

DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-13-34-45

УДК 342.92

Шифр научной специальности 12.00.01

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ЗАКОННОСТИ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Е.В. Ламонов

Тамбовская областная Дума

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Карла Маркса, 143/22

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: elamn@mail.ru

Аннотация. Актуальность настоящего исследования состоит в том, что повышение динамики социально-экономического развития государства невозможно без эффективного публичного управления, которое во многом связано с административно-процедурным законодательством. Автором приведен ряд аргументов, обосновывающих положительную роль принятых в ходе проведения административной реформы в первом десятилетии нынешнего столетия административных регламентов по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг в повышении эффективности работы исполнительных органов и их должностных лиц. В публикации также анализируется на основании прокурорских проверок качественное содержание административных регламентов исполнительных органов администрации Тамбовской области, в которых закреплялись не соответствующие действующему законодательству положения: возложение на заявителя не предусмотренной законом обязанности предоставления документов, не установленных федеральным и региональным законодательством, а также подлежащих получению в рамках межведомственного информационного взаимодействия; вводились отличные от закона основания отказа в предоставлении услуги. Автор на основании научно-теоретических исследований, зарубежной практики обосновал необходимость принятия федерального закона «Об административных процедурах и административных актах», в котором закреплялись бы универсальные правила осуществления административных процедур, порядок принятия административных актов, общие принципы административных процедур, которыми будут руководствоваться все административные органы на территории Российской Федерации, что способствовало бы установлению правопорядка, законности в сфере публичного администрирования.

Ключевые слова: административная реформа; государственное управление; административные процедуры; административный акт; законо-

проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах»

Одной из целей проводимой с начала XXI века административной реформы является повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, качества и доступности государственных услуг¹. Это обусловлено тем, что результативность государственного управления, его аппарата, открытость исполнительной власти являются одними из важнейших факторов, определяющих положительную динамику социально-экономического развития государства.

Для реализации этих целей необходимо было разработать и внедрить административные регламенты, устанавливающие как порядок действий (решений) органа исполнительной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, направленный на осуществление их полномочий в процессе исполнения государственных функций (административный регламент исполнения государственных функций), так и порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (административный регламент предоставления государственной услуги).

В ходе реализации административной реформы был принят ряд нормативно-правовых актов, образующих систему административных регламентов органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях².

¹ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Российская газета. 2010. 30 июля; Рекомендации по разработке порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг: одобр. Правительственной комиссией по проведению административной реформы 23.11.2010 № 109. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти области: постановление администрации Тамбовской области от 27.11.2011 № 38. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг: постановление адми-

Так, по сведениям Минэкономразвития России только за период с 2006 по 2015 г. федеральными органами исполнительной власти было утверждено в установленном порядке более 550 административных регламентов, свыше 17000 административных регламентов утверждено на региональном, более 94000 – на местном уровне³.

Следует отметить, что административные регламенты по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг сыграли положительную роль в повышении эффективности работы исполнительных органов и их должностных лиц, открытости государственного управления и снятии барьера отчужденности власти от субъектов гражданского общества, а их применение позволяет «обеспечить четкую регламентацию процессов, включенных в административную процедуру; сократить сроки предоставления услуг гражданам и организациям; уменьшить число внутренних согласований; установить исчерпывающий и четкий перечень оснований для отказа в предоставлении услуги; уменьшить количество документов, подаваемых гражданином для получения услуги; расширить использование современных информационных технологий; создать механизмы досудебного обжалования решений, действий и бездействия работников органов государственной власти, участвующих в оказании государственной услуги; повысить персональную ответственность должностных лиц за несоблюдение административных процедур» [1, с. 243].

Вместе с тем, по мнению Ю.Н. Старилова, «системная и чрезмерная (избыточная) правовая «заурегулированность» («переурегулированность») отношений в сфере публичного управления, возникшая в результате административной реформы (2004 г.), тем не менее не обеспечила создание нормативного правового регулирования самой глобальной и незаменимой никакими иными административно-правовыми институтами (например, административными регламентами) области административного права, а именно – административные процедуры» [2, с. 23-24].

