



АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО


ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790

Научная статья

Административные регламенты как вид актов государственного управления

Ю.Г. Арзамасов , В.А. Назайкинская  

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Российская Федерация
 vary07@bk.ru

Аннотация. В статье исследуется такой вид актов государственного управления, как административные регламенты. Несмотря на широкое применение данного вида актов управления, их правовая природа, особенности правовой конструкции, классификаций остаются недостаточно изученными, что и обуславливает актуальность настоящего исследования. В статье выявляются специфические признаки административных регламентов, характеризующих их в качестве особого инструмента реализации различных форм государственного управления. Достижение поставленной цели обеспечивает анализ нормативных правовых актов, как российских, так и зарубежных, а также сформировавшихся в правовой доктрине подходов к определению сущности административных регламентов, различных форм государственного управления и актов государственного управления. На основе анализа теоретических и эмпирических данных авторы предлагают собственные дефиниции актов государственного управления, административных регламентов и инструментов реализации форм государственного управления. В процессе исследования авторами применялся формально-юридический метод, позволяющий охарактеризовать правовую природу административных регламентов, их роль и место в системе актов государственного управления; сравнительно-правовой метод, для выявления общего и особенного при сравнении отечественного и зарубежного опыта регламентного регулирования; общие методы исследования (анализ и синтез, аналогия и др.).

Ключевые слова: административные регламенты, административная процедура, ведомственное нормотворчество, государственное управление, акты государственного управления, формы государственного управления, инструменты реализации форм государственного управления

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: Арзамасов Ю.Г. — разделы, посвященные формам государственного управления и актам государственного управления; Назайкинская В.А. — введение, раздел, посвященный административным регламентам, заключение.

© Арзамасов Ю.Г., Назайкинская В.А., 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Дата поступления в редакцию: 14 марта 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Арзамасов Ю.Г., Назайкинская В.А. Административные регламенты как вид актов государственного управления // *RUDN Journal of Law*. 2021. Т. 25. № 4. С. 768—790. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790


DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790

Research Article

Administrative regulations as a type of public administration acts

Yuriy G. Arzamasov , Varvara A. Nazaykinskaya  

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

 vary07@bk.ru

Abstract. The article examines a relatively new type of public administration acts for the Russian legal system — administrative regulations. Despite the widespread use of this type of act, its legal nature, features of the legal structure, and classification remain insufficiently studied, which determines the relevance of this study. The purpose of the study is to identify the specific characteristics of administrative regulations, allowing to classify them as a special tool for realisation of various public administration forms. Achieving this goal suggests analysis of regulatory legal acts, both Russian and foreign, as well as certain approaches to legal doctrine to determine the essence of administrative regulations, various public administration forms, and acts of public administration. Based on the analysis of theoretical and empirical data, the authors offer their definitions of acts of public administration, administrative regulations, and tools for realisation of public administration forms. In the process of research, the authors used a formal legal method that allows characterising the legal nature of administrative regulations, their role, and place in the system of acts of public administration, a comparative legal method to identify the general and the special when comparing domestic and foreign experience and general logical methods (analysis, synthesis, analogy).

Key words: administrative regulations, administrative procedure, departmental rulemaking, public administration, acts of public administration, public administration forms, tools for realization of public administration forms

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: *Arzamasov Y.G.* — parts of the article devoted to the forms of public administration and acts of public administration; *Nazaykinskaya V.A.* — introduction, part of the article devoted to administrative regulations, and conclusion.

Article received 14th March 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Arzamasov, Y.G., Nazaykinskaya, V.A. (2021) Administrative regulations as a type of public administration acts. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 768—790. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790

Введение

Вопросы государственного управления, в том числе и его форм, относятся к числу важных, как теоретических, так и эмпирических проблем административного права. Существует также несколько научных работ, где данная проблема

исследовалась с позиции общей теории права и государства (Arzamasov, 2007; Arzamasov, 2013:249—274). Между тем такая проблематика имеет много направлений, она весьма многогранна, поэтому нуждается в исследовании различных отраслевых юридических наук (конституционное, административное, муниципальное, трудовое право и т.д.).

