

УДК 342.924

Медведев Д.К.,

кандидат юридических наук,
Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики

Medvedev D.K.,

*Candidate of Juridical Sciences,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ В ПРАВОВОМ ПОЛЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Автор рассматривает понятие и место административного регламента в контексте нормативно-правовых актов на примере законодательства Российской Федерации. В статье делается акцент на важности законодательного определения административного регламента как нормативно-правового акта в Донецкой Народной Республике. Выдвигается предположение, что административный регламент может стать эффективным способом реализации функций различных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административный регламент, административная процедура, государственные услуги, нормативно-правовой акт, орган исполнительной власти.

ADMINISTRATIVE REGULATIONS IN THE LEGAL FIELD OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC

The author considers the concept and place of administrative regulations in the context of normative legal acts on the example of the legislation of the Russian Federation. The article focuses on the importance of the legislative definition of administrative regulations as a normative legal act in the Donetsk People's Republic. There is suggested that administrative regulations could be an effective way to implement the functions of various executive organs.

Key words: administrative regulations, administrative procedures, public services, regulatory legal act, executive authority.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Административный регламент как вид нормативно-правового акта стал новым институтом административного права, развитие которого в значительной степени связывают с началом административной реформы в Российской Федерации (далее – РФ). На сегодняшний день российским ученым-теоретикам принадлежит огромное количество работ, связанных с изучением феномена данного документа, попыткой дать единое легальное определение, оформлением общих принципов составления и применения. К сожалению, данная тематика практически не разрабатывается в Донецкой Народной Республике (далее – ДНР, Республика). А ведь единство формы, четкость и ясность применяемых административных регламентов может стать залогом эффективной реализации административных процедур и гарантией качества исполняемых функций органами исполнительной власти нашего нового государственного образования.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. В юридических научных изданиях ДНР практически отсутствуют публикации по данной тематике. В основном, проблема

административных регламентов в последние годы затрагивалась в работах российских ученых-юристов, посвященных вопросам административной реформы в целом, или некоторым аспектам разработки и оценки административных регламентов. А.М. Гаврилов изучал назначение и особенности административных регламентов как правовых актов управления. Со своими предложениями к методике разработки административных регламентов выступали И.Н. Барцин, В.В. Брижанин, В.В. Лич, Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина, С.Д. Хазанов, Н.Г. Салищева. Вопросам административного регламента в сфере реализации исполнительной власти в РФ посвящено диссертационное исследование В.О. Буряга. Проблемы реализации административных регламентов в системе Министерства внутренних дел изучал М.В. Коробкин.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Несмотря на упоминание регламента как некоего нормативно-правового акта в законодательстве ДНР, до сих пор отсутствуют корректное законодательное определение административного регламента, единая достаточно полная нормативно-правовая база для их разработки, принятия и функционирования. На сегодняшний день нормативно не определены, либо сформулированы недостаточно исчерпывающе признаки, виды и требования к административным регламентам, а также не обозначено их место в системе актов управления ДНР.

Формулировка целей статьи. В данной статье мы постараемся дать легальное определение административному регламенту, изучить положительный эффект применения таких документов с учетом правовых реалий ДНР, определить его место как правового акта управления и значение для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти в ДНР.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Регламентация сама по себе не новое явление в юридическом смысле. Регламент – слово французского происхождения и означает «правило». Еще в Советском энциклопедическом словаре мы находим такое определение регламента: 1) совокупность правил, определяющих порядок деятельности государственного органа, учреждения, организации; 2) порядок ведения заседаний, конференций, съездов; 3) название некоторых актов международных конгрессов и конференций [6, с. 1107].

В широком смысле понятие регламента в современной жизни можно определять как свод правил и предписаний, регулирующих деятельность любого рода, любой организации или индивида, или же как документ, который перечисляет и описывает по порядку этапы (шаги), которые должна предпринимать группа участников для выполнения процесса, как правило, с указанием требуемых сроков выполнения этапов (шагов).

Институт административных регламентов органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших развивающихся явлений административно-правовой реальности. Административный регламент в современной практике правового регулирования управленческой деятельности является необходимым инструментом регламентации административных процедур.

Административные регламенты как нормативно-правовые документы были изначально разработаны для реализации целей административной реформы, которая была начата в Российской Федерации в 2003-2004 годах [5, с. 56].

