ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ВЛАДИМИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ»

Кафедра управления и административно-правовых дисциплин

Дисциплина: Административное право

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**Тема: «Понятие и система административных регламентов в**

**Российской Федерации»**

Выполнил:

Курсант 2 курса 24 группы

очного обучения юридического факультета ВЮИ ФСИН России

# Тихонова Анастасия Алексеевна

## Научный руководитель:

## доцент кафедры управления и административно-правовых дисциплин

## полковник внутренней службы

## Каляшин Андрей Владимирович

Дата защиты: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Оценка: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 (Подпись научного руководителя)

Владимир, 2016 год

**Оглавление**

Введение…………………………………………………………………………….3

Глава 1. История и современность административного регламента в России…6

1.1. Развитие института административных регламентов в России…………….6

1.2. Сущность административно-правовых регламентов в России……………..9

Глава 2. Отдельные аспекты об административных регламентах в России…..12

2.1. Использование административных регламентов в механизме нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных услуг………...12

2.2. Анализ процесса реформирования процессов управления в России……..20

Заключение………………………………………………………………………...28

Библиографический список………………………………………………………30

**Введение**

В последние годы существенной частью нормативной базы работы с документами стали административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг. Указанные регламенты содержат не только описание управленческих процедур и действий, но и требования к оформлению и обработке документов, срокам их подготовки и выдачи, схемы прохождения потоков документации, формы документов, регистрационных журналов и т.д.

Появлениеадминистративных регламентов обусловлено проведением в нашей стране административной реформы.

Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов определила в качестве целей второго этапа реформы повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей решался ряд задач, одной из которых является  внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти.

В соответствии с Концепцией в первую очередь должны быть разработаны и внедрены стандарты массовых общественно значимых государственных услуг, непосредственно затрагивающих права и свободы граждан, в частности, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачей паспорта гражданина Российской Федерации, регистрацией и трудоустройством безработных граждан и др..

Определение видов и требований к административным регламентом является необходимым условием осуществления административных реформ в Российской Федерации. Этим обоснована **актуальность** выбранной темы исследования.

 **Цель** курсовой работы состоит в исследовании понятия и системы административных регламентов в России, их сущности и назначения. Для достижения указанной уели необходимо решить ряд поставленных **задач**:

**1)** Рассмотреть процесс развития института административных регламентов в России,

**2)** Выявить сущность административно-правовых регламентов в России,

**3)** Исследовать вопрос использования административных регламентов в механизме нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных услуг,

**4)** Произвести анализ процесса реформирования процессов управления в России.

**Объект** курсового исследования составляют общественные отношения, возникающие в процессе применения административных регламентов в России.

**Предмет** курсовой работы составляют нормы права, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе применения административных регламентов в России.

**Теоретическая основа исследования.** В процессе написания настояего исследования были использованы нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы по выбранной теме, такие как Федеральный закон РФот 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др..

Изучению вопросов, касающихся административных регламентов в России, посвящено множество фундаментальных и современных работ, исследованием этой темы занимались такие авторы, как Аваков С.Ю., Давыдов К.В., Иванов А.С., Коробкин М.В., Шмыгалева П.В., Буряга В.О., Елканова Д.И. и др.. Их работы были использованы при написании настоящего исследования.

**Методологической основой исследования** являются общенаучные методы познания, а также ряд частно-научных методов: историко-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический и другие.

Курсовая работа **состоит** из введения, двух глав, заключения и библиографического списка, что позволяет в полной мере раскрыть выбранную тему исследования.

**Глава 1. История и современность**

**административного регламента в России**

**1.1. Развитие института административных регламентов в России**

Административный регламент в современной практике правового регулирования управленческой деятельности является необходимым инструментом регламентации административных процедур. Развитие института административных регламентов было в значительной степени обусловлено началом административной реформы в Российской Федерации.

Условно можно выделить несколько основных этапов становления и внедрения в практику управленческой деятельности административных регламентов.

