

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ

УДК 34.07

Валерия Владимировна Лич,
магистрантка международного института
государственной службы и управления,
кафедра Государственного и муниципально-
го управления, обучающаяся по
программе «Система государственного
и муниципального управления» Россий-
ской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации (РАНХиГС)

В статье проводится исследование места
административного регламента оказания
государственных услуг в системе иерар-
хии нормативно-правовых актов Россий-
ской Федерации. Исследуется вопрос
относить административный регламент
оказания государственных услуг к чис-
лу ведомственных нормативных актов,
издаваемых федеральными органами
власти, или же считать их разъяснением
федеральных законов, инструкцией по их
исполнению.

Ключевые слова: административный ре-
гламент оказания государственных услуг,
иерархия нормативно-правовых актов,
ведомственные нормативно-правовые
акты, инструкция, разъяснение закона.

Valeria V. Lich,
Master's Degree Student, International
Institute of Civil Service and Management,
the Department of Public Administration,
The Russian Presidential Academy of Na-
tional Economy and Public Administration
(RANEPA).

ADMINISTRATIVE REGULATION IN RENDERING CIVIL SERVICE IN THE SYSTEM OF LEGAL ENACTMENTS

The article studies the place of administrative
regulation in rendering civil service in the
hierarchy of the Russian laws and regula-
tions. The problem whether to consider
administrative regulation in civil service as a
departmental law, issued by federal authori-
ties, or as a clarification to federal laws and
an instruction on its execution, is discussed
in the article.

Keywords: administrative regulation in ren-
dering civil service, hierarchy of laws and
regulations, departmental laws and regula-
tions, instruction, clarification of the law.

1. Введение

В 2003 г. в России начала проводится административная реформа: Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. №451 была создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы. Эта комиссия была создана для решения основных задач административной реформы, которые были сформулированы в указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».

В 2005 году в ходе проведения реформы в нашу жизнь вошло и стало широко использоваться понятие «государственные услуги». Четкого единого определения в российском законодательстве данное понятие до сих пор так и не получило, так как существует 2 разных определения в таких нормативно-правовых актах Российской Федерации как Бюджетный Кодекс Российской Федерации и Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Третье определение дано в проекте федерального закона «О стандартах государственных услуг». Если попытаться вывести некоторое среднее арифметическое из этих понятий, то получится следующее: государственная услуга – это деятельность государственных органов исполнительной власти, осуществляемая в соответствии с имеющимися полномочиями, финансируемая за счет средств бюджета или получателя государственной услуги, с установленным государством фиксированным размером платы, и направленная на удовлетворение потребностей получателя государственной услуги.

Также отсутствует единое, законодательно закрепленное определение понятия «Административный регламент оказания государственной услуги». В научной и учебной юридической литературе чаще всего административный регламент оказания государственных услуг определяют как нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий или принятия решений федерального органа исполнительной власти по вопросам, входящим в его компетенцию. Концепция административной реформы на 2006–2008 гг. дает такое определение: «Административный регламент исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг – нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций». Как ни странно при этом ни в одном определении не указывается, что также регламентируются действия и поведение получателя государственной услуги. Хотя как мы видим на практике, при исследовании административных регламентов оказания государственных услуг, почти в каждом из них даются также и инструкции к действиям получателя государственной услуги, например такие как: сроки подачи документов, список необходимых документов, последовательность получения некоторых промежуточных документов и справок и т.д.

На сегодняшний день государственными органами исполнительной власти в Российской Федерации принято большое количество административных регламентов по оказанию государственных услуг. Также действуют административные регламенты по оказанию государственных услуг через электронное правительство.

До сих пор остается непонятным, какое место на сегодняшний день занимают административные регламенты в правовой системе Российской Федерации, в иерархии нормативно-правовых актов, не смотря на их широкое применение. Именно этому вопросу и посвящена данная работа: «определить место административного регламента по оказанию государственных услуг в системе правовых актов».

2. Административный регламент как ведомственный нормативно-правовой акт

По многим признакам административный регламент оказания государственных услуг можно квалифицировать как ведомственный нормативно-правовой акт. Существует пять признаков нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, выделенные Ю.А. Тихомировым:

- 1) исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства;
- 2) принимается в одностороннем порядке, исходит из компетентного органа исполнительной власти, должностного лица или иного субъекта государственного управления;
- 3) устанавливает обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения, в последнем случае влечет возникновение, изменение или прекращение правовых отношений;
- 4) носит творческий характер, поскольку направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов;
- 5) принимается субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами.

