

## Административные регламенты: понятие, признаки, проблемы правовой регламентации

**Лушникова В. А.**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, Москва)

e-mail: vary07@bk.ru

### *Аннотация*

В статье анализируется относительно новая для российской правовой системы разновидность нормативных правовых актов — административные регламенты. Выявлены признаки, отличающие административные регламенты от иных ведомственных нормативных правовых актов. В работе проанализированы и рассмотрены основные этапы включения административных регламентов в российскую правовую действительность в ходе проводимой административной реформы, дано авторское определение административных регламентов, раскрывающее наиболее существенные их характеристики, рассмотрены виды административных регламентов, выявлены их общие и отличительные черты. Проведенное исследование позволило обозначить, сформулировать и охарактеризовать основные проблемы, связанные с применением административных регламентов, и предложить возможные пути их решения.

*Ключевые слова:* административные регламенты, ведомственное нормотворчество, административная процедура, административный процесс, административная реформа, правовая система.

*Для цитирования:* Лушникова В. А. Административные регламенты: понятие, признаки, проблемы правовой регламентации // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 3 (21). С. 54–62. DOI: 10.22394/3034-2813-2024-3-54-62. EDN: RJVWCI

## Administrative Regulations: Concept, Features, Problems of a Legal Regulation

**Varvara A. Lushnikova**

National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)

e-mail: vary07@bk.ru

### *Abstract*

The article analyzes a variety of normative legal acts, which is relatively new for the Russian legal system — administrative regulations. Signs that distinguish administrative regulations from other departmental regulatory legal acts are identified. The main stages of the inclusion of administrative regulations in the Russian legal reality in the course of the ongoing administrative reform are analyzed and considered. The author's definition of administrative regulations is given, revealing their most essential characteristics. The types of administrative regulations are considered, their general and special features are revealed. The study made it possible to identify, formulate and characterize the main problems associated with the application of administrative regulations and suggest possible ways to solve them.

*Keywords:* administrative regulations, departmental rule-making, administrative procedure, administrative process, administrative reform, legal system.

*For citation:* Lushnikova, V. A. Administrative Regulations: Concept, Features, Problems of a Legal Regulation. *Theoretical and Applied Law*, no. 3 (21), pp. 54–62. (In Russ.) DOI: 10.22394/3034-2813-2024-3-54-62

Сегодня в модернизации российской правовой системы можно выделить две главные тенденции. Первая тенденция проявляется в том, что в современной России появляются новые институты, которые успешно зарекомендовали себя на Западе (медиация, оценка регулирующего воздействия, электронная подпись и т. д.). Данные институты в большей степени характерны для новых отношений, связанных с развитием частной собственности, с предпринимательской и инвестиционной деятельностью.

Другая тенденция — это исключение из современной российской правовой системы институтов, которые закрепляли основы советского государственного строительства, плановой экономики и т. п.

Однако, как показал проведенный анализ, в системе нормативных правовых актов России остается довольно внушительный блок актов, принятых еще во времена СССР. Так, например, в информационном банке данных «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Министерства юстиции Российской Федерации на 24 апреля 2024 г. зарегистрировано 6564 акта СССР и РСФСР<sup>1</sup>. И это принимая во внимание тот факт, что Д. А. Медведев, будучи еще Председателем Правительства России, в рамках правовой реформы под названием «регуляторная гильотина» подписал поручение, согласно которому все нормативные правовые акты, принятые в СССР и РСФСР, должны быть отменены к началу 2020 г.

Между тем статистика показывает, что в соотношении со всем нормативным массивом данных актов не так уж много, поскольку сейчас в указанном информационном банке зарегистрировано 15 750 963 нормативных правовых акта, причем 78 672 из них составляют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>.

Несмотря на то что конкретного количества, сколько же из этих актов приняты в форме административных регламентов, Министерство юстиции Российской Федерации не приводит, исследование современной российской юридической действительности позволяет сделать вывод о широком распространении данных источников права в различных сферах общественной жизни, что, безусловно, определяет актуальность осмысления этого правового феномена как с позиций отраслевых юридических наук, так и общей теории государства и права.