Само по себе управление является особым видом человеческой деятельности, причем не только юридической. Сюда входит и организационная деятельность, и контрольная и другие ее виды, которые проявляются в целом комплексе различных функций и подфункций, присущих практически любому современному государству. Управление, если оно правильно организовано и опирается на мощную ресурсную базу, позволяет обеспечивать и защищать как государственные интересы, реализуя компетенцию различных органов публичной власти и должностных лиц, так и права и свободы граждан и их объединений.

В условиях распространения эпидемии коронавируса, непростой международной обстановки, связанной с введением новых экономических санкций против России, цифровизации экономики и других сфер жизни и деятельности людей теоретическое и практическое значение обозначенной проблематики актуализируется с новой силой.

Проведенный анализ показал, что одним из распространенных видов актов государственного управления выступают административные регламенты, которые являются относительно новым видом нормативных правовых актов для российской правовой системы. Их возникновение связано с проведением одного из этапов административной реформы, которая началась еще в первом десятилетии XXI в.¹ Практически все многообразие административных процедур опосредуется в настоящее время с помощью административных регламентов.

Несмотря на значительную распространенность административных регламентов в нормотворческой и правоприменительной практике, на сегодняшний день многие вопросы, связанные с данным видом актов, остаются не до конца исследованными, что порождает разного рода как эмпирические, так и теоретические проблемы концептуального плана. Так, например, в настоящее время отсутствует легальное определение административных регламентов, четко не выстроены система существующих административных регламентов, не определена их роль в реализации форм государственного управления.

Учитывая широкое распространение и применение административных регламентов, актуализируются вопросы, связанные с юридико-техническими аспектами подготовки и принятия административных регламентов, унификацией правовых конструкций рассматриваемого вида нормативных правовых актов.

Формы государственного управления и их эффективность

В российском законодательстве на сегодняшний день отсутствует дефиниция, раскрывающая понятие «форма государственного управления». В связи с этим, в разные периоды времени отечественные ученые предлагали как научной общественности, студентам, так и практикам свои трактовки данного понятия. Наиболее востребованной с точки зрения «узкого» подхода, когда государственное управление ассоциировалось только с деятельностью исполнительных

¹ См.: (Dobrolyubova, Yuzhakov & Aleksandrov, 2014; Yuzhakov, 2016; Sungurov & Tinyakov, 2016).

органов, власти и должностных лиц этих органов было понятие, предложенное профессором Ю.М. Козловым. По его мнению, под формой управления следует понимать внешнее выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия (Alekhin, Karmolickij & Kozlov, 1996:221).

Однако, принимая во внимание то, что не только государственные органы исполнительной власти, но и органы местного самоуправления, муниципальные служащие могут принимать разнообразные акты управления для руководства различными общественными процессами, необходимо обратить внимание на дефиницию, отражающую более широкую трактовку сущности государственного управления. Такая дефиниция была разработана профессором Ю.Н. Стариловым, который предлагает понимать под формой управления внешнее выражение содержания управленческой деятельности, пределы конкретных управленческих действий, которые совершаются определенными государственными органами и органами местного самоуправления (Starilov, 2001:11).

Более широкий перечень субъектов, принимающих акты управления, предложила М.В. Пучкова. По ее мнению, субъектами государственного управления выступают не только органы исполнительной власти, но и, например, Счетная палата РФ, Банк России, Пенсионный фонд РФ, которые являются государственными исполнительными органами, наделенными соответствующими юридически властными полномочиями (Puchkova, 2015:21). Важно также отметить, что М.В. Пучкова обратила внимание на наличие внутриуправленческого компонента в деятельности органов исполнительной власти, целью которого является обеспечение нормального функционирования работы аппарата данных органов, достижение ими своих основополагающих целей и задач (Puchkova, 2015:21).

