано как лазейка для введения дополнительных согласительных процедур, не предусмотренных законом, либо иным актом регулирующего содержания.

В 2010 г. истек срок предыдущего этапа административной реформы²³, по результатам которой утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном уровне утверждено более 6000 административных регламентов, около 4000 — на муниципальном уровне. Совокупный объем таких регламентов в ближайшее время, по всей вероятности, будет приближаться к критическому уровню ввиду того, что весь этот массив нормативных актов не всегда применяется системно. В частности, как справедливо отмечает В.Ю. Синюгин, Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. прин-

¹⁵ См.: Аксенович О.А. Регламентация делегированного законодательства в Законе КНР «О правотворчестве»: теория и практика применения // Общество и право. 2011. № 3. С. 58–64; Кучеренко П.А. Бицефальная система исполнительной власти Франции: статус главы государства и премьер-министра в Пятой республике // Юридический мир. 2011. № 8. С. 44–48; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. Раз. II.

¹⁶ См.: Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.

¹⁷ См.: Давыдов К.В. Указ. соч. С. 139.

¹⁸ См.: Федеральный закон от 01.07.2011 № 169-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3880.

¹⁹ См.: Фионова Л.Р., Замфир К.С. К вопросу о разработке административных регламентов // Делопроектирование. 2010. № 2. С. 3–15.

²⁰ См.: Оптнер С. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. М.: Сов. Радио, 1969; Родина Л.А. Регламентация труда как новый подход к формированию информационного управленческого пространства: дис. ... канд. эконом. наук. Омск, 1998; Савельева Е.А. Регламентация и нормирование труда: учеб. пособие. М.: Кнорус, 2012.

²¹ См.: Нестеров А.В. Регламентация. М.: ГУ ВШЭ, 2009. С. 8.

²² См.: Чернышев С.Б. Корпоративное предпринимательство. М.: Молодая гвардия, 2001. С. 15.

²³ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.05.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

ципа системности не содержит, упоминая лишь о необходимости обеспечения «системной независимой оценки применения стандартов государственных услуг»²⁴.

Административным регламентам, с одной стороны, присущи признаки, характерные для всех административных актов. Это касается и требования представлять проекты административных регламентов на регистрацию органами исполнительной власти в органы Министерства юстиции России²⁵. Тем не менее следует, на наш взгляд, согласиться с позицией А.Ф. Ноздрачева, по мнению которого в общей системе административных актов административные регламенты следует выделять в отдельный класс²⁶. Анализ места административного акта в механизме правового регулирования правоотношений такого рода позволяет с достаточной уверенностью утверждать, что в контексте его материальной сути — это решение.

Название и содержание такого решения для органа исполнительной власти устанавливается в административном регламенте. В то же время существуют административные регламенты, которые предписаний на вынесение таких решений не содержат (в материальном аспекте), закрепляется только процедура создания такого решения.

На наш взгляд, сроки, условия, права и обязанности, порядок осуществления компетенций органом исполнительной власти по исполнению законов, административных актов и решений и являются определяющими признаками, отличающими административные регламенты от других видов административных актов.

Однако законодатель не посчитал целесообразным внести эти признаки в определение административного регламента. На практике это может привести к искажениям в компетенциях того или иного государственного органа.

Полагаем необходимым дифференцировать административные акты, закрепляющие компетенцию исполнительных органов власти, их систему и организационную структуру, так как такие акты очерчивают и круг субъектов, принимающих участие в подобных правоотношениях, и содержание их прав и обязанностей (материальная составляющая). Так, Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей в п. 1 ч. I в качестве предмета регулирования вышеуказанного регламента закрепляет «регулирование отношений, возни-

кающих между Федеральной налоговой службой, другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами при ведении единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей»²⁷. Думается, под «регулирование отношений» можно будет подвести и уточнение компетенций. И собственно административные регламенты, содержание которых выражается в нормативных предписаниях процедурного характера. На их основе органы исполнительной власти и участвующие в их деятельности иные субъекты осуществляют свои права и обязанности.