Впервые административный регламент как правовая категория был закреплен в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».[[1]](#footnote-1)

В частности, в ч.1 ст.47 указанного закона определялось, что профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа. Однако в указанной статье, устанавливавшей элементы содержания должностного регламента как локального административно-служебного правового акта, не определялось даже примерное содержание термина «административный регламент федерального органа исполнительной власти».

Соответствующий термин не упоминался в иных статьях Закона.[[2]](#footnote-2)

Следующим этапом «легализации» института административных регламентов федеральных исполнительных органов стало утверждение Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. №30 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.[[3]](#footnote-3) Новеллой этого правового акта стало закрепление положения о том, что регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти составляют административный регламент федерального органа исполнительной власти.

В этот период был закреплен перечень актов, входящих в состав административного регламента федерального органа исполнительной власти, и сформировался комплекс взаимосвязанных актов, регламентирующих различные аспекты деятельности органа власти.

Развитию феномена административных регламентов также способствовало утверждение Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. №452 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.[[4]](#footnote-4)

Очередной этап административной реформы связан с разработкой и утверждением административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

Требования к содержанию и порядку разработки административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг были установлены Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. №679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».[[5]](#footnote-5)

В последующем, в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг. акцент был сделан на развитие именно административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.[[6]](#footnote-6)

Таким образом, административные регламенты призваны были упорядочить административные процедуры, устранить избыточные административные процедуры и действия, сократить количество документов, представляемых заявителями, и сроки осуществления административных процедур, конкретизировать ответственность должностных лиц.

На этапе реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг. идея административного регламента как регулятора административных процедур, а также как одного из ключевых инструментов закрепления результатов административной реформы получила окончательное оформление. Тем не менее, административный регламент как правовая категория продолжал эволюционировать под давлением новых институтов, возникших в результате проведения административной реформы.

**1.2. Сущность административно-правовых регламентов в России**

Согласно Федерального закона РФ №210-ФЗ[[7]](#footnote-7), административный регламент является нормативным правовым актом, который устанавливает порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

В настоящее время все органы исполнительной власти, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять услуги в соответствии с административными регламентами. Основу для внедрения административного регламентирования как нового элемента управления заложили постановления правительства России, утвердившие типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти от и типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, правительством была предпринята первая попытка организационно упорядочить деятельность федеральных органов исполнительной власти, их взаимодействия, а также заложить стандарты государственных услуг[[8]](#footnote-8).

Начало практической деятельности по разработке и принятию административных регламентов в целях оказания государственных услуг стало возможным после принятия Федерального закона №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг[[9]](#footnote-9).

В ходе обсуждения проекта закона №210-ФЗ законодателям представлялось концептуально важными положения главы 3 законопроекта, определяющей содержание понятий «административный регламент» и «стандарт предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций». Сегодня именно регламентом определяется стандарт и порядок предоставления государственной или муниципальной услуги.

В настоящее время административный регламент стал самостоятельным нормативным документом, который содержит всю необходимую информацию – сроки, условия и последовательность административных процедур, обязательную как для граждан, так и для должностных лиц государственных органов власти[[10]](#footnote-10).

Под административным регламентом понимается нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры), то есть действия или совокупность действий (решений) исполнительного органа государственной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, производимых с определенной целью при осуществлении их полномочий[[11]](#footnote-11).

Практическим результатом внедрения административных регламентов стала, во-первых, систематизация полномочий исполнительных органов государственной власти и определение основных параметров государственной услуги; во-вторых, был сформирован понятийный аппарат административных регламентов как новых источников административного права и заложен фундамент основных принципов регламентирования государственных функций и услуг. Указанный результат можно назвать основным итогом административной реформы в направлении всеобщей регламентации системы государственных услуг.

Административные регламенты стали одним из важных источников административного права в сфере осуществления государственных функций и оказания государственных услуг[[12]](#footnote-12).

Таким образом, административные регламенты обречены на постоянную актуализацию путем приведения их в соответствие текущему состоянию российского законодательства.

