

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ: ТРУДНОЕ СТАНОВЛЕНИЕ ИДЕИ

Кузнецов В.И.*

Аннотация

Реформа государственного устройства России предоставляет редкую возможность проследить зарождение и развитие в недрах предыдущей общественной экономической формации абсолютно новой системы государственной службы РФ. Институт государственной службы РФ не основывается на принципах жесткого политического контроля правящей политической партии и пронизанных господствовавшей идеологией догмах номенклатурной конструкции государственной службы.

Ретроспективный анализ хода административной реформы позволил выделить четыре этапа развития административной регламентации. Существенное улучшение функционирования государственного аппарата РФ, наведение порядка во власти связаны с установлением четкого и прозрачного порядка непосредственного общения публичной власти с гражданами. Вот почему административные регламенты стали одним из первостепенных элементов административной реформы.

Предпринятые за истекшие 20 лет организационные меры и законодательные шаги позволили создать систему административных регламентов, упростить процедуры взаимодействия государственных органов и граждан, повысить качество и прозрачность исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, понизить административные барьеры. Переход к административной регламентации сопровождается нормативным дисбалансом в регламентации сходных общественных отношений, не заработали в полную силу должностные (служебные) регламенты, что свидетельствует о незавершенности развития института административной регламентации.

Основным содержанием следующего этапа административной регламентации, по нашему мнению, станет формирование регламентного права, призванного разомкнуть порочный круг саморегулирования публичной администрации и привлечь граждан к активному контролю за ее деятельностью.

Ключевые слова: административная реформа; административный регламент; административные процедуры; административная регламентация; регламентное право; орган власти; государственная служба.

Государственное управление эволюционирует и постоянно совершенствуется. При коренном изменении принципов построения государства эволюционное развитие уступает место кардинальной перестройке всего

* Кузнецов Владимир Иванович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Россия, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34. E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru

государственного аппарата, сопровождаемой установлением новых и отменой части или всех институтов прежней системы государственных учреждений. Позитивный результат реформирования достигается при своевременном установлении адекватных новым условиям институтов государства, а также при адаптации к названным условиям действовавших учреждений. Цель начатого в 1990–2000 гг. процесса – повышение эффективности государственного управления, а средство его достижения – административная регламентация.

Как всякое правовое явление, административная регламентация прошла цикл развития: от зарождения идеи, ее правовой конкретизации и юридического оформления до практического воплощения. Административные регламенты приобрели должную институциональность и стали привычным явлением правовой действительности.

Начало административной регламентации было непростым. Сама идея к этому моменту еще до конца не оформилась как система строгих и четких приоритетов, целей, методов, способов и форм. Свидетельством тому является практически одновременное появление в различных концептуальных и программных документах не связанных друг с другом административных инструментов: должностных (служебных) регламентов государственных гражданских служащих, административных регламентов государственных органов и электронных административных регламентов.

Программа государственного строительства, принятая в 1997 г., содержала все признаки реформы. Указом Президента РФ от 6 июля 1995 г. № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» в целях реализации положений Конституции Российской Федерации и укрепления на ее основе российской государственности и правовых основ российского общества, а также обеспечения системности, плановости и скоординированности законотворческого процесса признана необходимой разработка концепции правовой реформы в Российской Федерации. В целях обеспечения согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по практической реализации правовой реформы распоряжением Президента РФ от 22 августа 1995 № 389-рп был утвержден Комплексный план мероприятий по реализации Указа Президента РФ от 6 июля 1995 г. № 673. Идея реформирования государственного управления была развита и конкретизирована в Послании Президента РФ Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»¹, в котором глава государства потребовал наведения правового порядка во власти и в стране.

Необходимость наведения порядка, в том числе и в работе исполнительной власти, обусловило повышение эффективности власти, которое должно было происходить по следующим основным направлениям:

- радикальное усиление регулирующих и контрольных функций органов исполнительной власти вместо сохраняющегося директивного управления;

- повышение роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, принятие упреждающих мер; это позволит предотвращать негативные явления и процессы либо смягчать их последствия;
- выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества; строгое разделение функций и полномочий этих органов как «по горизонтали», так и «по вертикали»;
- определение форм и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти;
- установление эффективной обратной связи с институтами гражданского общества, создание благоприятных условий для контроля общества за деятельностью государственного аппарата.

Указом Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию “Порядок во власти – порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)”» Администрации Президента РФ поручалось разработать совместно с Правительством РФ и представить Президенту РФ на утверждение проект Программы государственного строительства в соответствии с Посланием Президента РФ. В основу программы государственного строительства легла концепция правовой реформы в Российской Федерации, разработанная в соответствии с Указом Президента РФ от 6 июля 1995 г. № 673. Основную ее часть составила схема системы и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации, полномасштабное реформирование которой предполагалось завершить в течение трех лет (Вишняков, 2011).