Следует заметить, что правовые реформы, начавшиеся в России еще в 1990-е гг., не обошли стороной систему нормативных правовых актов, в числе которых большой удельный вес составляют административные регламенты.

Административные регламенты являются довольно новым источником права в рамках российской правовой системы по сравнению с другими формами внешнего выражения правовых норм. Их появление связано, прежде всего, с проведением очередного этапа административной реформы. В 2003 г. в Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации указал на необходимость заниматься совершенствованием административных процедур, с чем напрямую связано повышение эффективности деятельности государственного аппарата в целом<sup>3</sup>.

В Концепции административной реформы разработка и повсеместное внедрение административных регламентов выделены в качестве самостоятельной задачи. Целью реализации данной меры является повышение качества и эффективности существующих управленческих административных процессов<sup>4</sup>.

При этом такой вид нормативных правовых актов как регламент к тому моменту был принят в ряде высших органов государственной власти (Правительства России, палаты Федерального Собрания Российской Федерации), но федеральные органы исполнительной власти регламенты не принимали.

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru/> (дата обращения: 24.04.2024).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16.05.2003 // Российская газета. № 93. 17.05.2003.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46, ст. 4720.

В федеральных министерствах самыми распространенными видами нормативных правовых актов были приказы и инструкции.

Первое законодательное упоминание административных регламентов связано со вступлением в силу Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup>. В этом нормативном правовом акте должностной регламент государственного гражданского служащего был обозначен в качестве одного из элементов административного регламента государственного органа. При этом определение исследуемого понятия административного регламента в законе отсутствовало.

Следующим шагом стала разработка законопроекта «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти»<sup>2</sup>, в котором предлагалось понимать административный регламент как нормативный правовой акт исполнительного органа государственной власти, который закрепляет административные процедуры. Также в законопроекте было дано определение самих административных процедур. Несмотря на обозначенные положительные аспекты, анализируемый законопроект так и не стал законом.

Правовой основой для появления административных регламентов стало Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup>. Согласно этому нормативному документу, каждый из федеральных органов исполнительной власти должен принять регламент, который регулировал бы различные аспекты деятельности данных органов, включая реализацию соответствующих полномочий, а также взаимодействие с иными органами государственной власти.

Также важным документом при рассмотрении понятия и видовых особенностей административных регламентов является Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»<sup>4</sup>.

Из вышесказанного следует вывод о существовании дихотомии административных регламентов. Об этом писал в своем монографическом исследовании К. В. Давыдов, отмечая, что административные регламенты бывают внутренними и внешними<sup>5</sup>.

Каждому из этих типов регламентов посвящено свое постановление Правительства Российской Федерации, раскрывающее их особенности. Первая группа административных регламентов представлена актами, регламентирующими вопросы внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, вторая — внешними регламентами, которые регулируют вопросы осуществления федеральными органами исполнительной власти государственных функций, а также вопросы взаимодействия с другими государственными органами в процессе осуществления этих функций.

Следует заметить, что, несмотря на широкое применение как внутренних, так и внешних административных регламентов, легальная дефиниция внутренних регламентов на данный момент в российском законодательстве отсутствует.

Если вести речь о внешних регламентах, то нормативно закрепленные дефиниции встречаются в Концепции административной реформы<sup>6</sup> и в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31, ст. 3215.

<sup>2</sup> Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2024).

<sup>3</sup> О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: пост. Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 // Собрание законодательства РФ. 24.01.2005. № 4, ст. 305.

<sup>4</sup> О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: пост. Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 // Собрание законодательства РФ. 01.08.2005. № 31, ст. 3233.

<sup>5</sup> См.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / К. В. Давыдов. М.: Nota Bene Медиа Трейд, 2010. 389 с. EDN: QSADFR

<sup>6</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации: расп. Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46, ст. 4720.

<sup>7</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31, ст. 4179.