Отсутствие в Российской Федерации федерального закона об административных актах и административных процедурах отрицательно сказывается на эффективности государственного управления, содер-

нистрации города Мичуринска Тамбовской области от 17.06.2016 № 1328. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Административные стандарты и регламенты // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 20.12.2019).

жании локальных нормативных актов, регулирующих выполнение органами исполнительной власти, должностными лицами государственных функций, предоставление государственной услуги, надлежащего обеспечения и правовой защиты при этом прав и интересов граждан и юридических лиц, о чем свидетельствуют в определенной степени и результаты проверки прокуратурой Тамбовской области в 2018 г. соответствия административных регламентов различных органов исполнительной власти области действующему законодательству.

Так, отдельные положения административного регламента предоставления государственной услуги «выдача разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, находящимися на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору», утвержденного приказом управления по охране окружающей среды и природопользованию от 9 февраля 2012 г. № 46 (в редакции приказа от 30 марта 2016 г. № 216), вступили в противоречие со статьями 7, 14 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в редакции ФЗ от 29 декабря 2017 г. № 479-ФЗ) и предусматривали предоставление заявителем документов, не установленных федеральным и региональным законодательством при оказании данной услуги (в том числе план снижения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в воздух и т. д.), а также подлежащими получению в рамках межведомственного информационного взаимодействия (ПДВ, документ об оплате государственной пошлины), содержат основания отказа в выдаче разрешения и дубликата, не установленные нормативными актами.

В нарушение статьи 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» регламент устанавливал дополнительную административную процедуру – переоформление разрешения. В противоречие со статьями 11¹ и 12 ФЗ № 210-ФЗ вступил раздел 5 регламента об обжаловании действий органов и должностных лиц при предоставлении услуги.

В сфере земельных правоотношений 18 июля 2018 г. прокуратурой области принесен протест на приказ комитета по управлению имуществом области от 31 декабря 2013 г. № 1010 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги комитетом по управлению имуществом области по переводу земельных участков сельскохозяйственного назначения, за исключением земель,

находящихся в собственности Российской Федерации, в земли другой категории», вступивший в противоречие с изменениями федерального законодательства.

Так, в нарушение требований статьи 7¹ ФЗ № 210-ФЗ и положений части 4¹ статьи 2 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в пункте 2.10 регламента выписки из ЕГРИП и ЕГРЮЛ необоснованно включались в перечень документов, предоставляемых заявителем самостоятельно. При этом в число документов, запрашиваемых Комитетом в порядке межведомственного взаимодействия, включались: документ, удостоверяющий личность заявителя (физического лица), согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из состава земель одной категории в другую, тогда как они подлежат предоставлению заявителем самостоятельно.

Для защиты прав граждан в социальной сфере прокуратурой области принимались акты прокурорского реагирования в связи с выявленными нарушениями закона в административных регламентах предоставления государственных услуг по предоставлению мер государственной поддержки многодетным семьям, отдельным категориям граждан при жилищном ипотечном кредитовании, присвоении звания «Ветеран труда Тамбовской области». Указанные акты не учитывали изменений ФЗ № 210-ФЗ, региональных актов, что могло повлечь нарушения прав граждан.

Например, утвержденный приказом управления социального развития Тамбовской области от 8 июня 2015 г. № 721-ф административный регламент предоставления государственной услуги «предоставление мер социальной поддержки многодетной семье» (далее – регламент) содержал следующие незаконные нормы.

В нарушение статьи 7 ФЗ № 210-ФЗ подраздел 2.6 регламента содержал требования о предоставлении заявителями документов, подлежащих представлению в рамках межведомственного взаимодействия: постановления органа местного самоуправления о постановке семьи на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении; копии свидетельства о государственной регистрации права собственности членов семьи с отметкой об установлении ограничения (обременения) права, заверенных в установленном порядке; правоустанавливающего документа на земельный участок и разрешения на строительство индивидуального жилого дома и т. д.

