

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*

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ КАК ВИД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА И ТРЕБОВАНИЯ К ЕГО СОСТАВЛЕНИЮ

Автор рассматривает понятие и место административного регламента в контексте нормативно-правовых актов Донецкой Народной Республики. В статье делается акцент на важности законодательного урегулирования методики составления административных регламентов исполнения государственных функций, рекомендуется примерная структура административного регламента и сформированы некоторые требования к регламенту предоставления государственных услуг.

Ключевые слова: административный регламент, государственные услуги, нормативно-правовой акт.

ADMINISTRATIVE REGULATION AS A KIND OF REGULATORY LEGAL ACT AND DEMANDS TO ITS COMPILING

The author considers the concept and place of administrative regulations in the context of normative legal acts of the Donetsk People's Republic. The article focuses on the importance of legislative regulation of the methodology for drafting administrative regulations for the performance of public functions, the approximate structure of administrative regulations is recommended and some requirements for regulations for the provision of public services are formed.

Key words: administrative regulation, public services, regulatory legal act.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Административный регламент явился новым институтом административного права. Таким образом, стало важно разработать методологию принятия, используемую в соответствующих нормативных правовых актах. Единство формы, четкость и ясность применяемых регламентов должно стать залогом эффективной реализации административных процедур и гарантией качества исполняемых функций и предоставляемых государственных услуг. Актуальным является и создание типовой модели административных регламентов. Административные процедуры в органах исполнительной власти должны выстраиваться в едином порядке, но с учетом специфики каждого из видов деятельности.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. В научных изданиях Донецкой Народной Республики (далее – 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. Со своими предложениями к методике разработки

административных регламентов выступали И.Н Барцин, В.В. Брижанин, В.В. Лич. Вопросам административного регламента в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации (далее – РФ) посвящено диссертационное исследование В.О. Буряга. Правовую природу административных регламентов в сфере здравоохранения изучал М.В. Еремин. Проблемы реализации административных регламентов в системе Министерства внутренних дел изучал М.В. Коробкин.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Несмотря на значительный рост количества принимаемых административных регламентов, до сих пор отсутствует 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.

Формулировка целей статьи. Целью написания данной статьи является определение требований к составлению административного регламента как основного инструмента повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. В юридической литературе под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры). Административный регламент исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) – это нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий или принятия решений органа исполнительной власти по вопросам, входящим в его компетенцию. Административный регламент определяет порядок взаимодействия между структурными подразделениями и должностными лицами органа исполнительной власти, а также порядок их взаимодействия с гражданами и другими государственными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг [7].

На сегодняшний день государственными органами исполнительной власти ДНР принято значительное количество административных регламентов. Но, несмотря на их широкое применение, вопрос о форме административного регламента не урегулирован на законодательном уровне.

В ст. 5 Закона ДНР «О нормативных правовых актах», принятого Постановлением Народного Совета 07.08.2015 г., говорится, 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 – это подзаконный нормативный правовой акт, имеющий производный характер.

Административный регламент можно квалифицировать как ведомственный административно-правовой акт, который отвечает следующим пяти признакам нормативного правового акта органа исполнительной власти (по Ю.А. Тихомирову):

1) исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства;

2) принимается в одностороннем порядке, исходит от компетентного органа исполнительной власти, должностного лица или иного субъекта государственного управления;

3) устанавливает обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения, в последнем случае влечет возникновение, изменение или прекращение правовых отношений;

4) носит творческий характер, поскольку направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов;

5) принимается субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами [5, с. 57].

Очевидно, что административно-правовое регулирование механизма реализации полномочий органов исполнительной власти – это достаточно значимое направление для изучения в административном праве. И методика разработки административных регламентов имеет важное практическое значение.

Регламентация административных процедур должна ориентировать органы исполнительной власти на обеспечение:

1) полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задач правильного применения закона;

2) необходимых условий для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц;

3) развития демократических начал в управлении, участия в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан;

4) эффективного взаимодействия с другими государственными органами;

5) предоставления значимых публичных услуг гражданам и юридическим лицам, выступающим потребителями услуг;

6) экономии сил, средств и служебного времени государственных служащих;

7) реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за порученное дело.

Однако детальная регламентация административных процедур, нацеленная на ограничение бюрократических процедур, при своей чрезмерности может привести к обратным результатам. Мы имеем в виду, что излишняя регламентация может привести к ситуациям, в которых государственный служащий, четко следуя требованиям административного регламента, будет обладать большей свободой в отказе запросам граждан. Поэтому очень важно видеть эту опасность при разработке административных регламентов реализации определенных процедур.

Административный регламент государственной функции может предусматривать применение упрощенной административной процедуры при наличии определенных, точно установленных в тексте административного регламента оснований или в отношении определенного круга лиц. Применение упрощенной процедуры в отношении определенного круга лиц и организаций возможно только в соответствии с законодательством и не может носить дискриминационный характер по отношению к иным лицам и организациям.

Общие положения об административных процедурах (действиях) должны закрепляться законами, а их детализация, конкретизация и развитие должны осуществляться в подзаконных нормативно-правовых актах. Иначе механизм реализации полномочий указанных органов власти, эффективность и демократичность решений публичных и частных дел не могут быть обеспечены в достаточной мере.

Также самим по себе административным регламентом не могут быть введены ограничения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. При условии, что возможность таких ограничений прямо установлена законом, в административном регламенте может содержаться порядок реализации указанных ограничений.

Административный регламент исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) должен содержать информацию, необходимую и достаточную как для получения государственной услуги гражданином или организацией, так и для исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги должностными лицами органа исполнительной власти.