При этом коллизии между двумя определениями практически не наблюдается, поскольку Концепция закрепляет расширенную трактовку анализируемого понятия, характеризуя административный регламент как нормативный правовой акт, определяющий последовательность административных процедур, необходимых для исполнения соответствующих государственных функций, а федеральный закон дает уже более конкретную формулировку, сосредоточивая свое внимание исключительно на предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Т. Я. Хабриева, А. Ф. Ноздрачев и Ю. А. Тихомиров в свое время предложили емкое и лаконичное определение административного регламента: это нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру (административные процедуры)<sup>1</sup>. В законопроекте, который упоминался нами ранее, было использовано именно это определение.

Между тем данное определение раскрывает не все признаки административных регламентов. Сущностные характеристики административных регламентов определяются, прежде всего, тем, что они являются разновидностью нормативных правовых актов.

С точки зрения теории государства и права нормативный правовой акт представляет собой официальный документ компетентного органа государства либо должностного лица, закрепляющий, отменяющий либо конкретизирующий правовые нормы. Это отличает нормативные правовые акты от ненормативных правоприменительных актов, не содержащих правовых норм, а лишь позволяющих реализовывать нормативные положения на практике в отношении конкретных субъектов права, а также отличает их и от актов официального толкования норм права.

Административные регламенты обладают такими классическими для нормативных правовых актов признаками, как формальная определенность, неперсонифицированность, многократное применение, общеобязательность, обеспеченность силой государственного принуждения.

Вышеуказанные содержательные признаки нормативности административных регламентов дополняются также формальным признаком **государственной регистрации** административных регламентов в Министерстве юстиции Российской Федерации. В соответствующих постановлениях Правительства РФ закреплена обязательность государственной регистрации внешних административных регламентов<sup>2</sup>. При этом следует отметить, что правила о государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации административных регламентов предоставления государственных услуг в 2024 и 2025 гг. не применяются<sup>3</sup>.

В отношении внутренних регламентов подобного требования в настоящее время нет, однако большинство внутренних регламентов прошли процедуру государственной регистрации<sup>4</sup>. Примерами могут служить административные регламенты внутренней организации Министерства финансов, МЧС России, Министерства обороны, ФССП, Росгвардии и многих иных органов исполнительной власти.

Помимо этого, административные регламенты являются подзаконными нормативными правовыми актами, они принимаются на основании законов либо в силу их исполнения, и поэтому они не должны им противоречить, поскольку призваны конкретизировать и детализировать законодательные положения. Так, в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» обозначены основы предоставления государственных и муниципальных услуг

<sup>1</sup> Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: Контракт: ИНФРА-М, 2006. С. 34.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.05.2011. № 22, ст. 3169; Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 (ред. от 25.04.2024) «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2021. № 31, ст. 5904.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 14.10.2023 № 1706 «Об особенностях разработки, согласования, проведения экспертизы и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг в 2024 и 2025 годах, в том числе без использования федеральной государственной информационной системы, обеспечивающей ведение федерального реестра государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. 23.10.2023. № 43, ст. 7711.

<sup>4</sup> Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / К. В. Давыдов. М.: Nota Bene Медиа Трейд, 2010. С. 22–23. EDN: QSADFR

(в частности, комплект необходимых документов, сроки конкретных действий, размер взимаемой платы и т. д.). Административные регламенты конкретизируют эти положения применительно к тем или иным государственным и муниципальным услугам.

Административные регламенты выступают определенным, а в настоящее время довольно распространенным видом актов в системе российского права, а значит, и в системе подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, то есть органов, которые с принятием поправок в действующую Конституцию России составляют единую систему публичной власти.

Помимо того что административные регламенты являются формами (видами) подзаконных нормативных правовых актов, они также представляют собой определенный **вид актов управления**, правовая природа которых определяет императивный, обязывающий характер данных актов.

Несмотря на то что в административном праве, а также в отдельных работах по теории права используется понятие «акт управления», некоторые ученые употребляют понятие «административный акт», «правовой акт управления».

В соответствии с германской традицией под «административными актами» понимаются исключительно индивидуально-властные указания. Более привычным для российского административного права является следование французской традиции, использующей термин «административный акт» для обозначения как нормативных, так и индивидуальных актов<sup>1</sup>.