Каждому виду государственной деятельности, в том числе и анализируемой нами управленческой деятельности, соответствуют свои наиболее характерные организационно-правовые формы². Основой для формирования парадигмы классификации форм государственного управления стала монография под редакцией профессора А.Е. Лунева «Методы и формы государственного управления», в которой было предложено формы государственного управления подразделять на правовые (установление норм права и применение норм права) и неправовые (осуществление организационных действий и выполнение материально-технических операций) (Lunev, 1977:31—37). Аналогичную точку зрения поддержали многие ученые-административисты³. Данная классификация является востребованной и сегодня. Так, например, Н.В. Макарейко в разделе учебника «12.1. Понятие, общие черты, виды и классификация форм государственного управления» выделил правовые и неправовые формы государственного управления (Makareiko, 2014).

Формами исполнительно-распорядительной (управленческой) деятельности, по мнению профессоров Р. Ф. Васильева и Ю. М. Козлова, являются: создание правовых норм, применение норм права, работа организационного характера, материально-технические действия⁴. Первые два элемента из обозначенных

² См.: Одним из первых проблемы правовых форм государственного управления исследовал И.И. Евтихийев, подробно см.: (Evtihiev, 1948).

³ См., например: (Alekhin, Karmolickij & Kozlov, 1996; Bahrah, 1997; Kovaleva, 2004).

⁴ См.: (Kozlov (ed.), 1969; Vasil'ev, 1987:4).

относятся к правовым формам государственного управления, а последние два, — к неправовым.

Исследуя различные подходы к классифицированию форм государственного управления, В.М. Безденежных отмечает, что: «однозначная классификация форм управленческой деятельности затруднена ввиду их большого разнообразия» (Роров (ed.), 2000:205—206).

Таким образом, резюмируя вопрос, связанный с классифицированием форм государственного управления, считаем необходимым отметить, что такая классификация должна осуществляться на основе различных критериев, в перечень которых следует включить такие, как:

— типы юридической деятельности. Согласно данному критерию можно выделить нормотворческую, правоприменительную, контрольно-надзорную деятельности;

— по своим последствиям, как уже было сказано выше, можно выделить правовые и неправовые формы государственного управления;

— на основе принципа разделения властей следует выделить законодательные формы государственного управления, исполнительные и судебные формы государственного управления. Также, следуя идеям профессора В.Е. Чиркина, можно выделить и контрольные формы управления (Chirkin, 1993:10—18).

— по способам выражения выделяют письменные, электронные, устные, конклюдентные формы государственной деятельности.

Важно обозначить, что соотношение цели и результата является основным критерием определения эффективности форм практически любой юридической деятельности. Аналогичную мысль высказал в своей монографии Е.А. Мамай, который отмечал, что «позитивное значение исследований эффективности <...> должно состоять в оценке достижения непосредственно юридических и социальных целей при сопоставлении их с фактически достигнутыми результатами» (Mamai, 2012:95).

Необходимо заметить, что управленческая деятельность исполнительных органов власти также характеризуется определенной совокупностью внешних атрибутов, различающихся как по своей юридической природе, так и по предъявляемым к ним требованиям, которые, конечно, нуждаются в научном осмыслении.

Общая эффективность управленческого процесса в целом напрямую зависит от эффективности работы на каждой из стадий управленческой деятельности⁵. Из этого следует, что общая эффективность форм государственного управления зависит от целого набора детерминант, а в идеале можно сказать от целой системы факторов, среди которых людские ресурсы, финансовое обеспечение, без которого сегодня ни один проект не может быть реализован, это касается также современной цифровизации и внедрения в процесс управления новых компьютерных программ.

Изменения в общественных отношениях в результате функционирования права имеют как количественную, так и качественную детерминанту, под которой, в-первую очередь, понимается цель правового регулирования. Здесь следует заметить, что цели правового регулирования могут быть как конкретными, с установленными сроками, задачами, планом основных и дополнительных

⁵ Первой крупной научной работой, посвященной теории эффективности управленческой деятельности стал коллективный труд «Проблемы эффективности работы управленческих органов» (Tikhomirov (ed.), 1973).