Послание Президента РФ от 17 февраля 1998 г. «Общими силами – к подъему России» стало этапным документом, в котором подводились промежуточные итоги начатой работы по повышению эффективности управления и намечались новые цели. Специальный раздел Программы, называвшийся «Необходимость административной реформы», предусматривал, что в решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Предлагалось разграничить функции собственно управления и функции оказания государственных услуг, а также уточнить классификацию и сделать стабильной структуру органов исполнительной власти. Таким образом, на смену идее государственного строительства пришла административная реформа, которая ее авторам представлялась последовательностью шагов по внедрению новых принципов, методов и структур. В.Г. Вишняков справедливо утверждал, что 1998 г. можно связать с целями, задачами и направлениями административной реформы последующих лет: наведение порядка в отношениях между федеральным и региональными уровнями власти, устранение избыточного государственного вмешательства во всех сферах общественной жизни (см.: там же).

Переходный период от преобразований в государственном управлении конца XX в. к административным новациям начала нового века, связанный

со сменой лидеров государства, продолжался около трех лет, пока Президент РФ В.В. Путин не потребовал начать подготовку к административной реформе². С этого момента преобразования в России приняли радикальный характер. В 2006 г. Руководитель Аппарата Правительства РФ, Министр Российской Федерации С.Е. Нарышкин писал, что «проводимая административная реформа направлена в первую очередь на создание оптимальной системы государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения» (Административная реформа в России..., 2006). Поставленная задача могла быть решена путем комплексного поэтапного воздействия на все стороны рассматриваемого явления.

В Посланиях Федеральному Собранию Президент РФ указывал на проблему избыточности властных полномочий органов власти и качества осуществления власти, призывал к радикальному сокращению функций госорганов. Положение осложнялось невысоким доверием населения к государственному аппарату.

Реализация намеченного требовала серьезной научной проработки, поскольку административное право, с одной стороны, должно регламентировать процедуры управления, устанавливать права и свободы граждан, ограничения для государственных служащих и должностных лиц. А с другой стороны, обеспечивать законность осуществляемых представителями публичной администрации действий и принятия ими решений. Именно на поиске оптимальных форм и способов обеспечения законности деятельности государственных служащих и улучшении их работы и должна концентрировать свое внимание административно-правовая наука (см.: Старилов, 2005).

Некоторые ученые считают, что одной из причин отсутствия научного интереса к разработке проблем административной регламентации в период до 2003 г. является эффект множественного внутриведомственного регулирования процесса функционирования государственных органов (Матвеев, 2011). Данное утверждение представляется лишь отчасти справедливым. Необходимо учитывать то обстоятельство, что многие вопросы межведомственного регулирования, так же как и внутриведомственное регулирование, решались посредством принятых межведомственных документов, разрабатываемых самими ведомствами. Кроме того, определенную роль играли закрытость и непрозрачность для общества процессов подготовки политических решений. В результате пришлось констатировать, что известным промахам и упущениям первого этапа административной реформы в немалой степени способствовало отсутствие необходимой теоретической базы (Административная реформа..., 2008). Последующие события показали, что административные регламенты стали одним из основных инструментов повышения эффективности и качества государственного управления.

Первым, кому действительно потребовалась регламентация, стал обновленный институт государственной службы (Давыдов, 2010)³. К 2003 г.

уже сложились конституционные основы государственной службы как механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления⁴. Потребности этого быстро развивающегося института государства настоятельно требовали ускорения совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества посредством их правовой регламентации. Эта линия нашла выражение в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15.08.2001, а в практическом плане реализовывалась в рамках соответствующих федеральных программ.

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации указывалось, что построение демократического правового федеративного государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей целостной системы государственной службы, обеспечивающих реализацию функций государства, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества. В числе прочих проблем, влияющих на состояние государственной службы, в названной Концепции были выделены:

- отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти, структурными подразделениями аппарата органа государственной власти, а также между органами государственной власти, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества;
- информационная закрытость деятельности органов государственной власти.

Одним из средств решения этих и других перечисленных в Концепции реформирования системы государственной службы проблем должен был стать институт должностных регламентов.

В Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005)⁵ были предусмотрены мероприятия по проведению административной реформы. Однако мер по административной регламентации не предусматривалось. Вместе с тем реализацию конкурентного потенциала российской экономики планировалось осуществить, развивая, среди прочего, разработку и внедрение электронных административных регламентов и системы правительственных порталов с доступом к открытой части таких регламентов.

В мае 2003 г. Президент РФ констатировал затягивание административной реформы⁶ и в сентябре 2003 г. внес на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷. В нормах ст. 47 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁸ легализованы административный регламент государственного органа и должностной регламент государственного гражданского служащего. Однако отсутствие в названном Законе каких-либо требований

к административному регламенту государственного органа делало его декларативным элементом, заготовкой на будущее.

С некоторым отставанием распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р⁹ были одобрены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. (далее – Концепция) и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. Концепция предусматривала реализацию совокупности направлений проведения административной реформы, в том числе разработку административных регламентов. Значение этого акта для системной административной регламентации велико по следующим причинам.