Например, Административный регламент Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу разрешения на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации гражданского, служебного оружия и патронов к нему в п. 1 ч. I закрепляет следующий предмет регулирования: «сроки и последовательность действий (административных процедур) должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальных органов МВД России на региональном уровне по выдаче юридическому лицу разрешения на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации гражданского, служебного оружия и патронов к нему»²⁸.

Такой должностной регламент, полагаем, формулирует содержание только административных процедур и не может предоставлять новые права и обязанности. Речь может идти лишь о конкретизации тех отношений, которые закреплены в законе либо в ином нормативном правовом (в том числе административном) акте материального содержания²⁹. В противном случае компетенция сотрудника может быть трансформирована непредсказуемым образом, в том числе исходя из факторов, природа которых носит ненормативный характер.

В научной литературе по этому поводу высказывается и иная позиция. Так, К.В. Давыдов в своей работе, классифицируя административные

²⁴ Синюгин В.Ю. Принцип системности в административно-правовом обеспечении реформирования // Административное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 26–32.

²⁵ См.: Давыдов К.В. Указ. соч. С. 19.

²⁶ См.: Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 5–41.

²⁷ См.: Приказ Минфина России от 22.05.2012 № 66н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей» // Российская газета. 2012. 25 июля.

²⁸ См.: Приказ МВД России от 27.07.2012 № 639 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу разрешения на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации гражданского, служебного оружия и патронов к нему» // Российская газета. 2012. 12 сент.

²⁹ См.: Дубровин А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 61–62.

регламенты по направленности административных процедур, высказывает мнение о существовании внутренних (внутриорганизационных) и внешних (внешнеуправленческих) административных регламентов, считая такое разграничение одним из наиболее фундаментальных и методологически важных. Сущность реформы процедурного регулирования, считает автор, связана с возникновением именно внешнеуправленческих регламентов, то есть правовых актов управления, определяющих процедуры реализации компетенции исполнительных органов в отношении организации не подчиненных им субъектов. Появление на свет последних, по мнению автора, обусловлено самой модернизацией предмета и методов административно-правового регулирования: децентрализацией государственного управления, смещением акцентов с собственно управления на государственное регулирование и контрольно-надзорные функции, наконец, развитием в объеме компетенции исполнительных органов не только традиционных властно-принудительных элементов, но и сравнительно новой компоненты — предоставления государственных (публичных) услуг³⁰.

По нашему мнению, это может привести к появлению (через закрепление в административном регламенте) дополнительных ограничений прав, свобод или законных интересов граждан либо организаций. Исключение составляют ситуации, когда подобные ограничения напрямую установлены законом. В этом случае административные регламенты должны содержать условия и порядок реализации таких ограничений.

Думается, что административные регламенты в механизме нормативного правового регулирования должны отчетливо закреплять процедурные вопросы реализации управленческих функций, возложенных на них, и оказания государственных и муниципальных услуг. Это позволит не только снизить административный произвол чиновников, но и более четко очертить статус граждан и организаций. Федеральный закон № 210-ФЗ в соответствии с п. 6, 7 содержит требование о том, что проекты административных регламентов подлежат независимой экспертизе и экспертизе, проводимой уполномоченным органом государственной власти или уполномоченным органом местного самоуправления. При этом указывается в качестве предмета независимой экспертизы — оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта административного регламента для граждан и организаций. Представляется, что экспертиза административных регламентов по указанному критерию на практике будет носить формализованный

характер. Эффективность действия административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования организации государственных и муниципальных услуг, на наш взгляд, можно оценить через соотношение между фактически достигнутым социальным результатом правового регулирования и целью, для достижения которого это регулирование было использовано. Думается, это направление нуждается в самостоятельном исследовании.

Новая Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.³¹ содержит помимо прочего показатели, по которым впоследствии можно будет оценить, насколько достигнуты поставленные ею цели.