А. Ф. Ноздрачев при этом отмечает, что в классическом понимании, в материальном смысле административный акт представляет собой определенное решение. Административные регламенты же как такового решения не содержат, не указывают конкретного результата, а лишь определяют процедуру достижения данного результата, «конечного административного продукта»<sup>2</sup>. Именно эта отличительная особенность, по его мнению, позволяет выделить административные регламенты в обособленную группу в рамках всей совокупности административных актов.

Представляется, что применительно к административным регламентам вместо терминов «акт управления» или «административный акт» лучше использовать термин «акт публичного управления», под которым следует понимать властное волевое действие органов публичной власти и должностных лиц, как правило, закрепленное документально, осуществляемое в целях реализации и на основе нормативных правовых актов и распоряжений высших органов государственной власти, направленное на регулирование общественных отношений<sup>3</sup>.

Однако открытым остается вопрос: какой смысл следует вкладывать в понятие «административный регламент»?

Как уже было отмечено, административные регламенты закрепляют различные **административные процедуры**, следовательно, они могут быть охарактеризованы как процедурные акты. Конечно, содержание административных процедур, составляющих предмет регулирования внутренних и внешних административных регламентов, значительно разнится: с одной стороны, это процедуры, касающиеся организации деятельности органа исполнительной власти, а с другой — процедуры, связанные с реализацией функций государства и предоставлением государственных услуг. Существование различных видов административных регламентов обусловлено наличием разнообразных процедур, закрепляемых анализируемыми нормативными правовыми актами.

Между тем выводить правовое понятие, опираясь только на один признак, нельзя. Такой подход не является методологически верным и конструктивным. В связи с этим важен анализ основных характеристик исследуемого правового феномена.

<sup>1</sup> *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: в 3 т. / Т. 2. М.: Норма, 2002. С. 243–246. EDN: RWKJBF

<sup>2</sup> *Ноздрачев А. Ф.* Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 8–9. EDN: PHVRWP

<sup>3</sup> Сходное определение было предложено Ю. Г. Арзамасовым в работе: *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России / Ю. Г. Арзамасов. М.: Юрлитинформ, 2013. 480 с. (Теория и история государства и права). EDN: RBJENG

Административные регламенты по своей природе **являются специальными кодифицированными актами**.

Однако какие признаки отличают простые ведомственные нормативные правовые акты (то есть акты федеральных органов исполнительной власти) от кодифицированных? Представляется, что отличия состоят в следующем.

Прежде всего, следует вести речь о содержании нормативного материала. Как правило, основной массив юридических норм, закрепленных в кодифицированных ведомственных актах, в свое время уже был закреплен в иных нормативных правовых актах, ранее регулировавших аналогичные общественные отношения. В качестве примера можно привести Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и/или факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования<sup>1</sup>, большинство норм которого ранее содержались в Инструкции о порядке предоставления гражданам справок о наличии (отсутствии) у них судимости<sup>2</sup>.

Во-вторых, это четкое, структурно обусловленное и систематическое изложение норм права.

Из данного признака административных регламентов вытекает еще один: **особая юридическая конструкция**, отличающаяся от конструкций приказов и инструкций. Так, например, в приказах текст нормативного правового акта состоит в подавляющем большинстве случаев из пунктов, подпунктов и абзацев. На примере административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг структура рассматриваемого вида нормативных правовых актов выглядит следующим образом: общие положения; раздел, посвященный требованиям, предъявляемым к исполнению той или иной государственной функции; описание состава, последовательности и сроков реализации соответствующих административных процедур; информация о порядке проводимого контроля и его возможных формах; сведения о досудебном порядке обжалования действий и решений, принятых в рамках предоставления той или иной услуги<sup>3</sup>.

Еще одной отличительной особенностью административных регламентов является их **утверждение приказами**. К большому сожалению, федеральные органы исполнительной власти по-прежнему продолжают следовать правотворческой традиции, в соответствии с которой кодифицированный акт в форме административного регламента утверждается таким простым нормативным актом, как приказ.