мероприятий, так и перспективными, связанными с установлением правового порядка в социуме. Совокупность реализации этих целей выступает определенным критерием показателей общей эффективности.

При этом выделение роли управления в достижении общего результата — это задача, связанная с определенными методологическими трудностями. В этой связи следует согласиться с мнением М.В. Пучковой, которая отмечает, что «теория форм государственного управления и по сей день недостаточно разработана и нуждается в совершенствовании» (Puchkova, 2015).

Тем не менее, в отечественной науке предпринимались неоднократные попытки определения общей (окончательной) эффективности. В частности, профессор А.П. Шергин связывает возможность существования окончательной оценки эффективности управления с выяснением причин установленных изменений в объектах управления (Shergin, 1979:129).

Из сказанного вытекает, что эффективность управления выражается в проявлении существенных изменений в объекте управления в различных сферах общественной жизни (транспорт, туризм, массовые коммуникации, сельское хозяйство, спорт, образование и т.д.). При этом возникает вопрос, выражается ли эффективность управления только в положительных изменениях, происходящих в объекте управления? Однозначный утвердительный ответ на поставленный вопрос может быть применен только к целевой эффективности.

В целом же эффективность управления проявляется не только в наличии положительных изменений в объекте управления, но и в совершенствовании самого субъекта управленческой деятельности, а также непосредственно процесса управления. При этом происходящие изменения должны, по нашему мнению, проверяться с помощью мониторинга осуществления целей и задач определенного вида управленческой деятельности⁶, а также с помощью правового анализа результатов правоприменительной деятельности⁷.

На основании сказанного представляется возможным говорить о существовании различных видов эффективности, например, организационной эффективности, ресурсной эффективности и иных. Системная эффективность государственной управленческой деятельности состоит из всех перечисленных видов эффективности, то есть от их совокупности. Таким образом, следует заключить, что понятие эффективности является многофункциональным и многоаспектным.

Анализ научных и учебных работ, посвященных понятию и видам правовых форм государственного управления, позволил выделить следующие признаки:

- устанавливается источником права в форме нормативного правового акта;
- представляет собой внешнее выраженное действие органа власти либо должностного лица;
- действия органов управления осуществляются в соответствии с законодательством, функциями органа управления и программными документами.

Таким образом, под формой государственного управления предлагается понимать внешне выраженные действия органов государственной власти и местного самоуправления, направленные на реализацию функций данных органов, порождающие соответствующие юридические последствия.

⁶ О правовом мониторинге см.: (Arzamasov & Nakonechnyj, 2009; Baranov & Mushinskij, 2011; Bachilo, 2009; Chernogor & Zaloilo, 2018).

⁷ О правовой аналитике см.: (Isakov, 2014; Dankova, 2016).

Понятие и признаки актов государственного управления

Важное значение в реализации форм государственного управления имеют акты управления. Такие акты являются широко распространенным видом воздействия на различные общественные отношения. С ними связана деятельность как юридических, так и физических лиц. Каждый юрист, финансист, менеджер, независимо от места работы (бизнес-структура, орган государственной власти, орган местного самоуправления и т. д.) постоянно сталкивается с актами управления. Не являются исключением и физические лица, которые выполняют на работе приказы федеральных и региональных министров, императивные распоряжения своих непосредственных начальников, соблюдают запреты, связанные с пандемией коронавируса, соблюдают правила дорожного движения, руководствуясь сигналами светофора и жестами регулировщика и т. д.

Фактически акты управления являются определенными инструментами реализации форм управленческой деятельности, то есть специфическими, признаваемыми государством, правовыми рабочими элементами, при помощи которых осуществляются различные виды и формы управления.