Учитывая его изменчивость, это обстоятельство влечет за собой колоссальный объем организационной, методической работы на различных уровнях исполнительных органов власти, существенные финансовые затраты. В противном случае регламенты обречены стать малоэффективными инструментами административного регулирования государственных услуг, а детальная регламентация административных процедур, нацеленная на ограничение бюрократии, может привести к обратным результатам.

**Глава 2. Отдельные аспекты**

**об административных регламентах в России**

**2.1. Использование административных регламентов в механизме нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных услуг**

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 соответствующих документах. 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 интересах[[13]](#footnote-13).

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 характер[[14]](#footnote-14).

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 власти[[15]](#footnote-15).

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»[[16]](#footnote-16). 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 характеристиками[[17]](#footnote-17). Органы государственной власти в процессе правотворчества в этом вопросе также не выработали единой позиции. Так, например, в соответствии с п.8 Приказа Минюста России от 31мая 2012 г. №87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ»[[18]](#footnote-18), 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 ноября 2007 г. №488[[19]](#footnote-19), в которых, в частности, указывается, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным 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.

Административное право и процесс свойство правового акта связана именно с установлением данным актом общеобязательных и рассчитанных на неоднократное применение правил поведения субъектов. Однако в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[20]](#footnote-20) содержатся примеры концептуально другого подхода к пониманию нормативности муниципальных правовых актов.

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)[[21]](#footnote-21). 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.

В-третьих, само определение, полагаем, выглядит избыточно ввиду того, что содержит сочетание двух понятий, близких по своему объему и содержанию.

Хотелось бы обратить внимание на ряд проблемных вопросов, которые на сегодняшний день не нашли отражения в действующем массиве нормативных правовых актов об административных регламентах.

Правительство РФ 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 административно регламента, а по каким обязательно должны приниматься соответствующие акты управления, остается неясным.

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 процессов[[22]](#footnote-22).

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 реформы, 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.

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 России. Тем не менее следует в общей системе административных актов административные регламенты следует выделять в отдельный класс[[23]](#footnote-23).

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 отчерчивают и круг субъектов, принимающих участие в подобных правоотношениях, и содержание их прав и обязанностей (материальная составляющая).

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[[24]](#footnote-24).

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 содержания[[25]](#footnote-25). 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, отдельные авторы, классифицируя административные 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[[26]](#footnote-26).

Сущность реформы процедурного регулирования связана с возникновением именно внешнеуправленческих регламентов, то есть правовых актов управления, определяющих процедуры реализации компетенции исполнительных органов в отношении организационно не подчиненных им субъектов. Появление на свет последних 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) услуг[[27]](#footnote-27).

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 отчертить 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.

Таким образом, 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 июля 2010 г. №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.

**2.2. Анализ процесса реформирования процессов управления в России**

Анализируя процессы реформирования системы управления в России, отметим, что увлечение правотворчеством неизбежно порождает убеждение в пользе абсолютной правовой регламентации. Однако это далеко не так[[28]](#footnote-28).

Представляется, что стремление к наполнению административных регламентов всеобъемлющей регламентацией всех особенностей предоставления государственных услуг является ошибочным направлением их развития, особенно учитывая вектор на развитие электронных услуг и расширение межведомственного электронного взаимодействия.

В настоящее время в федеральном реестре размещена информация более чем о 14500 услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для 65% из которых утверждены административные регламенты. На муниципальном уровне имеются сведения более чем по 32500 муниципальных услуг (функций), при этом из них регламентировано более 60%. Приведенные статистические данные указывают на то, что процесс разработки принятия административных регламентов далек от запланированного завершения[[29]](#footnote-29).

Возможно, именно это обстоятельство явилось одной из причин утверждения в августе 2015 года Концепции оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов[[30]](#footnote-30) в целях создания системы управления изменениями.