Вопреки статьям 2, 16 ФЗ № 210-ФЗ пункт 2.17 регламента не предусматривал права заявителя на обращение и предоставление государственных услуг в электронной форме.

В 2018 г. прокуратурой области направлено 203 отрицательных заключения на проекты различных актов органов исполнительной власти области (в том числе 54 – на проекты постановлений администрации и главы администрации области, 149 – на приказы, содержавшие противоречащие действующему федеральному законодательству нормы).

Так, вступивший в силу с 30 марта 2018 г. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части закрепления возможности предоставления в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг нескольких государственных (муниципальных) услуг посредством подачи заявителем единого заявления», которым изменены требования к структуре административного регламента, стандарту предоставления государственных услуг, порядку обжалования заявителем решений и действий (бездействия) при предоставлении государственной услуги, игнорировались разработчиками при внесении изменений в административные регламенты предоставления государственных услуг или разработке новых регламентов (управления труда и занятости населения, социальной защиты и семейной политики, по охране окружающей среды и природопользованию и др.).

Подавляющее количество отрицательных заключений прокуратуры области направлено именно на проекты административных регламентов предоставления государственных услуг.

7 июня 2018 г. прокуратурой области направлено отрицательное заключение на проект приказа управления градостроительства и архитектуры Тамбовской области «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Принятие решения о подготовке документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов регионального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территории двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) в границах Тамбовской области» (далее – регламент).

Так, в нарушение статьи 7 ФЗ № 210-ФЗ проект регламента вопреки положениям Закона Тамбовской области «О градостроительной деятельности в Тамбовской области» требовал от заявителей предос-

тавления документов, не установленных им, вводил отличные от закона области основания отказа в предоставлении услуги.

Органами прокуратуры области в 2018 г. выявлен и оспорен 3601 незаконный нормативный правовой акт органов местного самоуправления.

Вышеприведенные факты несоответствия содержания административных регламентов действующему законодательству свидетельствуют о нарушении принципа законности, которое повлекло при предоставлении государственных услуг возложение на заявителя не предусмотренной законом обязанности предоставления документов, не установленных федеральным и региональным законодательством при оказании данной услуги, а также подлежащих получению в рамках межведомственного информационного взаимодействия. Кроме того, административные регламенты содержали основания отказа в выдаче разрешения и дубликата, не установленные нормативными актами, и требование от заявителей предоставления документов, не установленных законом; отличные от закона области основания отказа в предоставлении услуги.

Эти примеры результатов проверки административно-правовых актов, регулирующих процедуру оказания государственных услуг, свидетельствуют о недостаточно качественной характеристике административных регламентов, что вызывает необходимость перехода от «регламентного» права к процессуальному законодательству об административных процедурах [3].

Как справедливо отмечает К.В. Давыдов, потребность в принятии Федерального закона «Об административных процедурах» позволит восполнить «три основных пробела современного российского административного права: отсутствие принципов административных процедур, ...отсутствие законодательной общей модели внешнеуправленческой позитивной правоприменительной процедуры... и отсутствие норм об административных актах» [4, с. 106].

В ряде государств законы об административных процедурах, регулирующие принятие административных актов и совершение иных управленческих действий, работают уже в течение длительного времени. Так, например, в Республике Казахстан с 2000 г. действует специальный закон «Об административных процедурах», а поэтому данная Республика имеет продолжительную наработанную практику применения данного законодательства, что с учетом современного развития государственного управления позволило в настоящее время присту-

пить к подготовке Административного процедурно-процессуального кодекса [5, с. 314-318].