Закон — это, с одной стороны, определенный инструмент законодательной деятельности, а с другой, это определенный итог, своеобразный результат, осуществления реализации законодательной деятельности. Приказы, распоряжения и другие акты применения права, принимаемые руководителями органов исполнительной власти, либо на коллегиях федеральных министерств, выступают в качестве инструмента реализации исполнительной формы государственного управления. Приговоры, постановления, судебные приказы и другие акты судебной власти — это уже инструменты судебной формы государственного управления. Акты, принимаемые государственными службами, как и акты прокурорского реагирования (протесты прокурора, предостережения о недопустимости нарушения закона и т. п.), можно отнести к контрольным формам государственного управления.

Что же касается создания норм права, выраженных в различных формах, то есть в процессе нормотворчества, то данная деятельность является отличительной особенностью именно органов публичной власти, главным образом органов исполнительной власти, связанных с реализацией различных управленческих функций, так как большинство нормативных правовых актов принимают органы исполнительной власти и должностные лица, поскольку вся конкретизация и детализация положений законодательных норм осуществляется посредством ведомственных нормативных правовых актов⁸. Так, например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) только в 2018 г. приняла 30 приказов нормативного содержания, конкретизирующих законодательные нормы.

Исследование юридической литературы по анализируемой проблематике показало, что существует ряд вопросов, которые в различное время рассматривались учеными-юристами и которые составляют общую концепцию, иначе говоря, — теорию актов управления. К числу этих вопросов относятся:

— понятие акта управления;

⁸ См.: (Arzamasov, 2008; Vlasenko, 2015).

- классификация различных видов актов управления;
- требования законности, которые предъявляются к актам управления;
- процедура издания актов управления;
- изучение хода и результатов проводимой в Российской Федерации административной реформы (в том числе осуществление антикоррупционной экспертизы, принятие административных регламентов).

Акты управления являются традиционно важной частью национальных правовых систем, относящихся к романо-германской правовой семье. В данной связи стоит упомянуть, что в своем «чистом учении о праве» Ганс Кельзен особо подчеркивал значение подзаконных актов и актов правоприменения в иерархической системе юридических актов⁹. В современной российской правовой системе акты управления также играют крайне важную роль, что подчеркивается профессором В.В. Черниковым (Chernikov, 1996: 3).

«Узкий» подход к актам управления предполагает, что под ними понимаются акты, принимаемые должностными лицами и органами власти или, как они назывались раньше, — органами управления. В рамках «широкого» подхода акты управления обозначают не только акты-документы государственных органов, но и разнообразные волевые правомерные действия управленческого характера.

На основании проведенного анализа юридической литературы, по нашему мнению, возможно выделение четырех различных подходов к пониманию актов управления.

Так, например, профессор В.И. Новоселов в свое время предлагал понимать под актами управления совершаемые в процессе исполнительно-распорядительной деятельности властные действия органов советского управления. Целью реализации данных действий является создание правил поведения, выражение воли обозначенных органов. Также эти действия являются основанием для возникновения, прекращения либо изменения определенных отношений, имеющих административно-правовой характер (Novoselov, 1968).

Конечно, на современном этапе развития юридической науки необходимо несколько актуализировать представленное определение, поскольку акты управления характерны не только для социалистической общественно-экономической формации. Абстрагируясь от идеологической окраски, следует заключить, что необходимо вести речь о государственных органах и должностных лицах.

Второй подход предполагает определение актов управления в качестве государственно-властных актов, принимаемых на основании и во исполнение таких нормативных правовых актов, как законы, указы Президента, нормативные правовые акты Правительства.

Однако схожие предложения, как показал проведенный анализ, были высказаны профессором Р.Ф. Васильевым еще в 1987 г. (Vasil'ev, 1987:139—140). Таким образом, в данном случае речь идет об актах-документах. Профессор Н.Г. Александров отмечал, что письменный правовой акт является документом, объективирующим предписание органа управления¹⁰.

Т.Е. Кучерова в рамках своего диссертационного исследования попыталась объединить два вышеописанных подхода, определив акт управления как

⁹ См.: (Lezov, 1988).

¹⁰ См.: (Aleksandrov, 1963:430; Petrov, 1950:59).