Во-первых, в названном акте впервые была сформулирована дефиниция понятия «административный регламент исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг». Под административным регламентом названного типа понимался нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающих исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

Во-вторых, приведенное определение имеет концептуальный характер. Эта дефиниция должна позволить сформулировать легальное определение административного регламента как родового понятия, определить место административных регламентов в системе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (Буряга, 2009; Давыдов, 2010), отказаться от придания им правовой формы исключительно путем издания приказа. К.В. Давыдов с определенными оговорками выдвигает идею моноформы административных регламентов (Давыдов, 2010), поддержанную А.Ф. Ноздрачевым (2011). Схожая проблема должна быть решена в субъектах Российской Федерации, системы нормативных правовых актов органов исполнительной власти которых не унифицированы ни между собой, ни с системой актов федеральных органов исполнительной власти.

В-третьих, впервые юридически была закреплена необходимость разработки административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

В-четвертых, приведенная дефиниция одного из главных институтов административной реформы стала опорной для теории административной регламентации. Анализируя форму и содержание понятия «административный регламент», исследователи в той или иной мере отталкиваются от приведенного в указанной Концепции определения.

Названный выше План предусматривал разработку административных регламентов и стандартов массовых общественно значимых государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и их пилотное внедрение. Для реше-

ния поставленных задач Постановлением Правительства РФ от 29.05.2006 № 336 «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 году»¹⁰ предусматривалось выделение финансовых средств.

В 2006–2007 гг. разработка административных регламентов проводилась как самостоятельно федеральными органами власти, так и исходя из перечня приоритетных регламентов, утвержденных Правительственной комиссией по проведению административной реформы. По состоянию на конец 1-го полугодия 2007 г., в Минюсте России зарегистрировано 62 административных регламента. Всего государственных услуг на федеральном уровне насчитывается до 2000¹¹. В 2006–2007 гг. было разработано уже более 400 административных регламентов (Кузнецов, 2009). В Банке данных «Нормативные правовые акты, зарегистрированные в Министерстве юстиции Российской Федерации»¹² на 31.12.2013 зарегистрировано 652 регламента, включая примерные должностные регламенты различных ведомств и иные регламенты. В.О. Буряга (2013) оценивает количество принятых административных регламентов только на федеральном уровне числом более 700. Думается, что число административных регламентов с учетом регламентов субъектов Российской Федерации и муниципальных регламентов в разы превышает указанное количество¹³.

Согласно приведенным в Докладе «Об итогах реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации программ, планов и проектов в рамках административной реформы в 2006 году» сведениям, в федеральном бюджете для оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 г. были выделены средства в размере 470 млн. руб. Минэкономразвития России был проведен конкурсный отбор программ, планов и проектов федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации административной реформы в 2006 г. В конкурсе участвовало 26% федеральных органов исполнительной власти и 53% субъектов Российской Федерации. В рамках проектов федеральными органами исполнительной власти разработано 88 административных регламентов. Из них на заседаниях Правительственной комиссии по проведению административной реформы одобрено 32, утверждено приказами ведомств 37, зарегистрировано в Минюсте России – 22 административных регламента.

В 2006 г. в субъектах Российской Федерации разрабатывалось несколько типов административных регламентов:

- административные регламенты исполнения государственных функций (предоставление государственных услуг), осуществляемых одним государственным органом;

- межведомственные административные регламенты – административные регламенты исполнения государственных функций (предоставление государственных услуг), осуществляемых совместно двумя и более государственными органами одного уровня;
- многоуровневые административные регламенты – административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, предполагающих взаимодействие органов государственного управления разных уровней, а также в отдельных случаях – и муниципалитетов.

В докладах субъектов Российской Федерации было представлено 225 административных регламентов.

Некоторые ученые полагают, что отсутствие подзаконных актов и сопутствующих методических материалов привело к тому, что «органы власти руководствовались в принятии решений о необходимости разработки административных регламентов лишь Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р¹⁴, и административной целесообразностью, зафиксированной в организационно-распорядительных документах» (Буряга, 2013). Данное суждение верно лишь отчасти.

Во-первых, принятие Правительством РФ актов, регламентирующих общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов и общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти¹⁵, завершило многомесячную паузу отсутствия необходимых организационно-методических регуляций.

Во-вторых, Правительством РФ было принято Постановление от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», в соответствии с п. 2 которого Минэкономразвития России разработаны Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

В-третьих, значительные финансовые вливания позволили форсированно (в течение 2006 г.) разработать и опробовать необходимые подзаконные акты и методические пособия. Достаточно сказать, что по результатам интенсивной работы органов государственной власти первые изменения¹⁶ в Постановление № 679 были внесены уже в 2007 г., а в регионах России были разработаны свои регламентирующие документы¹⁷.

В-четвертых, принятые Правительством РФ типовые регламенты взаимодействия и внутренней организации федеральных органов исполнительной власти конкретизировали идею административного регламента государственного органа (Буряга, 2013). С вступлением в силу указанных постановлений в какой-то степени «была предпринята попытка процедурно-организационного упорядочения организации деятельности и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹⁸.