Представляется, что одним из факторов, также обусловившим ее появление явилось дальнейшее совершенствование системы государственных услуг в направлении активного использования информационных технологий и систем межведомственного электронного взаимодействия. Регулярное изменение законодательства влечет за собой соответствующие изменения в порядке и условиях предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Как отмечалось выше, административные регламенты особо подвержены постоянному обновлению. В противном случае они теряют свою актуальность, что в свою очередь ставит под сомнение саму необходимость их существования, так как основными требованиями к информации, содержащейся в административном регламенте, являются ее актуальность, достоверность и соответствие законодательству.

Одним из несомненных достоинств концепции является текущий анализ сложившейся ситуации в сфере административного управления государственными услугами. В частности, в концепции признается, что существующий порядок разработки, согласования и принятия нормативных правовых актов в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг не позволяет в достаточно короткие сроки осуществлять изменение правового регулирования порядка предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также требований к разработке и модернизации информационных систем и (или) их интеграции с иными информационными системами[[31]](#footnote-31).

Правительственная концепция предполагает реализацию ряда мер организационного и правового характера в нескольких основных направлениях. Среди основных можно выделить следующие:

– изменение порядка согласования проектов нормативных правовых актов;

– исключение из текста административных регламентов сведений информационно-справочного характера;

– создание системы «отлагательных сроков», при которой устанавливается особый срок вступления в силу для правовых актов, регулирующих порядок предоставления государственных (муниципальных) услуг;

– пересмотр структуры административных регламентов с ориентиром на то, что базисной составляющей административного регламента является стандарт предоставления государственной (муниципальной) услуги.

Предполагается, что реализация указанных мероприятий позволит создать единую информационную систему, содержащую и использующую всю актуальную информацию о предоставляемых государственных (муниципальных) услугах, видах, способах их получения.

По нашему мнению, предусмотренные концепцией меры не являются достаточными. Первые три пункта из концепции можно отнести к стандартным методам совершенствования законодательства, а последнее утверждение о необходимости пересмотра структуры административных регламентов нуждается в тщательном научном исследовании.

Следует признать, что необходимость пересмотра структуры административных регламентов действительно существует. Это связано с тем, что основную часть в структуре административного регламента составляют положения, регламентирующие содержание, последовательность и сроки выполнения административных процедур, которые касаются в основном внутреннего порядка организации деятельности государственных органов и имеет незначительное отношение к конечному получателю государственной услуги[[32]](#footnote-32).

На переход положений административных регламентов за рамки административного акта и приобретении ими нормативных свойств тех источников законодательства, положения которых систематизирует административный регламент, ранее уже указывали исследователи данной проблемы[[33]](#footnote-33). Представляется, что мнение о перспективности стандарта государственной (муниципальной) услуги, как основы административного регламента является обоснованным при условии содержания в нем минимально необходимого перечня сведений о порядке и последовательности административных процедур и параллельном совершенствовании системы электронного межведомственного взаимодействия.

В настоящее время типовой административный регламент состоит из пяти основных разделов:

1) общие положения;

2) требования к порядку исполнения государственной функции;

3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения;

4) порядок и формы контроля за исполнением государственной функции;

5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий органа, исполняющего государственную функцию, а также их должностных лиц.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ административный регламент является основным элементом, устанавливающим основные требования и гарантии обеспечения прав заявителей при предоставлении соответствующих услуг.

На практике права заявителей-потребителей государственных (муниципальных) услуг, как уже отмечалось выше, определены и гарантированы целым рядом самостоятельных законов. Вместе с тем потенциальные возможности, заложенные в действующих административных регламентах, реализуются неполно.

Практическая реализация отдельных возможностей ограничивается действиями иных законов и нормативных актов. В качестве примера можно привести порядок реализации права заявителя на досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий государственных органов, а также их должностных лиц.

В любом существующем административном регламенте отдельный раздел посвящен основаниям и порядку обжалования действий (бездействия) должностного лица. Однако на практике имеется ряд существенных ограничений, которые не позволяют потребителям государственных услуг реализовать свое право на административное обжалование действий либо бездействия должностного лица[[34]](#footnote-34).