Таким образом, мы подошли к тому, что необходимо законодательно закрепить рекомендуемую примерную структуру административного регламента. И.Н. Барцин рекомендует следующую структуру административного регламента как нормативного правового акта:

- 1) Общие положения.
- 2) Требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги): а) основные условия исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги; порядок информирования о государственной услуге; б) информационное обеспечение исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги (включая информационное обеспечение граждан и организаций); в) требования к качеству обслуживания; г) другие положения (при необходимости).
- 3) Административные процедуры.
- 4) Порядок осуществления контроля за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги).
- 5) Особенности подготовки проекта административного регламента исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги).
- 6) Мониторинг исполнения административного регламента и подготовка необходимых изменений [2, с. 48-49].

Определенная последовательность действий структурных подразделений, должностных лиц и иных государственных служащих органа исполнительной власти при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги), направленных на достижение конкретного результата (например, прием документов и регистрация заявления, оформление лицензии, внесение изменений, предоставление информации заявителю и т.п.), представляет собой административную процедуру. Результатом административной процедуры может быть принятие правового акта, который изменяет, порождает или прекращает правоотношения, создание документа, подтверждающего юридический факт или содержащего необходимую информацию. В зависимости от содержания этой целенаправленной деятельности в административном регламенте могут быть выделены одна или несколько административных процедур.

При разработке административных регламентов необходимо обеспечить устранение избыточных и необоснованных административных действий и упрощение административных процедур, их унификацию и оптимизацию; сокращение финансовых, временных и иных видов затрат; прозрачность всех административных действий и процедур для граждан и организаций. Административные регламенты также должны учитывать оптимальное качество и сроки исполнения государственной функции; включать в себя исчерпывающий характер требований и предписаний; оставлять возможность для оперативного внутриведомственного контроля и персонализировать ответственность должностных лиц за соблюдение требований регламентов. В заключении административного регламента необходимо предусмотреть порядок обжалования действий и решений, принятых в процессе осуществления административной процедуры,

с указанием органа исполнительной власти, должностного лица, которому может быть подана жалоба, сроки рассмотрения жалобы, а также разъяснение возможности судебного обжалования.

Разработка проекта административного регламента исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) должна осуществляться тем органом исполнительной власти, к компетенции которого в соответствии с законодательством относится исполнение соответствующей государственной функции или предоставление государственной услуги. При разработке регламента должны быть также обеспечены соответствие содержания регламента утвержденным положениям, определяющим порядок осуществления отдельных видов деятельности.

Предусмотренные административным регламентом процедуры должны содержать исчерпывающий перечень возможных действий государственных служащих, должностных лиц и точные критерии их выбора, а также закрытый перечень требований к гражданам и организациям по совершению ими действий, предоставлению документов и т.п. в связи с их участием в исполнении государственной функции или получении государственной услуги.

В конкретном административном регламенте должны быть сосредоточены все требования, касающиеся исполнения данной функции или услуги, которые другими решениями органа исполнительной власти устанавливаться не могут. В тексте административного регламента могут содержаться необходимые разъяснения специальных терминов, требований, действий, которые необходимо совершать гражданам и организациям в рамках административной процедуры, а также справочные и информационные материалы.

Очень важно в тексте административного регламента сформулировать правовые основания для начала реализации административной процедуры. К правовым основаниям могут относиться как решения вышестоящих органов государственной власти, так и юридические факты.

Положения о возмездном или безвозмездном характере исполнения государственной функции должны быть изложены в административном регламенте в строгом соответствии с законодательством со ссылкой на конкретный нормативный акт, которым определен порядок установления платы за выполнение государственной функции или оказание услуги, а также размер этой платы (пошлины, платежа и т.п.). Так, например, если законодательством предусмотрена плата за предоставление информации, то в административном регламенте надо сделать ссылку на нормативный акт, закрепивший возмездный порядок предоставления информации, а также указать размер этой платы. Иначе исполнение государственной функции должно носить безвозмездный характер, о чем также необходимо сделать запись в регламенте.

Введение административных регламентов дает как юридическим лицам, так и отдельным гражданам возможность осуществления контроля за процедурами рассмотрения их документов и обращений. Таким образом создается реальная база для прозрачности ведомства.

Становится очевидным, что органы исполнительной власти, осуществляя свою деятельность, должны подчиняться единым правилам, установленным законом. Формирование целостной системы регламентов может стать действенным и эффективным инструментом регулирования деятельности исполнительной власти в ДНР.

Очень показательным в этом отношении может стать опыт РФ, где административный регламент как правовая категория продолжает эволюционировать под давлением новых институтов, возникающих в результате проведения административной реформы в РФ, а именно создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, организация межведомственного

взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг, переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде и т.д.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. В 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. Административный регламент – это подзаконный нормативно-правовой документ, имеющий производный характер. Административные регламенты издаются компетентными органами и регулируют конкретные аспекты правоотношений.

Принципиальное отличие административного регламента от всех остальных административных актов состоит в том, что административный регламент содержит процедурные («технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов.

Административные регламенты начали широко применяться в вопросах исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Но на сегодняшний день нет законодательно урегулированных требований к методике разработки данного типа нормативных документов. Административный регламент 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.

Список использованной литературы

1. О нормативных правовых актах: Закон Донецкой Народной Республики от 07.08.2015 года № 72-ІНС // 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: 04.11.2019). – Текст: электронный.
2. Барцин, И.Н. Административный регламент: предложения к методике разработки // Политика и право. – 2007. – № 1(2). – с. 46-52. – Текст: непосредственный.
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. – 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. Тихомиров, Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. – Москва: Юридическая литература, 1994. – 136 с. – Текст: непосредственный.
7. Яцкин, А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – с. 18. – Текст: непосредственный.