«...правовой акт, содержащий властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, принимаемый в соответствии с установленной процедурой, направленный на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение правоотношений с целью осуществления задач и функций исполнительной власти» (Kucherova, 2006:88—89).

По нашему мнению, указание на установление актами государственного управления исключительно норм административно-правового характера является слишком категоричным. Акт государственного управления может устанавливать не только публично-правовые нормы, но и нормы отраслей права, которые традиционно относят к частному праву.

Третье выделенное нами направление связано с пониманием акта управления как юридической формы исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов, реализуемой в установленном законом порядке, на основе и во исполнение законов и соответствующей компетенции данных органов¹¹.

Четвертый подход предполагает понимание акта государственного управления как разновидности управленческого решения. Профессор А.П. Коренев в этой связи указывал на то, что в данном управленческом режиме находят отражение функции и методы деятельности субъектов государственного управления, а также их цели и задачи (Korenev, 2010:174).

Параллельно с использованием термина «акт управления» в российской науке также на сегодняшний день широко применяется понятие «административный акт» (Savostin, 2002:54). Зачастую обозначенным терминам придается значение синонимов.

Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов, в свою очередь, использовали понятие «акт государственной администрации» в качестве синонима акта управления. Исследователями был выделен ряд характеристик данного вида актов: прежде всего, это правовая форма исполнительно-распорядительной деятельности; данные акты носят подзаконный характер и принимаются в процессе осуществления государственной административной деятельности; официальный характер данных актов связан с изданием от имени государственного органа, выражением воли государства, наличием соответствующих служебных последствий; при наличии одностороннего властного волеизъявления позволяют реализовывать властные полномочия; при оформлении надлежащим образом и принятии в установленном порядке данные акты обретают правовой характер; являются юридическими фактами и создают соответствующие юридические последствия (Bahrah & Hazanov, 1999:8—10).

Существующая терминологическая вариативность не должна умалять значение актов управления, которые на сегодняшний день являются действенным инструментом правоприменительной деятельности, инструментом реализации исполнительной формы государственного управления. По общему правилу, данный вид деятельности находится в компетенции органов исполнительной власти и должностных лиц в пределах предоставленных им полномочий. Тем не менее, встречаются ситуации, когда полномочия по применению отдельных законов по воле государства передаются общественным органам. В качестве примера можно привести закрепленное в статье 11 Закона РФ о профсоюзах право профсоюзов

¹¹ См., например: (Vlasov & Studenikin, 1959:124).

участвовать в нормотворческой деятельности, право представлять работников, защищать их социально-трудовые права и интересы. Очевидно, что в рамках реализации обозначенных прав профсоюзы также занимаются применением некоторых норм трудового законодательства.

Одной из главных отличительных черт правоприменения как одной из форм реализации права является то, что главным субъектом реализации юридических норм в сфере государственного управления выступают должностные лица и властные органы.

При этом акты управления могут быть выражены не только в письменной форме актов-документов (приказы, распоряжения и т.д.), но также и в устной, вербальной форме. В качестве примера можно привести устные распоряжения директора, начальника, управляющего, неисполнение которых может повлечь применение к нарушителям-подчиненным мер дисциплинарной ответственности. Таким образом, очевидно, что устные акты управления также могут порождать значительные правовые последствия.

Между тем нельзя забывать, что правовым актом является далеко не всякий изданный властным органом документ. Так, например, не являются правовыми актами бланки, пропуски, проездные билеты.

Помимо прочего, акты управления являются одной из форм административной деятельности и, следовательно, государственной административной политики¹². В свою очередь, административная политика выступает разновидностью правовой политики, а также политики в целом. Профессор А.В. Малько дал следующее определение: «Правовая политика — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» (Mal'ko, 2012:42). По-нашему мнению, правовую политику необходимо подразделять на правотворческую и правоприменительную. Согласимся еще с одной мыслью, высказанной А.В. Малько: главной целью такой политики должно являться качественное улучшение жизни различных субъектов правоотношений.