По нашему мнению, предпринятая попытка упорядочения была не совсем удачной. Названные типы регламентов органов исполнительной власти вписались в общую картину административной регламентации, увязав иерархически регламенты органа исполнительной власти, административные регламенты и должностные регламенты гражданских государственных служащих. Регламенты (должностные инструкции) государственных служащих иных видов государственной службы остались за чертой регламента органа исполнительной власти¹⁹. В результате в тех органах исполнительной власти, где организовано несколько видов государственной службы, регулирование реализации компетенции посредством административной регламентации не имеет системного характера. Следовательно, управленческий эффект административного регламента органа исполнительной власти будет больше, если названный регламент будет охватывать всю совокупность актов, регламентирующих функционирование органа власти.

Следствием реализации нормативных установлений, закрепленных в постановлениях Правительства РФ, стало появление у органов исполнительной власти обязанности по разработке двух регламентов органа исполнительной власти (регламента взаимодействия и регламента внутренней организации), которые, по обоснованному мнению А.Ф. Ноздрачева (2011), являются административными регламентами государственного органа. Но в таком случае возникает вопрос, каким образом эти регламенты соотносить с закрепленной в Законе № 79-ФЗ идеей единого административного регламента государственного органа (Буяга, 2013)²⁰.

Отсутствие нормативного решения проблемы заставило на практике двигаться в двух направлениях. В отдельных ведомствах пошли по пути объединения указанных типов регламентов в едином регламенте²¹ органа власти. Думается, правовой основой принятого решения стала норма п. 1.1 Типового регламента внутренней организации, согласно которой Типовой регламент применяется совместно с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Однако утверждение объединенного регламента государственного органа, который охватывал и внешнее взаимодействие государственного органа с иными федеральными органами исполнительной власти, и внутреннюю его организацию, не стало препятствием для разработки специальных регламентов взаимодействия. Отношения с Федеральным агентством по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка) при осуществлении функций государственного заказчика государственного оборонного заказа по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения государственных контрактов урегулированы Временным регламентом взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации и Рособоронпоставкой, утвержденным Приказом Минобороны России от 11.01.2012 № 5. Регламентом установлен порядок организации взаимодействия органов военного управления и Рособоронпоставки²². Таким образом, объединение в одном регламенте двух сфер деятельности органа исполнительной власти (внутренней и внешней), с одной стороны, не согласуется с нормативными установлениями; с другой сторо-

ны, как направленное на оптимизацию реализации полномочий властного органа, вполне соответствует целям административной регламентации и заслуживает внимания. Кроме того, как видно на примерах Минобороны России и МВД России, орган исполнительной власти может иметь как сводный регламент, охватывающий и внутреннюю и внешнюю деятельность органа власти, так и административные регламенты, регулирующие каждый из названных видов деятельности поврозь.

Некоторые государственные органы регламентацию собственной деятельности производят по особым правилам.

Президент РФ – это государственный орган, порядок исполнения которым возложенных на него полномочий также должен быть строго регламентирован. Специальным государственным органом, предназначенным для обеспечения деятельности Президента РФ и осуществления контроля за исполнением его решений, является Администрация Президента Российской Федерации. Положение об Администрации Президента РФ утверждено Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490. Однако названное Положение определяет скорее статус этого государственного органа и не содержит процедурных норм, которые можно было бы идентифицировать в качестве административных процедур, поэтому Положение об Администрации Президента РФ вряд ли может быть отнесено к административным регламентам.

Согласно ст. 10, 110 Конституции²³ РФ, Правительство РФ является органом, осуществляющим государственную исполнительную власть, порядок деятельности которого определяется федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 114). На основании названного Закона Правительством РФ утвержден Регламент, который представляется «старейшим из административных регламентов федеральных органов исполнительной власти» (Давыдов, 2010, с. 139). К числу актов, регламентирующих процедурную деятельность Правительства РФ, К.В. Давыдов также относит Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Регламент Правительства РФ, Положение об Аппарате Правительства РФ и Инструкцию по делопроизводству в Аппарате Правительства РФ (см.: там же). Думается, что включение в приведенный перечень двух последних актов не обосновано. Во-первых, Аппарат Правительств РФ (далее – Аппарат) является государственным органом, предназначенным для обеспечения деятельности Правительства РФ и Председателя Правительства РФ, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений. Этот государственный орган не входит в состав Правительства РФ и уже в силу этого факта Правительство РФ не может руководствоваться регламентом своего Аппарата, поэтому Регламент Аппарата является самостоятельным административным регламентом государственного органа.

Особого внимания заслуживает административная регламентация исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Это направление реформирования непосредственно касается каждого гражданина Российской Федерации. Ясно, что проблема взаимодействия

публичной власти и граждан с властными структурами состоит прежде всего в установлении четкого и прозрачного порядка их непосредственного общения. Вот почему административные регламенты стали первостепенным элементом административной реформы.

Появление в 2005 г. двух типов административных регламентов – исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг – привело к нормативному дисбалансу в регламентации сходных отношений и сходных объектов регулирования. Так, разработка административных регламентов исполнения государственных функций регулируется подзаконными актами, в то время как отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, регламентированы Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁴. Отмечая положительную сторону законодательного регулирования, К.В. Давыдов справедливо подчеркнул, что «задача формирования полноценных основ административных регламентов в данном случае очевидно не была достигнута» (там же, с. 371).

