

УДК 342.92

**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*

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА

Автор, считая административный регламент эффективным и перспективным нормативным документом, делает попытку разобраться и дать определение субъектов административного регламента посредством анализа существующих подходов к определению субъектов права вообще и субъектов административного права в частности. В статье сформулированы признаки субъектов административного регламента.

**Ключевые слова:** административный регламент, субъект административного права, административные правоотношения, государственные услуги, орган исполнительной власти.

## TO THE QUESTION OF CONCEPT OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE REGULATION

*The author considering the administrative regulation to be an effective and prospective regulatory document makes an attempt to understand and define the subjects of administrative regulation through the analysis of existing approaches to the definition of subjects of law in general and subjects of administrative law in particular. The article formulates the characteristics of the subjects of administrative regulations.*

**Key words:** administrative regulations, subject of administrative law, administrative relations, executive authority.

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** Административный регламент, явившись новым институтом административного права, развитие которого в значительной степени связывают с началом административной реформы в Российской Федерации (далее – РФ), на сегодняшний день изучается российскими учеными – теоретиками и практиками – достаточно плотно. Многие авторы отмечают, что единство формы, четкость и ясность применяемых административных регламентов может стать залогом эффективной реализации административных процедур и гарантией качества исполняемых функций органами исполнительной власти. Большое внимание уделяют структуре административного регламента. Но на сегодняшний день в правовой литературе отсутствует понятие субъектов административного регламента. А на наш взгляд, именно четкое определение субъектов административного регламента позволит данному виду документов занять свое достойное место в ряду нормативно-правовых актов.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** В юридических научных изданиях и РФ, и Донецкой Народной Республики (ДНР) практически отсутствуют публикации по данной тематике. К исследованию понятия «субъекты административного права» и к их

классификации обращались такие ученые как Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, Г.И. Петров, Ц.А. Ямпольская и другие.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** Успешное применение административных регламентов зависит от многих факторов и не в последнюю очередь от четкого правового регламентирования деятельности всех участников административно-правовых отношений. Понятие субъектов административного права достаточно широкое и не в полной мере соответствует кругу участников административного регламента.

**Формулировка целей статьи.** Исследование любого правового явления необходимо начинать с установления его субъектного состава. От правильного понимания субъектов административных регламентов зависит эффективность их применения. В данной статье мы постараемся дать легальное определение субъектов административного регламента.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Административный регламент представляет собой акт, устанавливающий административную процедуру (или административные процедуры). Отсюда следует, что 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.

Нормативность административного регламента означает отсутствие персонифицированной направленности норм того или иного правового акта. То есть, правила, которые установлены 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.

Мы видим, что есть упоминание субъектов и некоего круга лиц (заявителей), но полностью отсутствует представление кто же в действительности эти субъекты (заявители) в административных регламентах.

Комплексное понимание административного регламента как управленческого (административно-процедурного) акта, осуществляемого органами публичного управления при решении бесспорных, неконфликтных административных дел, можно будет считать полноценным, когда мы сможем четко дать определение субъектов административного регламента. От правильного решения вопроса по установлению субъектного состава административно-правовых отношений, регулируемых административными регламентами, зависит эффективность практического применения указанных актов.

Субъект как философская категория – это носитель действия, т.е. тот, кто (или то, что) познает, мыслит или действует, в отличие от объекта, как того, на что направлены мысль или действие субъекта.

Само слово «субъект» происходит от латинского «subjectus» – дословно означающего «лежащий внизу, находящийся в основании».

В юридическом смысле субъект права – это лицо, обладающее по праву способностью осуществлять субъективные права и юридические обязанности. В общем смысле субъектами права выступают: физические, юридические лица и государство.

Юридическая справочная литература определяет субъект как лицо (физическое или юридическое), государство, государственное или муниципальное образование, обладающее по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через представителя права и юридические обязанности, т.е. обладающее правосубъектностью.

Это общее понятие субъекта права, выработанное в теории государства и права. И, конечно, оно лежит в основе разработки данной проблематики в отраслевых правовых науках. Отметим, что сегодня специалисты по теории права, например, В.Е. Чиркин, все чаще приходят к выводу, что само понятие субъекта права, сложившееся в юридической науке, является неполным, неточным и односторонним. Достаточно долгое время идет дискуссия в отраслевых науках, в т.ч. и в науке административного права, о том, кого считать субъектами отрасли права. Сам по себе вопрос о субъектах административного права является важным, так как они являются участниками административно-правовых отношений, т.е. решают задачи и осуществляют функции исполнительной власти, координирующие, распорядительные, контрольно-надзорные полномочия [6, с. 189-190].

По мнению Д.Н. Бахраха, в качестве субъектов административного права необходимо признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения [3, с. 516-517].

Однако отметим, что субъект сам решает, вступать или не вступать ему в правоотношения, или становиться их участником по воле иных субъектов. Необходимо также иметь в виду, что не все субъекты права могут быть участниками правоотношений (например, недееспособные граждане). Поэтому субъекты права, реально вступившие в административно-правовые отношения, будут выступать субъектами административно-правовых отношений.

Можно ли отождествлять понятия «субъект административно-правовых отношений» и «субъект административного регламента»? Как отмечала Ц.А. Ямпольская: «Носитель прав и обязанностей может быть, а может и не быть участником конкретного правоотношения. Для того, чтобы носитель прав стал участником правоотношения и мог использовать свои права, необходимо наличие фактических гарантий, обеспечивающих возможность реализации принадлежащих по закону прав» [8].