Акты государственного управления позволяют реализовывать как внутренние, так и внешние государственные функции, оказывая при этом правовое воздействие как на юридических лиц, так и на физических. В целом, можно сказать, что политико-правовой режим государства определяется содержанием актов государственного управления, которые изданы на основе законодательных положений.

Далее проанализируем характеристики, отражающие особую специфику актов управления.

Акты управления носят властный, волевой характер. С помощью таких актов власти реализуют свои полномочия, связанные как с правовым регулированием, так и исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия. В большинстве случаев акты управления исходят от исполнительных органов власти или от их должностных лиц.

¹² О формировании административной политики государства, см.: (Arzamasov, 2012; Vol'man & Kulman, 2017).

Акты управления порождают правовые последствия, которые могут иметь как положительный, так и отрицательный характер для участников тех или иных правовых отношений. Акты управления имеют правовой характер. Как уже было отмечено ранее, не все документы, изданные органом власти, являются правовыми. Правовыми актами, по нашему мнению, являются нормативные акты, интерпретационные, индивидуальные, а также смешанные акты.

В большинстве случаев *акты управления являются подзаконными актами*, они принимаются во исполнение и на основании законов и не могут вступать в противоречие с ними, поскольку находятся ниже в рамках иерархической соподчиненности¹³.

Акты управления создаются с целью регулирования общественных отношений, они направлены на создание, изменение либо отмену тех или иных отношений в нашем социуме. Представляется, что на сегодняшний день «узкий» подход к актам управления утрачивает свою актуальность, так как акты управления связаны с возникновением, изменением, отменой социальных отношений, относящихся к самым разнообразным сферам жизни. В их числе можно назвать трудовые, финансовые, информационные и иные отношения. Как видим, акты управления не ограничиваются связью только с административно-правовыми отношениями. Необходимо также отметить, что такие отношения, опосредуемые властными решениями уполномоченных органов и должностных лиц, могут иметь как абстрактный, так и конкретный характер.

Акты управления представляют собой своеобразную форму управленческого решения.

Здесь необходимо отметить, что обозначенные выше признаки актов государственного управления характерны также и для практически всех правовых актов (федеральных законов, указов Президента, судебных прецедентов, если речь идет об англо-саксонской правовой семье). Все это свидетельствует о недостаточной степени исследованности вопросов, связанных с актами управления. Так, например, открытым является вопрос ухода от традиционного понимания акта управления только как подзаконного акта. Несмотря на то, что практически все ученые в области управления, теории права и государства и административного права в последнее время соглашались с мыслью о том, что высшей формой управления является закон, но акт управления по старинке называют, именно, подзаконным актом. Одна из возможных причин такого положения вещей заключается в том, что понятие актов управления и учение о них разрабатывались не в русле общей теории права и государства, а в рамках отраслевой юридической науки — административного права. В этой связи представляется целесообразным применение междисциплинарного подхода к исследованию проблематики государственного управления, учитывая тот факт, что данная деятельность связана с самыми различными сферами общественной жизни. При этом мы несколько не агитируем за юриспруденцию, нивелируя важное значение применения комплексного подхода. Несомненно, что к подобного рода исследованиям необходимо привлекать не только юристов, но и социологов, экономистов, политологов, представителей иных специальностей.

¹³ Об иерархии ведомственных нормативных правовых актов см.: (Arzamasov, 2013).

Подводя итог данной части настоящего исследования, обозначим определение акта государственного управления, которое, на наш взгляд, отражает наиболее важные сущностные характеристики данного понятия. **Акт государственного управления — это властное волевое действие органов публичной власти и должностных лиц, в большинстве случаев оформленное документально, осуществляемое в целях реализации и на основе нормативных правовых актов и распоряжений высших органов государственной власти, направленное на регулирование общественных отношений.**

Особенности административных регламентов как актов государственного управления

Появление административных регламентов в российской правовой системе в качестве источников права — явление не столь давнее и знаменующее, главным образом, один из этапов административной реформы. Юридическим базисом для разработки и принятия административных регламентов стало Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹⁴.