Заметим, что, согласно п. 1 ст. 2 Закона № 210-ФЗ, государственная услуга представляет собой деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Другими словами, государственная услуга опосредует функции государственного органа. Возможно, этим объясняется отмеченное В.О. Бурягой различие статусов соответствующих административных регламентов (Буряга, 2013, с. 44). Указанное различие приводит, по его мнению, к факультативности в принятии административных регламентов исполнения государственных функций (по крайней мере в отношении контрольно-надзорных функций). С этим суждением вряд ли можно согласиться, поскольку обязательность административной регламентации исполнения государственных функций вытекает не только из подзаконных актов, но и из ряда законодательных актов²⁵. В целом справедливым представляется заключение К.В. Давыдова, сделанное еще в 2010 г., о бесперспективности исторически сложившегося фрагментарного и коллизионного подзаконного регулирования института административных регламентов (Давыдов, 2010, с. 372–373).

В литературе существует достаточно большое количество дефиниций понятия «административный регламент» (см.: Брижанин, 2008; Буряга, 2009; Коробкин, 2011; Меркулов, 2012; Барциц, 2008; Рогачева, 2013; Нарышкин,

Хабриева, 2006). А.Ф. Ноздрачев показал, что предметом административного регламента является административная процедура, т.е. официально установленное действие органа исполнительной власти, имеющее фиксируемое начало (юридический факт), четко определенные стадии и сроки исполнения действия, включающее критерии и варианты принятия решений и юридически фиксируемый результат в виде стандарта исполнения (Ноздрачев, 2011). К.В. Давыдов сформулировал развернутое определение: административные регламенты – это принятые в установленном порядке компетентными федеральными исполнительными органами в целях оптимизации управленческой деятельности (упорядочения и упрощения административных процедур и действий, устранения избыточных процедур и действий), снижения уровня коррупционности государственного управления нормативные административные акты, закрепляющие как общие правила организации деятельности соответствующих исполнительных органов в установленной сфере ведения (в том числе правила, процедуры внутренней организации деятельности органов), так и сроки и последовательность действий (административные процедуры) этих органов, порядок взаимодействия между их структурными подразделениями и должностными лицами, призванным устранить противоречия между целевыми установками аппарата исполнительной власти, выражающими, как это следует из доктрины административного права, публичный интерес, и интересами частных лиц. Сама административная реформа, проводимая в стране с 2002 г., стала, очевидно, результатом раздумий о необходимости построения такой административной системы, которая наконец-то смогла бы действовать в интересах гражданина и человека, для удовлетворения публичных интересов и подавления произвола публичной службы (Старилов, 2005).

В заключение следует отметить следующее: совершенствование публичной службы подразумевает реформирование государственного аппарата, создание институтов государственной службы и административных регламентов государственных органов. Ю.Н. Старилов полагает, что «реформа властных отношений задумана с целью разрушения оснований публичного администрирования, отягощенного не основанным на законе произвольным решением административных дел, несправедливым разрешением споров, принятием необоснованных и ненужных управленческих актов» (там же). Сказанное, по нашему мнению, означает необходимость формирования взаимоувязанной совокупности административных регламентов государственных органов, построенной на четкой, ясной и прозрачной системе государственных полномочий, непротиворечивой системе статусов государственных органов и государственных служащих.

Административная регламентация прошла в своем развитии три этапа. На первом этапе (1990–2002) создавались предпосылки нетрадиционного для российской бюрократии процедурного способа организации исполнительной власти. Второй этап (2002 – начало 2006) характеризуется созданием нормативной базы административной регламентации и формированием теоретических основ института административных регламентов. Третий этап административной регламентации – этап активной массовой разра-

ботки административных регламентов функциональной направленности. Основные усилия государственного аппарата сосредоточены на регламентации предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. В результате с образованием административных регламентов различных типов, соответствующих специфическим частям общего предмета регулирования, создана иерархическая структура процедурных нормативных правовых актов, адекватная современному состоянию правового регулирования административной деятельности. Созданы необходимые предпосылки перехода к следующему этапу административной регламентации, содержанием которого будет систематизация регламентных актов различных видов (в том числе и административных регламентов), регулирующих деятельность государственных и муниципальных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

В настоящее время явно недостаточным выглядит сложившийся порядок административной регламентации, когда отдельные нормы включаются в законодательные акты по мере необходимости²⁶, по отдельным частным вопросам. Многие вопросы определения порядка деятельности устанавливаются самими органами власти. Давно известна истина: никто не может быть судьей в собственном деле. Однако сложившийся порядок регулирования административной деятельности как раз и построен таким образом, что судьей в собственном деле становится государственный (муниципальный) служащий. Административная регламентация должна привести к формированию регламентного права, призванного разомкнуть порочный круг саморегулирования публичной администрации и привлечь граждан к активному контролю за ее деятельностью. Это составит содержание следующего этапа процесса административной регламентации.

Представляется назревшим вопрос о принятии специального федерального закона, посвященного административной регламентации. Предмет регулирования его достаточно ясно доктринально определен (Ноздрачев, 2011). Несмотря на то что неоднократные попытки принять такой закон не достигли желаемого результата, работу в этом направлении следует продолжить. Нужно признать, что необходима направленная на упрощение переоценка их внутренней структуры. Слишком объемные тексты регламентов, даже и снабженные блок-схемами исполнения функции или предоставления услуги, сложны для осмысления. Целесообразно осуществить упорядочение административных процедур – возможно, путем исключения однотипных, избыточных и дублирующих.