Следует отметить, в Российской Федерации также были опубликованы два законопроекта об административных процедурах и административных производствах [6; 7]. Однако, к сожалению, эти законопроекты стали предметом внимания и обсуждения лишь со стороны представителей науки и остались не замеченными федеральными законодательными органами. Несмотря на то, что данные законопроекты содержат определенное различие по объяснению сущности и назначения административных процедур, полагаем, что их рассмотрение в законодательном органе, в ходе широкого обсуждения как представителей науки, так и исполнительных органов, анализа зарубежного законодательства об административных процедурах и опыта его применения, позволило бы прийти к оптимальному варианту этого законопроекта. Кроме того, на наш взгляд, сам факт начала обсуждения данного законодательного акта в Государственной Думе РФ поднял бы его значимость и вызвал необходимость его принятия в целях совершенствования и развития публичного управления, повышения уровня эффективности осуществления органами исполнительной власти управленческой деятельности.

Учитывая многочисленное количество, раздробленность действующих административных регламентов, регулирующих деятельность органов исполнительной власти по исполнению государственной функции или по предоставлению государственной услуги, уход от подзаконных нормативных актов в регулировании административных процедур и принятие федерального закона «Об административных процедурах и административных актах» позволили бы унифицировать данные процедурные правоотношения, закрепить универсальные правила осуществления административных процедур, порядок принятия административных актов вне зависимости от сферы применения, установить общие принципы административных процедур, которыми будут руководствоваться все административные органы на территории Российской Федерации, что способствовало бы установлению правопорядка, законности в сфере публичного администрирования и повышению качества и эффективности этой управленческой деятельности, обеспечению прав и свобод человека и гражданина и создало бы «прочную созидающую основу для надлежащего государственного управления в стране» [8, с. 23].

Список литературы

1. *Тереженко Л.К.* Процедуры и гарантии, обеспечивающие участие физических и юридических лиц в их отношениях с органами публичной администрации // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 243-267.
2. *Старилов Ю.Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 3. С. 20-28.
3. *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.
4. *Давыдов К.В.* Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития российского законодательства // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 1. С. 99-109.
5. *Баймолдина З.* Перспективы развития законодательства Республики Казахстан об административных процедурах. Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотропик Медиа, 2018. 376 с.
6. *Давыдов К.В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 49-69.
7. *Кононов П.И., Стахов А.И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40-68.
8. *Старилов Ю.Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4. С. 8-27.

Поступила в редакцию 10.01.2020

Поступила после рецензирования 12.02.2020

Принята к публикации 30.03.2020

Информация об авторе

Ламонов Евгений Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, начальник правового управления. Тамбовская областная Дума, г. Тамбов, Российская Федерация.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: elamn@mail.ru

Для цитирования

Ламонов Е.В. Теоретико-правовые аспекты тенденций развития законности и повышения эффективности в деятельности органов исполнительной власти // Актуальные проблемы государства и права. 2020. Т. 4. № 13. С. 34-45. DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-13-34-45

DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-13-34-45

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LEGALITY AND INCREASING EFFICIENCY IN THE EXECUTIVE AUTHORITIES ACTIVITIES

E.V. Lamonov

Tambov Regional Duma

143/22 Karla Marksa St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: elamn@mail.ru

Abstract. The relevance of this study is that increasing the dynamics of the social and economic development of the state is impossible without effective public administration, which is largely associated with administrative and procedural legislation. We give a number of arguments justifying the positive role of administrative regulations adopted in the course of the administrative reform in the first decade of this century for the performance of public functions and the provision of public services in improving the efficiency of the executive bodies and their officials. This study also analyzes, on the basis of prosecutorial checks, the qualitative content of administrative regulations of the executive bodies of the Tambov region administration, which enshrines provisions that are not in accordance with applicable law: assignment to the applicant of an obligation not provided by law for the provision of documents not established by federal and regional legislation, as well as to be received in the framework of interagency information interaction; areas of reason for refusing to provide services that were different from the law were introduced. Based on the scientific and theoretical studies of foreign practice, we substantiated the need for the adoption of a federal law “On Administrative Procedures and Administrative Acts”, which would enshrine universal rules for the implementation of administrative procedures, the procedure for adopting administrative acts, and the general principles of administrative procedures that will guide all administrative authorities on the territory of the Russian Federation, which would contribute to the establishment of law and order in the field of public administration.

