



УДК 342.9.03

Н. В. Ефимов

РАЗРАБОТКА, ПРИНЯТИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРНЫХ АКТОВ: ПРОБЛЕМА АДАПТАЦИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

N. V. Efimov

DEVELOPMENT, ADOPTION AND IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL ACTS: PROBLEM OF ADAPTATION OF FOREIGN EXPERIENCE

В статье на основании обобщения и анализа мирового опыта выделены отличительные особенности и преимущества зарубежных систем административно-процедурного регулирования. Автором проанализированы проблемы административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти в России и доказана возможность реализации в отечественной практике опыта разработки, принятия и реализации единого законодательного акта, регламентирующего административные процедуры.

Внедрение вышеуказанных предложений позволит создать предпосылки для упорядочения национальной системы административно-процедурного регулирования за счет снятия излишних административных барьеров и ограничений.

Ключевые слова: административные процедуры, административные ограничения, административный регламент.

The article highlights features and advantages of foreign systems of administrative and procedural regulation on the basis of compilation and analysis of international experience. Problems of administrative and procedural regulation of executive authorities in Russia have been revealed. The author proves the acceptability of the implementation of foreign experience in domestic practice in the development, adoption and implementation of uniform statutory act which governs administrative procedures.

Implementation of the above mentioned proposals would create the preconditions for regulating the national system of administrative and procedural regulation by removing unnecessary administrative barriers and restrictions.

Keywords: administrative procedures, administrative limitations, administrative regulations.

Новые стратегические цели и задачи долгосрочного государственно-правового строительства предусматривают необходимость модернизации целей и задач административно-правового регулирования, совершенствования правовых средств их достижения.

Поступательное развитие административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти в современной России обусловило появление множества законодательных и подзаконных нормативных правовых актов разных уровней, состав-





ляющих в настоящее время правовую основу административно-процедурных отношений. Отдельные административно-процедурные нормы содержатся в Федеральных законах от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг» [6], от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.97 г. № 1009 (с изменениями на 17.02.2014 года) [13], Постановлении Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [12] и др. В субъектах РФ разработаны и приняты многочисленные нормативные правовые акты, регулирующие принятие и реализацию административных регламентов [8; 9].

В настоящее время в России сформировалась целая система административных регламентов, структуру которой составляют четыре элемента.

1. Регламенты межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, определяющие порядок совместного исполнения государственных функций несколькими органами исполнительной власти двух видов: регламенты взаимодействия несоподчиненных органов как альтернатива административным соглашениям, утверждаемые совместным приказом; регламенты взаимодействия федерального органа исполнительной власти с подведомственными и территориальными органами.

2. Регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

3. Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

4. Должностные регламенты государственных гражданских служащих.

Важно отметить, что административный регламент как нормативный правовой акт органов исполнительной власти не упоминается в Общероссийском классификаторе управленческой документации [10], Государственном стандарте РФ — ГОСТ Р 6.30-2003 [1], Указе Прези-

дента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» [11], а также вышеуказанных Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Не содержат административный регламент как нормативный правовой акт органов исполнительной власти субъектов РФ Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ, конституции и уставы субъектов РФ.

Данное состояние правового регулирования негативно влияет на эффективность административно-процедурной деятельности и создает предпосылки нарушения прав и обязанностей участников административно-процедурных отношений.

Важность административных регламентов и схожесть решаемых ими задач в системе административно-процедурного регулирования обусловили интерес законодателя к разработке общего акта, регламентирующего статус административных регламентов. В течение последних десяти лет было разработано только три официальных законопроекта, направленных на принятие федерального закона «Об административных процедурах» [3; 4; 7]. В инициации и разработке законопроектов принимали участие и различные национальные фонды и организации (например, Фонд «Конституция»).

Авторы данных законопроектов предлагали регламентировать процедуру принятия органами государственной власти решений по различным вопросам в сфере государственного управления. Действия, осуществляемые административными органами в распорядительном порядке на основе властных полномочий, предлагалось совершать в строго определенном процессуальном порядке, как, например, это предусмотрено процедурой судебного разбирательства.

Однако ни один из вышеуказанных законопроектов до сих пор не получил статус закона. Законопроекты получили отрицательные отзывы Правительства РФ и профильного комитета Государственной Думы РФ по причине того, что значительный объем правоотношений, на которые предлагалось распространить данные законопроекты, регламентированы действующим законодательством (основы регулирования административно-процедурных отношений заложены в различных кодексах Российской Федерации).