Например, в сфере бизнес-отношений анализ ситуации позволяет сделать следующие выводы: для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, обращаться в орган государственной (муниципальной) власти РФ необходимо в среднем 8 раз; установленные нормативные сроки предоставления государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, превышаются на 98 %³².

В соответствии с заявленными в Концепции целями по сокращению данных показателей к 2014 г. для получения одной услуги предпринимателям будет необходимо обращаться в госорганы максимум 2 раза, а нарушения предполагается исключить полностью.

Критерии оценки удовлетворенности населения качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг к 2014 г. правительство предполагает привести к следующим показателям:

- по государственным и муниципальным услугам, предоставляемым непосредственно в органах государственной власти и органах местного самоуправления, — до 60 %;
- по государственным и муниципальным услугам, предоставляемым в международных центрах, — до 95 %.

Кроме того, в качестве целевых показателей реализации мероприятий Концепции закреплены:

- снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке, которая определяется на основе регулярного мониторинга, проводимого «Опорой России» совместно с Всероссийским центром исследования общественного мнения;

³¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

³² См.: Остроухов А.В. «Одно окно» // Экспресс-бухгалтерия. 2011. № 26. С. 9–11.

³⁰ См.: Давыдов К.В. Указ. соч. С. 23–30.

- значение показателя «Барометр Деловой России», формирующегося по итогам исследований, проводимых «Деловой Россией» совместно с Фондом экономических исследований «Центр развития» и Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Обозначая место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления, вышеуказанная концепция предлагает использовать индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления.

Предлагается в качестве целевых ориентиров существующий процентный ранг Российской Федерации по эффективности государственного управления (в 2009 г. равнялся 44,9 ед. (из 100 возможных), по качеству государственного регулирования — 35,2 ед. (из 100 возможных)) ориентироваться на значения, близкие к уровню государств Восточной Европы (по эффективности государственного управления — 65 ед.; по качеству государственного регулирования — 60 ед.).

Не умаляя предложенного для оценки индикатора GRICS, хотелось бы отметить особенности его расчета. Как и любой интегральный показатель, индикатор GRICS достаточно четко позволяет оценить состояние государственного управления в конкретной стране, однако он не позволяет выявить конкретные аспекты правовой базы или практики деятельности государственных органов, приводящих к данным значениям интегральных показателей:

- показатели типа GRICS, а также всевозможные рейтинги стран, время от времени составляемые международными организациями носят сравнительный характер. Например, показатель GRICS оценивает состояние государственного управления в конкретной стране по сравнению с другими странами. Таким образом, если прогресс в определенной сфере

государственного управления в ряде стран является сопоставимым, показатель GRICS для этих стран может не изменяться; напротив, если в достаточно большом количестве стран качество государственного управления резко снижается в силу определенных причин, значение данного показателя для третьей страны может необоснованно возрасти;

- количество стран, охватываемых в ходе сопоставления интегральных показателей, может изменяться, что может повлиять на рейтинг страны без увязки с конкретными мероприятиями по развитию государственного управления, предпринимаемыми в данной стране;
- выявление причин изменения динамики показателей (с детализацией до конкретных направлений реформ) может быть осложнено субъективными факторами³³.

Подводя итог всему вышесказанному, следует констатировать, что на сегодняшний день нормативная регламентация общественных отношений, урегулированных административными регламентами, нуждается в совершенствовании. Понятийный аппарат Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ, на наш взгляд, будет оказывать влияние на все последующие стадии механизма правового регулирования, связанные с возникновением у субъектов регулируемых отношений субъективных прав и юридических обязанностей, с реализацией субъективных прав и субъективных юридических обязанностей.