Ярким примером этой правовой коллизии может являться порядок обжалования действий должностных лиц «Росреестра». Ранее учеными неоднократно высказывалось мнение, что создание механизмов досудебного обжалования полностью соответствует целеполаганию административной реформы в России, и обосновывалась необходимость реализации квазисудебной административной юрисдикции. Предполагалось, что это будет способствовать повышению эффективности деятельности судов за счет уменьшения количества рассмотрения несвойственных судам дел в связи с тем, что основными преимуществами административного квазисудебного порядка обжалования является его простота, возможность компетентного органа оперативно рассмотреть жалобу и принять по ней решение, устранить нарушения законности[[35]](#footnote-35).

Согласно п.3 ст.20 действующей редакции закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» №122-ФЗ от 21 июля 1997 г.[[36]](#footnote-36), решение государственного регистратора об отказе в регистрации прав на недвижимое имущество или сделки с ним возможно обжаловать только в судебном порядке. Указанное обстоятельство может свидетельствовать о том, что влияние административного регламента, по крайней мере на данную сферу, считается незначительным, либо ему не уделяется должного внимания.

Здесь необходимо отметить, что в новом законе «О государственной регистрации недвижимости» от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ[[37]](#footnote-37) вступающим в силу с 01 января 2017 года, эта проблема практически решена путем отказа от однозначных формулировок о порядке обжалования решений должностных лиц и определения закрытого перечня причин, препятствующих государственной регистрации прав на имущество и кадастровому учету.

Таким образом, разработка и внедрение системы административных регламентов, их практическое применение сыграли важную роль в оптимизации деятельности органов исполнительной власти и в развитии системы государственных и муниципальных услуг. Вместе с этим существующие принципы утверждения, изменения и исполнения административных регламентов не соответствуют современному вектору развития сферы государственных услуг в направлении активного использования информационных технологий и систем межведомственного электронного взаимодействия.

Косвенным подтверждением этого факта могут являться инициативы правительства России, сформулированные в новой концепции. Отечественный опыт привел к осознанию того факта, что административный регламент не может являться одновременно всеобъемлющим и универсальным инструментом регулирования деятельности органов государственных власти в сфере государственных услуг и своевременно реагировать на постоянные изменения в законодательстве.

Дальнейшее совершенствование системы административных регламентов должно учитывать накопленный практический опыт по их принятию и исполнению. В этой связи решение выявленных проблем может проводиться по двум основным направлениям. Представляется, что первый, основной, путь должен быть направлен на полную реализацию потенциала, содержащегося в действующих административных регламентах.

Одним из способов в этом направлении может явиться практическая реализация элементов административного судопроизводства на основании действующих административных регламентов, что позволит ликвидировать существенный пробел и значительно сократить противоречия в действующем законодательстве. Второе направление может быть ориентировано на освобождение административных регламентов от детального описания всех внутренних и внешних процедур осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг путем оптимизации их структуры.

**Заключение**

Административный регламент в современной практике правового регулирования управленческой деятельности является необходимым инструментом регламентации административных процедур. Развитие института административных регламентов было в значительной степени обусловлено началом административной реформы в Российской Федерации.

На этапе реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг. идея административного регламента как регулятора административных процедур, а также как одного из ключевых инструментов закрепления результатов административной реформы получила окончательное оформление. В то же время, административный регламент как правовая категория продолжал эволюционировать под давлением новых институтов, возникших в результате проведения административной реформы.

Следует констатировать, что на сегодняшний день нормативная регламентация общественных отношений, урегулированных административными регламентами, нуждается в совершенствовании. Понятийный аппарат Федерального закона от 27 июля 2010 г. №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.

Административные регламенты обречены на постоянную актуализацию путем приведения их в соответствие текущему состоянию российского законодательства.

Учитывая его изменчивость, это обстоятельство влечет за собой колоссальный объем организационной, методической работы на различных уровнях исполнительных органов власти, существенные финансовые затраты. В противном случае регламенты обречены стать малоэффективными инструментами административного регулирования государственных услуг, а детальная регламентация административных процедур, нацеленная на ограничение бюрократии, может привести к обратным результатам.