В первую очередь, по тому, что эти акты подготавливают и издают отдельные федеральные органы власти и в регламентах закрепляются нормы, касающиеся деятельности и полномочий данных органов власти, административный регламент оказания государственных услуг можно отнести к ведомственным актам. Причем административный регламент оказания государственных услуг содержит как нормы внутриведомственного характера, так и общего. Например, в Административном регламенте Федеральной Налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых

агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов) указывается график работы ФНС России и межрегиональных инспекций ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам и график работы территориальных налоговых органов, предоставляющих государственную услугу. С одной стороны график работы – это правила внутреннего распорядка, но с другой стороны информация о графике работы органа, оказывающего государственную услугу, очень важна и затрагивает права получателя данной услуги. К тому же в данном административном регламенте ФНС описывается стандарт предоставления государственной услуги, в котором подробно описываются действия должностных лиц, оказывающих данную государственную услугу. В административном регламенте Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и по исполнению государственной функции по их учету указано сколько максимум времени, по минутам, должностное лицо, оказывающее данную государственную услугу, может тратить на то или иное действие, в процессе своей работы.

Таким образом, получается, что административный регламент оказания государственных услуг может частично содержать нормы, которые, как правило, относятся к должностной инструкции.

Административный регламент оказания государственных услуг часто содержит и ряд форм, которые необходимо заполнить гражданам, физическим или юридическим лицам для получения государственной услуги.

Также в нем содержатся правила поведения и порядок действий получателя государственной услуги в ходе проведения процедуры оказания-получения государственной услуги. Таким образом, административный регламент оказания государственной услуги – это еще и инструкция для получателя государственной услуги.

Также нормы и правила, установленные в административном регла-

менте оказания государственных услуг, являются обязательными для всех, как для получателей государственной услуги, так и для должностных лиц органа исполнительной власти, который оказывает данную государственную услугу. В случае нарушения таковых норм и правил, любая из сторон вправе обратиться в суд, либо в другие компетентные в данном вопросе органы власти, с жалобой. А это еще один признак ведомственных нормативных актов.

Административный регламент оказания государственных услуг и по формальным признакам, установленным постановлением Правительства от 13 августа 1997 г. (в редакции постановления Правительства от 11 февраля 1999 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», соответствуют ведомственным нормативно-правовым актам и содержит:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дату подписания (утверждения) акта;
- наименование должности и фамилию лица, подписавшего акт.

Основной формой контроля ведомственных нормативных актов, в том числе и административных актов оказания государственных услуг, является государственная регистрация, осуществляемая Минюстом Российской Федерации. Чаще всего административные регламенты оказания государственных услуг подлежат государственной регистрации, как нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Но, не смотря на все вышеуказанные признаки, административный регламент оказания государственных услуг нельзя отнести к ведомственным нормативно-правовым актам в современной системе форм ведомственных актов, поскольку данная система является закрытой и включает всего 6 форм:

- 1) постановления;
- 2) правила;
- 3) инструкции;
- 4) положения;
- 5) приказ;
- 6) распоряжения.

Итак, административного регламента мы в данном списке форм ведомственных актов исполнительных органов власти найти не можем.

3. Административный регламент и законы

Подзаконный акт – это нормативный акт, издаваемый в соответствии с законом компетентным органом, направленный на исполнение и развитие законодательных положений и регулирующий отдельные конкретные аспекты общественных отношений.

Таким образом, административные регламенты оказания государственных услуг можно рассматривать как подзаконные акты, так они издаются компетентными органами и регулируют конкретные аспекты отношений. Но с другой стороны, в данных нормативно-правовых актах регулируются не общественные отношения, а отношения конкретного органа исполнительной власти, либо должностных лиц, представляющих этот орган, и отдельно взятого гражданина, физического лица или юридического, во время оказания государственной услуги. Значит и под определение подзаконного акта административный регламент оказания государственных услуг не подходит.

Законом административный регламент оказания государственных услуг не может являться тем более, так как принимаются не законодательным органом и не в особом порядке, который называется законодательной процедурой.

С другой стороны административный регламент оказания государственных услуг можно рассматривать и как своего рода толкование закона, которое при этом еще и законодательно закреплено. В Конституции Российской Федерации и федеральных законах закреплены права и обязанности граждан, физических и юридических лиц. Из самого закона может быть не всегда понятно каким именно образом можно реализовать свои конкретные права и исполнить обязанности. В административных же регламентах оказания государственных услуг подробно описано каким образом это должно осуществляться, как формально так и порядок действий. Например, каждый гражданин Российской Федерации имеет право на имя (Статья 19 Гражданского Кодекса Российской Федерации регламентирует право на имя и его использование). В административных

регламентах оказания государственных услуг описывается порядок и правила осуществления этого права на документальном уровне, таком как: получение свидетельства о рождении, получение паспорта гражданина Российской Федерации и т.д.

Таким образом, административный регламент оказания государственных услуг разъясняет как на практике можно реализовать свои права и обязанности, закрепленные законодательно, и как закрепить их формально в виде документов.

По определению, разъяснение норм права – это указания или рекомендации, направленные на раскрытие действительного содержания норм. Здесь возникает вопрос, что такое «действительное содержание норм»? Чаще всего под этим подразумевается перевод законодательного акта, написанный сложным профессиональным языком, на общедоступный язык для рядовых и юристов и обывателей, либо же разъяснение некоторых пунктов в законе, которые можно толковать двояко. То есть под классическое понимание разъяснения норм права административный регламент оказания государственных услуг опять-таки не подходит.