Важной для понимания данных категорий, на наш взгляд, является точка зрения А.П. Алехина и А.А. Кармолицкого, которые считали, что субъект административного права – это физическое лицо или организация, обладающие административной правоспособностью, и его необходимо отличать от субъекта административного правоотношения, обладающего административной правосубъектностью, т.е. одновременно административной правоспособностью и административной правосубъектностью [2]. Юридическое значение разграничения указанных понятий заключается в том, что не всякий субъект административного права может быть непосредственным участником административного правоотношения, в связи с чем традиционные определения дают понятие не субъекта административного права, а субъекта административно-правового отношения. И, напротив, будет неверным определять субъекта административно-правового отношения как того, кто наделен административными нормами субъективными правами и обязанностями, так как данный

субъект должен еще обладать практической способностью реализовать права и обязанности.

Таким образом, делаем вывод, что субъекты административно-правовых отношений – это всегда непосредственные участники этих отношений.

Административный регламент – это нормативный документ, который описывает административно-процессуальный механизм реализации органами исполнительной власти материальных административно-правовых норм. Различают следующие типы административных регламентов:

- 1) регламент исполнения государственных функций;
- 2) регламент оказания государственных услуг;
- 3) регламент внутренней организации.

Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг понимается нормативный правовой акт органа исполнительной власти, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций. Из сути данного документа вытекает субъектный состав участников – это органы исполнительной власти с одной стороны и физические и юридические лица, заинтересованные в получении государственной услуги, с другой стороны.

Административный регламент внутренней организации органа исполнительной власти является нормативным актом, определяющим порядок внутренней организации такого органа. Суть данного акта отражает только внутреннее устройство, субординацию органа исполнительной власти. Субъектом административного регламента внутренней организации является орган исполнительной власти в лице соответствующих должностных лиц.

Отсюда следует, что органы исполнительной власти и их должностные лица – это категория обязательных субъектов административного регламента. Физические лица, их объединения, юридические лица могут быть участниками (субъектами) административного регламента, только если речь идет об исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

Все вышесказанное позволяет нам сделать вывод о том, что субъектами административного регламента являются государство в лице органов исполнительной власти, наделенных правами и обязанностями в сфере государственного управления, а также лица, наделенные правосубъектностью и заинтересованные в получении государственных услуг. Для конкретизации данного определения постараемся выделить основные признаки субъектов административного регламента:

1) субъекты административного регламента – это всегда исключительно только участники конкретного административно-правового отношения, регулируемого конкретным регламентом;

2) государство выступает субъектом административного регламента исключительно в лице органов исполнительной власти и их должностных лиц;

3) физические и юридические лица становятся участниками, т.е. субъектами административного регламента только при условии, что они являются заявителями (получателями) государственных услуг, предоставление которых регулируется конкретным регламентом;

4) взаимоотношения субъектов административного регламента строятся на основе не одного, а нескольких методов власти, подчинения, равенства, рекомендаций, оказания услуг;

5) субъекту административного регламента полномочия предоставляются и реализуются в одном случае по предписанию, в другом – по его желанию;

6) субъекты административного регламента должны быть субъектами административно-правовых отношений.

Мы не считаем данный перечень исчерпывающим и вполне допускаем возможность его дополнения вследствие дальнейшего развития административного регламента как самостоятельного правового института.

Подводя итог всему вышеизложенному, предлагаем следующее определение субъектов административного регламента – это физические лица, объединения граждан и юридические организации, учреждения, органы исполнительной власти и их должностные лица, которые являются участниками конкретных административно-правовых отношений, т.е. наделены конкретными правами и обязанностями, и имеющие компетенцию реализовать конкретные административные процедуры, регулируемые данным административным регламентом, как по желанию самого субъекта, так и согласно нормативным актам.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.**

Административный регламент – это юридический документ, который регулирует административные правоотношения не в общем виде, а конкретный вид нормативно-правовых отношений. Существует три типа административных регламентов, и субъектный состав в них различается наличием или отсутствием среди участников физических (граждан или их объединений) и юридических лиц. Постоянным участником административного регламента всегда выступает орган исполнительной власти. Четкое понимание субъектного состава административных регламентов будет способствовать дальнейшему развитию и эффективному применению данных нормативных актов.

### Список использованной литературы

1. Алексеев, С.С. Общая теория права. Т. 2. – Москва, 1982. – 360 с. – Текст: непосредственный.
2. Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А. Административное право России: Учебник. Ч. 1. – Москва, 2009. – Текст: непосредственный.
3. Бахрах, Д.Н., Россинский, Б.В., Старилов, Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – Москва: Норма, 2008. – 816 с. – Текст: непосредственный.
4. 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.
5. Геннинг, К.П. Понятие и сущность административного регламента // Вестник Омской юридической академии, 2012. – № 2(19). – С. 15-19. – Текст: непосредственный.
6. Соболева, Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2015. – № 4(105). – С. 188-192. – Текст: непосредственный.
7. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд. – Москва: Советская Энциклопедия, 1983. – 1600 с., ил. – Текст: непосредственный.
8. Ямпольская, Ц.А. Субъекты советского административного права: специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс»: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Цецилия Абрамовна Ямпольская. – Москва, 1958. – 38 с. – Текст: непосредственный.