Дальнейшее совершенствование системы административных регламентов должно учитывать накопленный практический опыт по их принятию и исполнению. В этой связи решение выявленных проблем может проводиться по двум основным направлениям. Представляется, что первый, основной, путь должен быть направлен на полную реализацию потенциала, содержащегося в действующих административных регламентах.

Одним из способов в этом направлении может явиться практическая реализация элементов административного судопроизводства на основании действующих административных регламентов, что позволит ликвидировать существенный пробел и значительно сократить противоречия в действующем законодательстве. Второе направление может быть ориентировано на освобождение административных регламентов от детального описания всех внутренних и внешних процедур осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг путем оптимизации их структуры.

**Библиографический список**

***Нормативно-правовые акты***

**1)** Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп. от  15 февраля 2016 г. №28-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2016. №7. ст.916.

**2)** Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2015 г. №418-ФЗ) // Российская газета. – 2016. – №1.

**3)** Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 15 февраля 2016 г. №17-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №7. – ст.905.

**4)** Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп. от 29 декабря 2015 г. №391-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №1 (ч.I). – ст.11.

**5)** Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №29 (ч.I). – ст.4344.

**6)** Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. №30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 3 апреля 2015 г. №320) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – №15. – ст.2281.

**7)** Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. №452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 18 июля 2015 г. №732) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – №30. – ст.4604.

**8)** Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (с изм. и доп. от 16 мая 2011 г. №373) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – №22. – ст.3169.

**9)** Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (с изм. и доп. от от 23 января 2014 г. №53) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №5. – ст.506.

**10)** Распоряжение Правительства РФ от 20 августа 2015 г. №1616-р «Об утверждении Концепции оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов» // СПС «Гарант».

***Официальные документы***

**11)** Приказ Минюста России от 31мая 2012 г. №87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ» // СПС «Гарант»

**12)** Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. №488 // СПС «Гарант»

***Научная литература***

**13)** Аваков С.Ю. Административные регламенты- новый источник современного административного права России // Проблемы управления безопасностью сложных систем / Под ред. Н.И. Архиповой, В.В. Кульбы. – М., 2013. – 785 с.

**14)** Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2013. – 543 с.

**15)** Иванов А.С. Административный регламент на выполнение государственных услуг // Наука и образование в ХХI веке. – М.: ООО «АР-Консалт», 2015. – 651 с.

**16)** Коробкин М.В. Административные регламенты и проблемы их реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. –М., 2011. – 422 с.

**17)** Шмыгалева П.В. Вопросы формирования и перспективы законодательного установления административных регламентов // Социальные, гуманитарно-экономические науки: современные тренды в изменяющемся мире. – М., 2015. – 986 с.

***Научные статьи***

**18)** Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – №7. – С.42-46.

**19)** Елканова Д.И. Административный регламент: понятие, сущность, значение // Административное право и процесс. – 2014. – №12. – С.60-62.

**20)** Зенин С.С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №3. – С.66-73.

**21)** Конин Н.Н., Маторина Е.И. Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – №4 (99). – С.33-37.

**22)** Куликова Т.В. Правовое обеспечение представления государственных услуг // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. – 2014. – №8 (51). – С.113-116.

**23)** Муленко Н.В. Сущность административных регламентов в период проведения административной реформы в Российской Федерации // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2013. – №1. – С.48-51.

**24)** Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. – 2011. – №8. – С.66-69.

**25)** 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.

**26)** Романчук И.С. Свойства и признаки государственно-властных отношений // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – №11. – С.6-8.

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

**28)** Федотов В.В. Актуальные направления совершенствования административных регламентов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг // Вопросы российского и международного права. – 2015. – №10. – С.59-73.