4. Заключение

Рассмотрев подробно вопрос определения и поиска места в иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации административного регламента оказания государственных услуг, можно сделать ряд выводов.

Во-первых, необходимо единое унифицированное определение государственной услуге. Так как возможность толковать одно и то же понятие по-разному, приводит только к путанице и не понимаю, возникновению споров и возможно конфликтов, ибо каждый стремится извлечь выгоду для себя лично и пользоваться удобной ему в данный момент времени дефиницией. Особенно стоит это сделать с учетом распространения данного понятия после проведения административной реформы и перехода на новую систему общения государства с гражданами, физическими и юридическими лицами.

Во-вторых, следует дать единое законодательно закрепленное определение непосредственно такому понятию как «административный регламент оказания государственных услуг».

Тогда будет понятно назначение этого вида нормативно-правовых актов, их сфера применения, ответственность сторон, в случае несоблюдения и т.д.

В-третьих, из написанного выше очевидно, что административный регламент оказания государственных услуг не подходит ни под один из видов существовавших ранее нормативно-правовых актов. Значит и место в иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации они должны занимать особое. Больше всего административный регламент оказания государственных услуг походит под описание ведомственных нормативно-правовых актов. Но на данный момент существует препятствие по отнесению их к ведомственным нормативно-правовым актам, так как их список является закрытым, и административного регламента оказания государственных услуг среди них нет. Возможно также отнесение административного регламента оказания государственных услуг к своего рода дополнениям к федеральным и конституционным законам Российской Федерации и воспринимать их как описание механизма реализации своих прав и обязанностей граждан, физических и юридических лиц.

Решение вышеперечисленных проблем возможно только законодательным путем. И пока законодательные органы власти не дадут четкого законодательного определения и не укажут место в иерархической системе нормативно-правовых актов Российской Федерации будут продолжаться разногласия по этому поводу.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»

3. С.И. Неделько, А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации С.И. Неделько,

А.В. Осташков, С.В. Матюкин, В.Н. Ретинская, И.А. Мурзина, И.Г. Кревский, А.В. Луканин, О.С. Кошевой. Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, 2008. – 321 с., 2008

4. Пименов С.В. К вопросу о сущности и критериях государственных услуг // Российское предпринимательство. – 2010. – № 8 Вып. 1 (164). – с. 29–34. – <http://www.creativeconomy.ru/articles/10746/>

5. Барциц И.Н. Публичные услуги и административный регламент их оказания (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия). №1/2008.) – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 54 с.

6. Ключко Н.В. Электронные административные регламенты в условиях электронного правительства. http://expo.smolensk.ru/dokald_09/kljychko.doc

7. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. – М., 1994.

8. Административный регламент Федеральной Налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и

обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)

9. Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и по исполнению государственной функции по их учету (Зарегистрировано в Минюсте РФ 15.02.2010 N 16418)

10. <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html>

References

1. Constitution of the Russian Federation (December 12th 1993).

2. RF Government Regulation (August 13th 1997) № 1009 «On the approval of the rules of federal laws and regulations preparations and official registration».

3. S.I. Nedelko, A.V. Ostashkov, S.V. Matyukin, V.N. Retinskaya, I.A. Moorezina, I.G. Krevskij, A.V. Lukanin, O.S. Koshevoj. Editors. – V.V. Markina, A.V. Ostashkova. Monitoring of the central and local government services in the region as a strategic instrument to improve quality of regional command : experience, problems, recommendations. S.I. Nedelko, A.V. Ostashkov, S.V. Matyukin, V.N. Retinskaya,

I.A. Moorezina, I.G. Krevskij, A.V. Lukanin, O.S. Koshevoj. Editors – V.V. Markina, A.V. Ostashkova. – Moskva, 2008. – 321.

4. Pimenov S.V. On the question of the essence and criteria of the public service. // Rossijskoe predprinimatelstvo. – 2010. – № 8 Vyp. 1 (164). – с. 29–34. – <http://www.creativeconomy.ru/articles/10746/>

5. Barcic I.N. Public service and its administrative regulation. (Analytical reviews of the Institute of Research and Information of the RANEPА : periodical (open series). №1/2008.) – М.: Izd-vo RAGS, 2008. – 54s.

6. Klyuchko N.V. Electronic administrative regulations under the conditions of electronic government. http://expo.smolensk.ru/dokald_09/kljychko.doc

7. Tihomirov Yu. A. Constitution, law, bylaw. – М., 1994.

8. Administrative regulation of the Federal Tax Service of Russia on the public service in free informing (including in written) taxpayers, levy payers, tax payee about functional taxes and levies, taxes and levies legislation and laws, tax calculation and tax and levies payment procedure, taxpayer's , levy payer's and tax payee's rights and obligations, tax authorities powers and tax returns reception.

9. Administrative regulation of the Federal Migration Service of Russia on the public service in drawing-up and issue of the RF citizen passports as identity document abroad, and execution the public function on passports accounting.

10. <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/podzakonnye-npa.html>