Современное состояние системы административно-процедурного регулирования в России и необходимость

ее совершенствования актуализируют исследование специфики мирового опыта административно-процедурного регулирования, имманентно присущих ему особенностей и преимуществ, а также целесообразности его адаптации в России.

В мировой административной практике административные процедурные акты приняты во многих странах. Их разработка преследовала две основные цели: повышение эффективности администрации всех уровней и доступ к административному правосудию.

В практике стран англо-саксонской правовой системы процесс принятия аналогичных актов занял довольно длительное время. Так, Административный процедурный акт США (Administrative Procedure Act (APA) начал разрабатываться по инициативе Ф. Д. Рузвельта в 1933 г., и все же был принят лишь спустя 13 лет — 11 июня 1946 г. [17, р. 127]. При этом сложность разработки подобных нормативных актов особо подчеркивалась американским законодателем: во введении (legislative history) к Административному процедурному акту указано, что Конгресс десять лет собирал предложения об общем статусе административных процедур, приняв десять или более (так, в тексте — «tenormore») биллей об упорядочении административного законодательства и процедуры [14].

Отказ от кодификации имеющихся административно-процедурных норм в пользу доработки отдельных нормативных правовых актов, в которых они содержатся, как представляется, не соответствует:

— мировой тенденции развития административно-процедурного регулирования — специальные законы «Об административных процедурах» приняты во многих странах — Австрии (1928), Венгрии (1956), Германии (1953, 1976), Польше (1960), США (1946), Франции (1956), Швейцарии (1968), Чехии (1955), Японии (1993), Финляндии (2003) и др., в том числе государствах — членах СНГ (Республиках Казахстан, Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Армения, Кыргызстан);

— российской административно-правовой традиции, берущей начало от Генерального регламента Петра I 1720 года как общего свода административных процедур;

— основным целям дальнейшего совершенствования административно-процедурного регулирования, эффективность которого, по признанию большинства специалистов, значительно повысится

при принятии федерального закона об административных процедурах.

В качестве примера оформления федерального закона об административных процедурах может служить структура Административно-процессуального закона США, в которой определяется способ разработки правил и предписаний административных процедур и устанавливается регламент действий для государства и федеральных судов. Сегодня АРА применяется как для федеральных исполнительных ведомств, так и для независимых агентств. Сенатор П. Маккарран обоснованно назвал АРА «Биллем о правах сотен тысяч американцев, чьи дела контролируются, но не регулируются» органами федерального правительства [15, р. 39]. В то же время федеральный АРА не требует осуществления систематического контроля, а действует как модель, что вполне целесообразно в федеративном государстве. Необходимо отметить, что в США на основе АРА во многих штатах приняты самостоятельные законы.

В европейском административном праве наиболее характерными являются Правила административных процедур *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, принятые в Германии в 1977 году. В них урегулированы основные административные процедуры федерального правительства. *VwVfG* служат для обеспечения принципа верховенства закона государственным органом, а также содержат инструкции для любого административного процесса. Цель *VwVfG* — расширение правовой защиты граждан от произвола власти. *VwVfG* применяется во всей государственной административной деятельности федеральных ведомств, а также федеральных органов государственной власти.

Пункт 35 *VwVfG* определяет административный акт как наиболее распространенную форму действий государственного управления, возникающую в отношении гражданина. Определение, содержащееся в п. 35, подчеркивает особенности административного акта как официального в сфере публичного права для решения конкретного дела с обязательным вступлением в силу [16]. В связи с тем, что Германия — федеративное государство, *VwVfG* создает основу для создания федеральными землями своей законодательной базы осуществления административных процедур, в рамках соответствия федеральному законодательству. Исходя из этого, параллельно с *VwVfG* действуют и правила административных процедур земель, которые по своему содержанию во многом совпада-



ют [2]. Однако некоторые субъекты федерации, например, Берлин, применяют федеральные правила административных процедур.

Несомненно, механический перенос одной, даже успешно функционирующей модели административно-процедурного регулирования, в условия другой страны невозможен.

Полагаем, однако, что необходимо обратить внимание на обширный зарубежный опыт XX—XXI веков по разработке, принятию и успешной реализации единых (кодифицированных) актов административно-процедурной регламентации с целью некоторых, вполне оправданных, перспективных заимствований.