Не заработал должным образом и институт должностных (служебных) регламентов, что привело к снижению эффективности административных регламентов (Давыдов, 2010). Вместе с тем есть мнение, что должностные (служебные) регламенты «могут “полноценно” развиваться лишь в рамках государственной гражданской службы, причем именно в тех федеральных органах, деятельность которых регулируется внешнеуправленческими и внутриорганизационными административными регламентами. Во всех остальных случаях должностными регламентами будут называться лишь

должностные инструкции. Но такие должностные инструкции могут быть «облагорожены» определенными наработками института должностных регламентов» (там же, с. 95). Согласиться с этим не представляется возможным. Во-первых, К.В. Давыдов писал, что «буквальное толкование норм утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» позволяет сделать вывод о том, что должностные регламенты предполагается внедрить в отношении должностей всех трех видов государственной службы». Во-вторых, правовым основанием единообразия регламентации служебной деятельности на должностях государственной службы всех видов является закрепленный в ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» принцип единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Другое дело, что необходимо искать способы и методы реализации принципа в практической организаторской работе по реформированию государственной службы.

Нуждается в модернизации институт публичной экспертизы административных регламентов. Нужна комплексная экспертиза, охватывающая исследование вновь вводимого в государственном органе административного регламента во взаимосвязи с уже действующими регламентами других видов.

Федеральными государственными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации приняты административные регламенты различных типов: административные регламенты государственных органов, регламенты внутренней организации и внешнего взаимодействия, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, должностные (служебные) регламенты. Предпринятые за 20-летний срок развития административной регламентации организационные, финансовые и научные усилия позволили добиться позитивных результатов. В своей совокупности административные регламенты могут и должны обеспечить эффективное исполнение государственными органами предоставленных им полномочий и способствовать стабильности государства и государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, 2006.
2. Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Контракт, Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, 2008.
3. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула Права, 2008.
4. Брижанин В.В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008.
5. Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
6. Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 42–46.
7. Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 5–17.
8. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю.Н. Старилова. М., 2010.
9. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г. // Сборник нормативно-правовых актов по вопросам государственной службы и кадровой политики. М., 2003.
10. Коробкин М.В. Административные регламенты и проблемы их реализации в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
11. Кузнецов В.И. Административные регламенты как инструмент административной реформы. В кн.: Актуальные проблемы правового обеспечения государственного управления: сборник научных статей / под ред. В.А. Козбаненко и С.М. Зубарева. М.: Финакадемия, 2009. – С. 64–72.
12. Матвеев С.П. Административные регламенты как правовая форма обеспечения социальной защиты государственных служащих // Административное право и процесс. – 2011. – № 12. – С. 9–12.
13. Меркулов В.Г. Административные регламенты в деятельности МВД России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012.

14. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2006. – № 11.
15. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 3–13.
16. 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.
17. Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения синдрома бесправия в современном правовом государстве // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 29–45.
18. Южаков В.Н. Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004–2011 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 5–22.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В названном Послании Президент РФ прямо указал: «Итак, сегодня именно управленческую сферу я объявляю “зоной особого внимания”, приоритетом номер один среди всех направлений текущей политики. У этого приоритета есть простое короткое имя – Правовой Порядок. Это и есть ответ на вопрос, какой порядок нам нужен. Из сказанного выше вытекает ответ и на другой вопрос: как этого порядка достичь. Главный способ навести порядок – начать с власти, коренным образом усовершенствовать систему управления страной начиная с ее верхних эшелонов» / (URL:/http://intelros.org/lib/elzin/1997.htm).
- ² См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 2002 г. /URL:/http://intelros.org/lib/elzin/1997.htm
- ³ Обновление института государственной службы невозможно без создания соответствующей нормативной базы, поэтому, конечно, актуальным остается суждение Ю.Н. Старилова, на которое ссылается К.В. Давыдов, о сущности административной реформы, которую он видел в коренном изменении законодательства о государственной службе (Давыдов, 2010).
- ⁴ См.: Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

- ⁵ Распоряжение Правительства РФ от 15.08.2003 № 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)» // СЗ РФ. 2003. № 34. Ст. 3396.
- ⁶ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 г. // Российская газета. 2003. № 93.
- ⁷ Проект был подготовлен во исполнение Указа Президента РФ от 19.10.2002 № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”» и Плана первоочередных мероприятий на 2001–2002 годы по реализации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденного распоряжением Президента РФ от 15.08.2001 № Пр-1496. В указанных документах содержались законодательные предложения по установлению институтов «административный регламент государственного органа» и «должностной регламент государственного гражданского служащего».
- ⁸ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
- ⁹ СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
- ¹⁰ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2528.
- ¹¹ См.: Отчет о НИР, проведенной ЗАО «ЛАНИТ», по теме «Разработка концепции создания интернет-порталов органов государственной власти и муниципальных образований – точек доступа для получения государственных и муниципальных услуг (функций) в электронном виде» (заказчик – Минэкономразвития России). URL: aisup.economy.gov.ru/niokr/downloadfile?uuid
- ¹² URL: <http://minjust.consultant.ru>
- ¹³ Выступая в 2007 г. на дискуссионной секции «Предоставление государственных услуг: стандарты комфортности, платность, доступность» круглого стола «Административная реформа: федеральный опыт и особенности реализации в субъектах Российской Федерации», Министр юстиции Республики Татарстан М.М. Курманов упомянул о 118 административных регламентах, разработанных органами исполнительной власти Республики. См.: Опыт внедрения административных регламентов в Республике Татарстан: проблемы, пути решения. URL: minjust.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_4056.doc В.Н. Южаков говорит о 550 федеральных административных регламентах и более 9000 административных регламентах субъектов Российской Федерации на начало 2012 г. (Южаков, 2012).
- ¹⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
- ¹⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 2005, № 4, ст. 305; Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