Критерий оценки эффективности функционирования административных регламентов, полагаем, на сегодняшний день может быть существенно искажен ввиду того, что предложенный механизм расчета позволяет оценить состояние государственного управления в конкретной стране. Другими словами, GRICS и другие обобщенные показатели, основанные на анализе восприятия и экспертных оценках, как, например, индекс восприятия коррупции, ежегодно публикуемый Транспаренси Интернешнл³⁴, могут быть полезны для выявления общих изменений в отношении общества к государству. Фактический прогресс необходимо оценивать по более объективным показателям.

Библиография:

1. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.
2. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: Nota Bene, 2010. 390 с.
3. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы (рабочие материалы). М.: Всемирный банк, 2004. 22 с.
4. Исаев И.А. Легитимность и легальность в конституционном процессе // История государства и права. 2012. № 6. С. 2—6.

³³ См.: Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы (рабочие материалы). М.: Всемирный банк, 2004. С. 6—7.

³⁴ URL: <http://www.transparency.org.ru/index-vospriiatiia-korruptcii/blog> (дата обращения: 28.10.2013).

5. Коробкин М.В. Административные регламенты и проблемы их реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 21 с.
6. Нестеров А.В. Регламентация. М.: ГУ ВШЭ, 2009. 152 с.
7. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13.
8. доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.
9. Романчук И.С. Свойства и признаки государственно-властных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 6–8.
10. Синюгин В.Ю. Принцип системности в административно-правовом обеспечении реформирования // Административное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 26–32.
11. Солуков А.А. Законность как состояние // История государства и права. 2011. № 7. С. 44–47.

References (transliteration):

1. Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta / pod red. T.Ja. Habrievoj, Zh. Marku. M.: Statut, 2011. 320 s.
2. Davydov K.V. Administrativnye reglamenti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti Rossijskoj Federacii: voprosy teorii: monografija / pod red. Ju.N. Starilova. M.: Nota Bene, 2010. 390 s.
3. Dobroljubova E.I. Pokazateli jeffektivnosti reform gosudarstvennogo upravljenija v Rossii: vozmozhnye podhody (rabochie materialy). M.: Vsemirnyj bank, 2004. 22 s.
4. Isaev I.A. Legitimnost' i legal'nost' v konstitucionnom processe // Istorija gosudarstva i prava. 2012. № 6. S. 2–6.
5. Korobkin M.V. Administrativnye reglamenti i problemy ih realizacii v sisteme Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2011. 21 s.
6. Nesterov A. V. Reglamentacija. M.: GU VShE, 2009. 152 s.
7. Nozdrachev A.F. Sistemnaja reglamentacija administrativnoj dejatel'nosti: otechestvennaja doktrina i praktika // Zakonodatel'stvo i jekonomika. 2011. № 8. S. 5–41.
8. Rogacheva O.S. Ot administrativnyh reglamentov k administrativnym proceduram: postanovka zadachi i puti ee prakticheskoy realizacii // Administrativnoe pravo i process. 2013. № 6. S. 2–13.
9. Romanchuk I.S. Svoystva i priznaki gosudarstvenno-vlastnyh otnoshenij // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 11. S. 6–8.
10. Sinjugin V.Ju. Princip sistemnosti v administrativno-pravovom obespechenii reformirovanija // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 7. S. 26–32.
11. Solukov A.A. Zakonnost' kak sostojanie // Istorija gosudarstva i prava. 2011. № 7. S. 44–47.

Материал поступил в редакцию 9 сентября 2014 г.

Theoretical issues regarding use of administrative regulations within the mechanism of normative legal regulation of state and municipal services

ZENIN, Sergey Sergeevich — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University.

[zeninsergei@mail.ru]

123995, Russia, Moskva, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9.

Review. *The article includes analysis of the issues regarding use of administrative regulations within the mechanism of normative legal regulation of state and municipal services. Special attention is paid to the analysis of the nature of administrative regulations. The author comes to a conclusion that normative regulation of social relations by the administrative regulations requires further improvement.*

Keywords: *administrative regulation, legal regulation, normative character, efficient application, state and municipal services.*