Считаем достаточно интересным проанализировать различные трактовки понятия «административный регламент» в связи с тем, что до сих пор все еще не выработан единый подход к данному феномену в общей правовой теории.

Согласно Федеральному закону РФ «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти Российской Федерации» под административным регламентом следует понимать нормативный правовой акт исполнительного органа государственной власти, устанавливающий административные процедуры [8, с. 18].

Из пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» следует, что административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги [7, с. 15]. Это означает, что административный регламент должен содержать: сроки оказания услуги; перечень документов; основания для отказа; административные процедуры; ответственность и порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц; контактную информацию; стандарт комфортности.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора). А также указано, что регламент устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и органа государственного внебюджетного фонда, их должностными лицами, взаимодействия федерального органа исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» 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 [2].

Таким образом, мы видим, что в российском правовом поле законодательно закрепленные понятия административного регламента кардинально не разнятся, но единого универсального определения пока еще нет.

В ст. 5 Закона ДНР «О нормативных правовых актах», принятого Постановлением Народного Совета 07.08.2015 г., говорится о том, что нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты. Законы регулируют наиболее значимые общественные отношения, могут приниматься в форме кодексов, содержащих все правовые нормы или большую часть правовых норм, регулирующих определенную сферу (отрасль) общественных отношений. Подзаконные нормативные правовые акты принимаются (издаются) на основании и во исполнение законов и не могут им противоречить. Формы подзаконных нормативных правовых актов устанавливаются Конституцией Донецкой Народной Республики, законами Донецкой Народной Республики. Также нормативные правовые акты подразделяются на основные, производные, вспомогательные и дополнительные. Регламенты наряду с правилами, порядками, положениями, инструкциями относятся к производным формам нормативных актов [1].

Таким образом, делаем вывод о том, что административный регламент в ДНР – это подзаконный нормативный правовой акт, имеющий производный характер. Само собой

разумеется, что юридическая сила таких документов ниже закона. Тем не менее, они могут быть самостоятельными документами и издаваться по вопросам, которые законом не урегулированы. По форме и содержанию административные регламенты более подходят на комплексную инструкцию по проведению административной процедуры.

К сожалению, это единственное упоминание регламента на законодательном уровне в Донецкой Народной Республике. В Республике отсутствует законодательно определенное понятие административного регламента. А между тем, опыт внедрения административных регламентов в работу органов исполнительной власти в Российской Федерации помог административному законодательству выйти на качественно новый уровень взаимодействия с гражданами и юридическими лицами.

Рассмотрим подробно положительные стороны внедрения административных регламентов в правовое поле Донецкой Народной Республики.

Итак, административный регламент – это акт, устанавливающий административную процедуру (или административные процедуры). Значит, он содержит процедурные (или «технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов.

Таким образом, административный регламент должен содержать правовые предписания, устанавливающие исключительно административные процедуры, посредством которых орган исполнительной власти выполняет возложенные на него функции государственного управления или предоставляет государственные услуги, а также осуществляют свои полномочия другие субъекты, для решения запросов и проблем которых исполнительный орган реализует свои функции.

Полнота, четкость и удобство административного регламента как правового документа определяется тем, что он является выражением только административных процедур и не может порождать более новые правовые предписания, нежели те, которые имеют непосредственное отношение к рассматриваемым в административном регламенте правоотношениям.

Нормативность административного регламента означает отсутствие персонифицированной направленности норм того или иного правового акта. То есть, правила, установленные нормами административного регламента, распространяются и имеют равное действие для каждого субъекта. Перечень документов, необходимых для получения государственной услуги, выполнения административных действий в рамках административных процедур и иные условия предоставления той или иной государственной услуги, закрепленные административным регламентом, распространяются на всех граждан без указания личных данных конкретного гражданина.

Если и есть ограничение по кругу лиц, то оно может и должно быть указано в самом начале административного регламента, где установлен определенный круг заявителей и условия, при которых указанные заявители могут обратиться за предоставлением государственной услуги. И эти ограничения не вводятся самим административным регламентом, а являются следствием исполнения норм законодательства.

Поскольку административный регламент по своей правовой природе является актом управления, который детально закрепляет последовательность исполнения управленческой процедуры, можно говорить о повышении качества исполнения своих государственных функций органами исполнительной власти, в том числе за счет систематизации административных процессов и ликвидации избыточных административных процедур; сокращения сроков исполнения государственной функции и сроков предоставления государственной услуги; персональной ответственности

должностных лиц за несоблюдением ими требований регламентов при выполнении административных процедур; осуществления отдельных административных процедур в электронной форме.