- ¹⁶ Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679» // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6285.
- ¹⁷ См., например, постановление губернатора Челябинской области от 21 июня 2006 г. № 181 «Об утверждении порядка разработки и принятия административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»; Методические рекомендации по разработке проектов административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, утвержденные Комиссией по реализации административной реформы Челябинской области (протокол № 7 от 23 июня 2006 г.); Постановление Администрации Смоленской области от 22 сентября 2006 г. № 343 «Об утверждении порядка разработки и принятия административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
- ¹⁸ Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2006/VSF_NEW200701241749_p_001.htm
- ¹⁹ Например, Административный регламент Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров (утв. приказом ФСКН от 02.11.2011 № 470) устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) ФСКН России, порядок взаимодействия между ее структурными подразделениями и должностными лицами, взаимодействия ФСКН России с органами государственной власти, а также с юридическими лицами при предоставлении государственной услуги по выдаче разрешений Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров. Согласно Указу Президента РФ от 5 июня 2013 г. N 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», в органах наркоконтроля организована правоохранительная служба, которую проходят сотрудники органов ФСКН, и государственная гражданская служба, которую проходят граждане, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы. Должностные регламенты гражданских служащих ФСКН входят в административный регламент ФСКН. Должностные инструкции сотрудников органов ФСКН, которые по сути являются аналогами должностных регламентов, не будут охвачены административным регламентом ФСКН. Аналогичная ситуация складывается и в МВД России. Сотрудники полиции исполняют свои обязанности в соответствии с должностными регламентами (должностными инструкциями), которые не могут быть включены в административный регламент МВД России.
- ²⁰ К.В. Давыдов пишет о первой попытке определения системы административных регламентов, сделанной в п. 1.2 постановления Правительства РФ от 19.01.2005 N 30 (Давыдов, 2010, с. 95).

- ²¹ См., например, приказ Минобороны России от 30.11.2006 г. № 100 «Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации» (Российская газета. 2007. N 28); приказ МВД России от 17.10.2013 N 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Российская газета. 2013. № 262).
- ²² Анализ норм актов, устанавливающих статус Рособоронпоставки, позволяет утверждать, что приказ издан в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 N 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». Согласно п. 7 Указа Президента РФ от 14.05.2010 N 589 «Вопросы Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств», порядок взаимодействия Рособоронпоставки с федеральными органами исполнительной власти – государственными заказчиками определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации. Одним из таких актов является названное Постановление.
- ²³ СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
- ²⁴ СЗ РФ. 2010. № 168. Ст. 4179.
- ²⁵ См., например, Федеральный закон от 27.12.2009 N 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. N 52 (ч. 1). Ст. 6441.
- ²⁶ См. например, Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

ADMINISTRATIVE REGULATION: DIFFICULT FORMATION OF IDEAS

Kuznetsov Vladimir I.

Candidate of Laws, senior researcher, The Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: 34 Bolshaya Cheremushkinskaya St., 117218 Moscow, Russian Federation.
E-mail: kuznetsov_v_i@mail.ru

Abstract

The Russian concept of administrative reform aimed at increasing efficiency of power by putting in order, involving the executive power in the work. It is within the framework of reforming that an institution of administrative regulation actually emerges and develops. Relations regulated by the regulations of this institute are the regulation of administrative procedures, establishment of rights and freedoms of citizens, consolidation of the limitations for civil servants and officials involved. The purpose of the regulation is to ensure the rule of law.

The results of the analysis of the development of the institution of administrative regulations are formulated in the article and include the following main provisions. Improvement of the public service involves a reform of the state, creation of institutions of civil service and administrative regulations of the state bodies. The latter is a set of interrelated acts of the state bodies regulating the common object – administrative procedures. Administrative regulation passed three stages in its development. At the first stage (1990–2002) prerequisites and new for the Russian bureaucracy procedural ways of the organization of the executive authorities were created. The second phase (2002 – the beginning of 2006) is characterized by the creation of a normative base of administrative regulation and formation of theoretical foundations of administrative regulations. The third stage of the administrative regulation was a stage of active mass development of administrative regulations functional orientation. The prospect of the development of administrative regulation (the fourth stage), in our opinion, is the formation of procedural rights.