На наш взгляд, положения VwVfG в большей степени соответствуют категориально-понятийному аппарату российского административного права, сферы применения законодательства об административных процедурах и российской законодательной технике.

В этой связи предложения ряда российских законодателей о разработке и принятии закона «Об административных процедурах» считаем в целом своевременным и верным, особенно в аспекте ограничения произвольного и неправомерного должностного поведения и «усмотрения» государственных служащих. Представляется, что принятие данного закона в значительной степени направлено на достижение одной из основных целей административной реформы — снижение административных барьеров и снятие административных ограничений.

Административные регламенты и соответствующие процедуры могут сыграть важную роль в деле повышения эффективности государственного управления, усиления защиты прав и интересов граждан, а также борьбы с коррупцией.

Разработка и принятие основополагающего акта административно-процедурной регламентации означали бы завершение определенного этапа затянувшейся административной реформы.

References

1. All-Union State Standard R 6.30-2003 Unified systems of documentation. Unified system of organizational and administrative documentation. Requirements for execution of paper work. Moscow. Izdatel'stvo standartov Publ., 2003.
2. Dmitriev S.N. Regional'nye urovni administrativnogo protsesssa v Germanii [Regional Levels of Administrative Proceedings in Germany]. *Vestnik Voronezhskogo instituta Ministerstva vnutrennikh del Rossii*, 2012, No. 3. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-urovni-administrativnogo-protsesssa-v-germanii>
3. Draft law as of 16.03.2004 No. 28350-4 On administrative procedures. (In Russ.)
4. Draft federal law as of 28.02.2001 No. 64090-3 On administrative procedures. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=30180>
5. Federal law as of 06.10.1999 № 184-FZ On general principles of organization of legislative and executive bodies of state power of constituent units of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1999, No. 42, Art. 5005; 2014, No. 11, Art. 1093. (In Russ.)
6. Federal law as of 27.07.2010 No. 210-FZ On organization and rendering state and municipal services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2010, No. 31, Art. 4179. (In Russ.)
7. Draft law as of 16.01.2003 No. 284733-3 On fundamentals of administrative procedures (In Russ.)
8. Decision of the Government of Moscow as of 21.02.2012 No. 59-PP On the establishment of the administrative regulation of rendering the state service of licensing of retail sales of alcohol. *Vestnik Mera i Pravitel'stva Moskvy*, 2012, No. 13. (In Russ.)
9. Decision of the Governor of St. Petersburg as of 25.10.2013 No. 61-pg On the establishment of the administrative regulation of rendering a state service by the Healthcare Committee. *Vestnik Administratsii Sankt-Peterburga*, 2013, No. 11. (In Russ.)
10. All-Russia classifier of administrative documentation OK 011-93. Moscow. Izdatel'stvo standartov Publ., 1995. (In Russ.)
11. Decree of the President of the Russian federation as of 15.03.2000 No. 511 On classificatory of legal acts. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2000, No. 12, Art. 1260. (In Russ.)
12. Decision of the Government of the Russian Federation as of 16.05.2011 No. 373 On development and acceptance of administrative regulations of executing state function and administrative regulations of rendering state services. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 22, Art. 3165; 2014, No. 5, Art. 506. (In Russ.)
13. Decision of the Government of the Russian Federation as of 13.08.97 № 1009 Rules of preparation of statutory acts of federal bodies of executive power and their



state registration. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1997, No. 33, Art. 3895. (In Russ.)

14. Administrative Procedure Act. Report of the House Judiciary Committee No. 1989, 79th Congress, 1946. p. 296.

15. Jerome E., Pat McCarran E. Political Boss of Nevada. University of Nevada Press, 1982.

16. Kopp F., Ramsauer U. *VwVfG. Kommentar* 12. Auflage. München, 2011, Verlag C.H. Beck: § 35 No. 65; § 35 No. 70; § 35 No. 118; § 35 No. 124.

17. Shepard G. Fierce Compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics. *Nw. U. L. Rev.*, 1996, 1557.

ЕФИМОВ Никита Владимирович, аспирант, Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1. E-mail: env.aspirans@gmail.com

EFIMOV Nikita Vladimirovich, PhD student of the Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation. E-mail: env.aspirans@gmail.com

For citation: **N. V. Efimov** Development, Adoption and Implementation of Administrative Procedural Acts: Problem of Adaptation of Foreign Experience
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49). 2015. pp. 115–119.