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2015 г. №418-ФЗ) // Российская газета. – 2016. – №1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2013. – С.180. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. №30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 3 апреля 2015 г. №320) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – №15. – ст.2281. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. №452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 18 июля 2015 г. №732) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – №30. – ст.4604. [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (с изм. и доп. от 16 мая 2011 г. №373) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – №22. – ст.3169. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. – 2011. – №8. – С.66-69. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп. от  15 февраля 2016 г. №28-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2016. №7. ст.916. [↑](#footnote-ref-7)
8. Аваков С.Ю. Административные регламенты- новый источник современного административного права России // Проблемы управления безопасностью сложных систем / Под ред. Н.И. Архиповой, В.В. Кульбы. – М., 2013. – С.503. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (с изм. и доп. от от 23 января 2014 г. №53) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №5. – ст.506. [↑](#footnote-ref-9)
10. Муленко Н.В. Сущность административных регламентов в период проведения административной реформы в Российской Федерации // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2013. – №1. – С.48-51. [↑](#footnote-ref-10)
11. Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – №7. – С.42-46. [↑](#footnote-ref-11)
12. Елканова Д.И. Административный регламент: понятие, сущность, значение // Административное право и процесс. – 2014. – №12. – С.60-62. [↑](#footnote-ref-12)
13. Романчук И.С. Свойства и признаки государственно-властных отношений // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – №11. – С.6-8. [↑](#footnote-ref-13)
14. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: Nota Bene, 2013. – С.89. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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. [↑](#footnote-ref-15)
16. Иванов А.С. Административный регламент на выполнение государственных услуг // Наука и образование в ХХI веке. – М.: ООО «АР-Консалт», 2015. – С.82. [↑](#footnote-ref-16)
17. Иванов А.С. Административный регламент на выполнение государственных услуг // Наука и образование в ХХI веке. – М.: ООО «АР-Консалт», 2015. – С.83. [↑](#footnote-ref-17)
18. Приказ Минюста России от 31мая 2012 г. №87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ» // СПС «Гарант» [↑](#footnote-ref-18)
19. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. №488 // СПС «Гарант» [↑](#footnote-ref-19)
20. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 15 февраля 2016 г. №17-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №7. – ст.905. [↑](#footnote-ref-20)
21. 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. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. – 2011. – №8. – С.5-41. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. – 2011. – №8. – С.5-41 [↑](#footnote-ref-23)
24. Синюгин В.Ю. Принцип системности в административно-правовом обеспечении реформирования // Административное и муниципальное право. – 2011. – №7. – С.26-32. [↑](#footnote-ref-24)
25. 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. [↑](#footnote-ref-25)
26. 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. [↑](#footnote-ref-26)
27. Федотов В.В. Актуальные направления совершенствования административных регламентов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг // Вопросы российского и международного права. – 2015. – №10. – С.59-73. [↑](#footnote-ref-27)
28. Федотов В.В. Актуальные направления совершенствования административных регламентов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг // Вопросы российского и международного права. – 2015. – №10. – С.59-73. [↑](#footnote-ref-28)
29. Шмыгалева П.В. Вопросы формирования и перспективы законодательного установления административных регламентов // Социальные, гуманитарно-экономические науки: современные тренды в изменяющемся мире. – М., 2015. – С.338. [↑](#footnote-ref-29)
30. Распоряжение Правительства РФ от 20 августа 2015 г. №1616-р «Об утверждении Концепции оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов» // СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-30)
31. Зенин С.С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №3. – С.66-73. [↑](#footnote-ref-31)
32. Зенин С.С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативно-правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №3. – С.66-73. [↑](#footnote-ref-32)
33. Конин Н.Н., Маторина Е.И. Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – №4 (99). – С.33-37. [↑](#footnote-ref-33)
34. Куликова Т.В. Правовое обеспечение представления государственных услуг // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. – 2014. – №8 (51). – С.113-116. [↑](#footnote-ref-34)
35. Куликова Т.В. Правовое обеспечение представления государственных услуг // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. – 2014. – №8 (51). – С.113-116. [↑](#footnote-ref-35)
36. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (с изм. и доп. от 29 декабря 2015 г. №391-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №1 (ч.I). – ст.11. [↑](#footnote-ref-36)
37. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №29 (ч.I). – ст.4344. [↑](#footnote-ref-37)