Keywords: administrative reform; administrative regulations; administrative procedures; scheduled right; authority; public service.

REFERENCES

1. Barcic, I.N. (2008). *Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: pravovoy aspect* [Public administration reform in Russia: legal aspect]. Moscow: Formula Prava.
2. Brizhanin, V.V. (2008). *Administrativnye reglamenti organov gosudarstvennogo upravleniya v aspekte administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii* [Administrative regulations of government in terms of administrative reform in the Russian Federation]. (PhD Thesis). St. Petersburg.

3. Buriaga, V.O. (2009). *Administrativniy reglament v sfere realizatsii ispolnitelnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii* [Administrative regulations in the sphere of realization of the executive power in the Russian Federation]. (PhD Thesis). Moscow.
4. Buriaga, V.O. (2013). Administrativnye reglamenti: vzniknoenie idei i ee razvitiye [Administrative Regulations: emergence and development of the idea]. *Yuridicheskiy mir*, n. 7, pp. 42–46.
5. Vishniakov, V.G. (2011). Administrativnaya reforma: 15 let poiskov kontseptsii [Administrative reform: 15 years of searching for the concept]. *Zakonodatelstvo i ekonomika*, n. 7, pp. 5–17.
6. Davydov, K.V. (2010). *Administrativnye reglamenti federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii: voprosy teorii* [Administrative regulations of federal executive authorities of the Russian Federation: Issues of the theory]. Monograph. Moscow: NOTA BE.
7. Kontseptsiya reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii ot 15 avgusta 2001 g. [The concept of the public service reform of the Russian Federation of August 15, 2001]. In: *Sbornik normativno-pravovykh aktov po voprosam gosudarstvennoy sluzhby i kadrovoy politiki*. Moscow, 2003: Izdanie Soveta Federatsii.
8. Korobkin, M.V. (2011). *Administrativnye reglamenti i problemy ih realizatsii v deyatel'nosti Ministerstva vnutrennih del Rossiyskoy Federatsii* [Administrative regulations and problems in their implementation of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. (PhD Thesis). Moscow: Contract, The Institute of Legislation and Comparative Law.
9. Kuznetsov, V.I. (2009). Administrativnye reglamenti kak instrument administrativnoy reformy [Administrative regulations as an instrument of the administrative reform]. In: Kozbanenko, V.A. & Zubarev, S.M. (Eds). *Aktualnye problemy pravovogo obespecheniya gosudarstvennogo upravleniya: sbornik nauchnykh statey*. Moscow: Finanakademiya, pp. 64–72.
10. Matveev, S.P. (2011). Administrativnye reglamenti kak pravovaya forma obespecheniya sotsialnoy zashchity gosudarstvennykh sluzhashchikh [Administrative regulations as a legal form of civil servants social protection]. *Administrativnoe pravo i protsess*, n. 12, pp. 9–12.
11. Merkulov, V.G. (2012). *Administrativnye reglamenti v deyatel'nosti MVD Rossii* [Administrative regulations in the Russian Ministry of Internal Affairs]. (PhD Thesis). St. Petersburg.
12. Naryshkin, S.E. & Habrieva, T.Y. (2006). Administrativnaya reforma v Rossii: nekotorye itogi i zadachi yuridicheskoy nauki [Administrative Reform in Russia: some results and problems of jurisprudence]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, n. 11, pp. 3–13.

13. Naryshkin, S.E. & Habrieva, T.Y. (Eds) (2006). *Administrativnaya reforma v Rossii: nauchno-prakticheskoe posobie* [Administrative Reform in Russia: scientific and practical guide]. Moscow: The Institute of Legislation and Comparative Law.
14. Naryshkin, S.E. & Habrieva, T.Y. (Eds) (2008). *Administrativnaya reforma v sub'ektah Rossiyskoi Federatsii: nauchno-prakticheskoe posobie* [Administrative Reform in regions of the Russian Federation: a scientific and practical guide]. Moscow: Contract, The Institute of Legislation and Comparative Law.
15. Nozdrachev, A.F. (2011). Sistemnaya reglamentatsiya administrativnoy deyatel'nosti: otechestvennaya doktrina i praktika [Systemic regulation of the administrative activities: domestic doctrine and practice]. *Zakonodatelstvo i ekonomika*, n. 8, pp. 5–41.
16. Rogacheva, O.S. (2013). Ot administrativnykh reglamentov k administrativnym protseduram: postanovka zadachi i puti ee prakticheskoy realizatsii [From administrative regulations to administrative procedures: statement of the problem and the ways of its practical implementation]. *Administrativnoe pravo i protsess*, n. 6, pp. 48–52.
17. Starilov, Yu. N. (2005). Administrativnoe pravo kak sredstvo razrusheniya sindroma bespraviya v sovremennom pravovom gosudarstve [The administrative law as a means of the syndrome of injustice in modern constitutional state destruction]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, n. 4, pp. 29–45.
18. Yuzhakov, V.N. (2012). Evolutsiya smyslov i pravovogo regulirovaniya gosudarstvennykh uslug v Rossii v 2004–2011 gg. [Evolution of the implications and legal regulation of the public services in Russia in 2004–2011]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 5–22.