Keywords: administrative reform; public administration; administrative procedures; administrative act; Draft law of the Federal law “On Administrative Procedures and Administrative Acts”

References

1. Tereshchenko L.K. Protsedury i garantii, obespechivayushchiye uchastiye fizicheskikh i yuridicheskikh lits v ikh otnosheniyakh s organami publichnoy administratsii [Procedures and guarantees that ensure the participation of individuals and legal entities in their relations with public administration bodies]. *Administrativnyye protsedury i kontrol' v svete evropeyskogo opyta* [Administrative Procedures and Controls in the Light of European Experience]. Moscow, 2011, pp. 243-267. (In Russian).

2. Starilov Y.N. Rossiyskiy zakon ob administrativnykh protsedurakh dolzhen stat' neot'yemlemoy chast'yu sovremennogo administrativnogo zakonodatel'stva [The Russian law about administrative procedures has to become a permanent part of modern administrative law]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2015, no. 3, pp. 20-28. (In Russian).
3. Rogacheva O.S. Ot administrativnykh reglamentov k administrativnym protseduram: postanovka zadachi i puti eye prakticheskoy realizatsii [From administrative regulations to administrative procedures: setting the task and ways to implement it in practice]. *Administrativnoye pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2013, no. 6, pp. 48-52. (In Russian).
4. Davydov K.V. Administrativnaya reforma i administrativnyye protsedury: perspektivy razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva [administrative reform and administrative procedures: prospects for the development of Russian legislation]. *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina – Courier of the Kutafin Moscow State Law University*, 2018, no. 1, pp. 99-109. (In Russian).
5. Baymoldina Z. *Perspektivy razvitiya zakonodatel'stva Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh protsedurakh* [Prospects of the Republic of Kazakhstan legislation development on administrative procedures]. *Ezhegodnik publichnogo prava 2018: Printsipy administrativnykh protsedur i administrativnogo sudoproizvodstva* [Public Law Yearbook 2018: Principles of Administrative Procedures and Administrative Proceedings]. Moscow, Infotropik Media Publ., 2018, 376 p. (In Russian).
6. Davydov K.V. Sovremennoye sostoyaniye i perspektivy razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva ob administrativnykh protsedurakh. Proyekt federal'nogo zakona "Ob administrativnykh protsedurakh i administrativnykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii" [Current state and prospects of development of Russian legislation on administrative procedures. The Draft Federal Law "About the Administrative Procedures and Administrative Acts in the Russian Federation"]. *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva – Journal of the Administrative Proceedings*, 2017, no. 1, pp. 49-69. (In Russian).
7. Kononov P.I., Stakhov A.I. O proyekte federal'nogo zakona "Ob administrativnom proizvodstve v Rossiyskoy Federatsii" [About the Draft Federal Law "On Administrative Proceedings in the Russian Federation"]. *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva – Journal of the Administrative Proceedings*, 2017, no. 3, pp. 40-68. (In Russian).
8. Starilov Y.N. Administrativnyye protsedury – neot'yemlmaya chast' zakonodatel'stva o gosudarstvennom i munitsipal'nom upravlenii: problemy teorii, praktiki i zakonotvorchestva [Administrative procedures – integral part of the legislation about state and municipal management: problems of theory, practice and lawmaking]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2019, no. 4, pp. 8-27. (In Russian).

Received 10 January 2020

Reviewed 12 February 2020

Accepted for press 30 March 2020

Information about the author

Lamonov Evgeniy Vladimirovich – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Head of the Legal Department. Tambov Regional Duma, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: elamn@mail.ru

For citation

Lamonov E.V. Teoretiko-pravovyye aspekty tendentsiy razvitiya zakonnosti i povyshenii effektivnosti v deyatel'nosti organov ispolnitel'noy vlasti [Theoretical and legal aspects of trends in the development of legality and increasing efficiency in the executive authorities activities]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2020, vol. 4, no. 13, pp. 34-45. DOI 10.20310/2587-9340-2020-4-13-34-45 (In Russian, Abstr. in Engl.)