Ведомственные кодифицированные акты позволяют бороться с «пробельностью» нормативного материала, существующими коллизиями, а также с наличием множества нормативных правовых актов, регулирующих сходные общественные отношения.

На сегодняшний день ведомственные кодифицированные акты представляют собой **результат реализации функций правового регулирования**.

Закрепление четких сроков и процедур предоставления разрешительных документов позволяет административным регламентам выступать **в роли превентивных антикоррупционных средств**.

Следует также отметить, что административные регламенты **являются правовыми инструментами реализации государственной и муниципальной политики**. Эти виды политики формируются в различных сферах общественной жизни высшими органами государственной власти (Президентом, парламентом, Правительством), а также органами местного самоуправления. В определенных сферах федеральные министерства также участвуют в формировании государственной политики посредством принятия ведомственных нормативных правовых актов, что следует из анализа Указов Президента Российской

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 27.09.2019 № 660 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.01.2020 № 57322) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.01.2020.

<sup>2</sup> Приказ МВД РФ от 01.11.2001 № 965 (ред. от 17.11.2005) «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления гражданам справок о наличии (отсутствии) у них судимости» (зарегистрировано в Минюсте РФ 11.01.2002 № 3153) // Российская газета. № 13. 23.01.2002.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. 30.05.2011. № 22, ст. 3169.

Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup> и «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Сказанное позволяет предложить следующую дефиницию административного регламента. Административный регламент представляет собой *нормативный правовой акт исполнительного органа публичной власти, особая юридическая конструкция которого закрепляет совокупность юридических процедур, а также субъектов, сроков и результатов реализации таких процедур*. Административные регламенты представляют собой разветвленную систему и могут приниматься на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Принимая во внимание тот факт, что административные регламенты в настоящее время действуют практически во всех федеральных, региональных и муниципальных органах исполнительной власти, следует признать, что они широко распространены в российской правовой системе. Несмотря на это, в сфере разработки и применения административных регламентов по-прежнему существуют значительные проблемы.

Прежде всего, как ранее отмечалось, административные регламенты названы нормативными правовыми актами в некоторых законодательных и подзаконных актах, но в базовом для рассматриваемой сферы Постановлении Правительства РФ<sup>3</sup> административные регламенты не упоминаются в данном ключе. В Постановлении в числе нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, обозначены постановления, приказы, правила, инструкции, положения. Отмечается, что письма, телеграммы и распоряжения не являются нормативными правовыми актами.

На региональном уровне наблюдается сходная ситуация: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>4</sup> в числе нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации административные регламенты не называет. При этом в данном Федеральном законе упоминаются Регламент Государственной Думы, а также регламенты законодательных органов субъекта Российской Федерации как нормативные правовые акты, решающие вопросы внутреннего распорядка деятельности данных органов.

Центральный нормативный правовой акт, посвященный деятельности органов местного самоуправления, — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> — идет по тому же пути. Упоминания регламентов нет ни в статье 35, посвященной компетенции представительного органа местного самоуправления, ни в нормах главы 7 указанного закона, определяющей систему муниципальных правовых актов.

Таким образом, в федеральном законодательстве был закреплен новый вид нормативных правовых актов, но в настоящее время детализированная схема разработки, принятия и регистрации административных регламентов до конца не разработана. Здесь справедливо возникает вопрос: целесообразно ли будет принятие Федерального закона «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти»?

Несмотря на кажущуюся привлекательность такой меры, и теоретические положения нормографии, и практика законодательной деятельности свидетельствуют о нецелесообразности такого решения указанного вопроса. Создание отдельного федерального закона по каждому виду нормативных правовых актов породило бы значительные затраты финансовых, временных и кадровых ресурсов. Данный вывод подтверждается и практикой отсутствия подобного рода федеральных законов, посвященных правилам разработки, принятия и регистрации только одной разновидности нормативных правовых актов.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 50. 12.03.2004.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2024. № 20, ст. 2590.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. № 161. 21.08.1997.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I), ст. 8973.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40, ст. 3822.