Необходимо отметить также и антикоррупционный эффект административной регламентации. Внедрение административного регламента снижает коррупционный потенциал за счет существенного ограничения административного усмотрения и автоматизации многих процессов, повышения их прозрачности, открытости, более качественного информирования граждан, определения четкого механизма обжалования при отказах [4, с. 18].

Внедрение административных регламентов в Республике также позволит существенно повысить наглядность и предсказуемость работы органов исполнительной власти как для граждан, так и для общественных организаций, юридических лиц, и возможность контроля органов исполнительной власти со стороны обозначенных получателей государственных услуг.

Главное предназначение административного регламента по предоставлению государственных услуг – это повышение качества предоставления государственной услуги, и, как следствие, повышение общего уровня удовлетворенности потребителя государственных услуг. Значимым аспектом качества тут должно стать сокращение количества документов, предоставляемых заявителями для получения ими государственной услуги. Это также применение новых форм документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного представления одной и той же информации, снижение количества взаимодействий заявителей с должностными лицами, в том числе за счет выполнения отдельных административных процедур на базе многофункциональных центров предоставления государственных услуг и реализации принципа «одного окна» [4, с. 16].

Качественные административные регламенты подробно описывают стандарты и механизмы осуществления прав граждан при предоставлении им государственных услуг. Любая государственная услуга (назначение пособия, выдача лицензии, предоставление земельных участков и многие другие) должна быть описана вплоть до конкретного времени, которое чиновник должен потратить на исполнение конкретных действий по удовлетворению запроса гражданина или юридического лица. Сюда же относится и информация по адресу и графику работы органа исполнительной власти, срокам предоставления ответов, времени, в течение которого может длиться прием или ожидание в очереди, а также условиям приема.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. В российской научной и учебной юридической литературе чаще всего административный регламент определяют, как нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий или принятия решений органа исполнительной власти по вопросам, входящим в его компетенцию. В ДНР административный регламент – это подзаконный нормативно-правовой документ, имеющий производный характер.

Административные регламенты начали широко применяться в вопросах исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в Российской Федерации. Подробное изучение опыта их применения в Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что административный регламент – это документ, который призван исключить или упростить избыточные административные процедуры, сократить сроки их реализации, снизить затраты (материальные и временные) со стороны получателя, государственной услуги, способствует доступности и прозрачности административных действий, четко определяет ответственность исполнителя на всех стадиях исполнения.

Административный регламент в ДНР в идеале должен стать универсальным документом, описывающим полностью все процедуры, участников, положения, сроки, инструкции, обстоятельства предоставления и контроля эффективности государственных услуг, и нуждается в закреплении единых требований к административному регламенту на государственном уровне. Разработка административных регламентов позволит систематизировать полномочия органов исполнительной власти, оптимизировать и детализировать административные процессы, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве ДНР.

Список использованной литературы

1. О нормативных правовых актах: Закон Донецкой Народной Республики от 07.08.2015 № 72-ИНС / Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-normativnyh-pravovyh-aktah/> (дата обращения: 04.05.2020). – Текст: электронный.
2. О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Сайт: Гарант. – URL: <https://base.garant.ru/12185976/> (дата обращения 05.05.2020). – Текст: электронный.
3. Барцин, И.Н. Публичные услуги и административный регламент их оказания (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая сессия). № 1/2008.) – Москва: РАГС, 2008. – 54 с. – Текст: непосредственный.
4. Геннинг, К.П. Понятие и сущность административного регламента // Вестник Омской юридической академии. – 2012. – № 2(19). – с. 15-19. – Текст: непосредственный.
5. Лич, В.В. Административный регламент оказания государственных услуг в системе правовых актов // Экономика, статистика и информатика. – 2013. – № 6. – с. 56-59. – Текст: непосредственный.
6. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд. – Москва: Советская энциклопедия, 1983. – 1600 с., ил. – Текст: непосредственный.
7. Щербина, Н.А. Понятие и признаки административного регламента // Административное право и процесс, 2017. – № 4(15). – с. 15-18. – Текст: непосредственный.
8. Яцкин, А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 18. – Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 26.05.2020