Принимая во внимание вышесказанное, наиболее рациональным решением проблемы видится разработка и принятие Федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти». Данный шаг направлен на повышение качества различных аспектов нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Обозначенный Федеральный закон призван закрепить четкий перечень всех существующих видов ведомственных нормативных правовых актов, к которым относятся, в том числе, административные регламенты, порядок их учета и хранения. Также необходимо зафиксировать и охарактеризовать все стадии ведомственного нормотворческого процесса.

Современные реалии свидетельствуют о существовании определенных трудностей в процессе построения единого правового пространства в России, функционировании механизма правового регулирования в целом. Во многом данная ситуация обусловлена отсутствием Федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти». Несмотря на то что впервые идея о принятии такого закона была высказана еще в 1998 г.<sup>1</sup>, данная проблема, несомненно, требует серьезного осмысления и дальнейшей проработки, поскольку на тот момент речь об административных регламентах, как источниках права, вообще не шла.

В настоящее время ситуация изменилась, административные регламенты играют важную роль в российской правовой системе, в конкретизации и детализации положений законов и постановлений Правительства России, в обеспечении прав российских граждан. Не зря профессор А. Ф. Ноздрачев назвал их «символом нового порядка в России»<sup>2</sup>. Административные регламенты направлены на повышение уровня прозрачности деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, достигаемой за счет регламентации детальных административных процедур. В целом следует признать, что административные регламенты стали эффективным инструментом реализации административной реформы. Принятие обозначенного закона будет важным шагом в дальнейшем укреплении позиций административных регламентов в российской правовой системе, в повышении их качества. Помимо этого, такая регламентация будет способствовать также усилению эффективности всей системы актов публичной власти.

## Литература

1. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: Контракт: ИНФРА-М, 2006. 341 с.
2. Арзамасов Ю. Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел: специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Арзамасов Юрий Геннадьевич. Москва, 1998. 242 с. EDN: NLKDYX
3. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России / Ю. Г. Арзамасов. М.: Юрлитинформ, 2013. 480 с. (Теория и история государства и права). EDN: RBJENG
4. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / К. В. Давыдов. М.: Nota Bene Медиа Трейд, 2010. 389 с. EDN: QSADFR
5. Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41. EDN: PHVRWP
6. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Т. 2. М.: Норма, 2002. 600 с. EDN: RWKJBF

<sup>1</sup> См.: Арзамасов Ю. Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел: специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве»: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Арзамасов Юрий Геннадьевич. Москва, 1998. С. 10. EDN: NLKDYX

<sup>2</sup> Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 2. EDN: PHVRWP

## Об авторе:

**Лушникова (Назайкинская) Варвара Алексеевна**, преподаватель департамента теории права и сравнительного правоведения факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, Москва); заместитель академического руководителя образовательной программы «Юриспруденция» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, Москва)  
e-mail: vary07@bk.ru

## References

1. Naryishkin, S. E., Habrieva, T. Ya. (eds.) (2006) Administrative reform in Russia. Scientific and practical guide. *Kontrakt: INFRA*. 341 p. (In Russ.)
2. Arzamasov, Yu. G. (2013) Theory and practice of departmental rule-making in Russia. *Yurlitinform*. 480 p. (In Russ.)
3. Arzamasov, Yu. G. (1998) Ensuring human and civil rights in the law-making activities of the internal affairs bodies. 242 p. (In Russ.)
4. Davydov, K. V. (2010) Administrative regulations of the federal executive bodies of the Russian Federation: theory issues. *NOTA BENE*. 390 p. (In Russ.)
5. Nozdrachev, A. F. (2011) System regulation of administrative activities: domestic doctrine and practice. *Zakonodatelstvo i ekonomika*. Vol. 8. Pp. 5–41. (In Russ.)
6. Starilov, Yu. N. (2002) General Administrative Law Course. In 3 vols. Vol. II. *NORMA: INFRA-M*. 600 p. (In Russ.)

## About the author:

**Varvara A. Lushnikova (Nazaykinskaya)**, lecturer of the School of Theory of Law and Comparative Law of the Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation); deputy chief of the educational program “Jurisprudence”, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)  
e-mail: vary07@bk.ru