Обращение к этимологии термина «регламент» позволяет понять, что данное слово имеет следующие значения: «распорядок», «правило», «контроль». Юридический энциклопедический словарь определяет регламент в качестве нормативного правового акта, посвященного вопросам порядка деятельности и внутренней организации какого-либо органа, а также его подразделений (Krutskih, 2004).

В свое время Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев и Ю.А. Тихомиров представили краткое, но емкое определение административных регламентов, — это нормативные правовые акты, содержанием которых выступают административные процедуры (Naryshkin & Habrieva, 2006:34).

Несмотря на привлекательную лапидарность обозначенного определения, оно не позволяет выявить всю палитру специфических особенностей административных регламентов, которые помогли бы раскрытию их правовой природы и определению их места в системе источников (форм) российского права.

Следует отметить, что обращение к зарубежным правовым порядкам позволяет обнаружить некоторые сходные с административными регламентами формы права в правовых системах других государств. Так, например, в Италии, Испании и Франции существует понятие «регламентарная власть», обозначающее компетенцию правительства в сфере издания нормативных правовых актов, стоящих в иерархии ниже, чем законы. При этом обозначенные акты не являются подзаконными актами в классическом общетеоретическом понимании, так как они, в большинстве случаев, принимаются по вопросам, не нашедшим отражения в законодательных актах. И более того, в правовой системе Франции невозможно принятие законов по данному кругу вопросов (Marcou & Moderne, 2006). Для обозначения такого рода актов во французской доктрине существует такой юридический термин, как «автономные акты исполнительной власти» (Frier & Petit, 2014).

В романо-германской правовой семье также существуют административные циркуляры, которые, хотя и имеют внешнее сходство с российскими

¹⁴ Собрание законодательства РФ, 24.01.2005, № 4, ст. 305.

административными регламентами, не содержат правовых норм, а значит, не отвечают требованию нормативности. Суть административных циркуляров состоит в указании смысла, придаваемого тем или иным правовым нормам администрацией (Lochak, 2015).

Возвращаясь к рассмотрению российской правовой системы, отметим, что одной из основополагающих характеристик административных регламентов, которая определяет все последующие их сущностные характеристики — это нормативный характер административных регламентов, поскольку они закрепляют определенные нормы права, преимущественно процедурного характера. По своей юридической природе данные акты относятся к определенному виду актов управления, подтверждением тому является их императивный характер, поскольку с точки зрения способа правового регулирования они, в большинстве случаев, *закрепляют обязывающие нормы*.

При этом среди иных актов управления *административные регламенты отличаются особой правовой конструкцией*. Поясним, что вслед за профессором С.С. Алексеевым под юридической конструкцией мы будем понимать одно из средств нормотворческой юридической техники, выражающееся в особом построении нормативного материала, соответствующем тому или иному виду существующих правовых отношений (Alekseev, 1973:145—146). Юридическую конструкцию можно сравнить с определенной «схемой», «образцом», с помощью которых нормативный материал обретает определенную форму, в данном случае административного регламента.

Не вдаваясь детально в рамках настоящего исследования в вопросы классификации существующих в настоящее время в Российской Федерации административных регламентов, отметим, что, по нашему мнению, данные акты управления могут быть подразделены на две группы: внешние и внутренние регламенты. Первые регулируют вопросы взаимодействия органов, принявших данные административные регламенты, с иными субъектами права, вторые, — вопросы внутренней организации обозначенных органов. В свою очередь, каждый из этих блоков может быть подразделен на различные виды административных регламентов. Для анализа правовой конструкции административных регламентов, в качестве примера возьмем одну из разновидностей так называемых «внешних» регламентов, а именно административные регламенты предоставления государственных услуг.

В обобщенном виде структуру такого административного регламента можно представить в следующем виде: 1) общие положения, содержащие сведения о предмете регулирования конкретного административного регламента, круге субъектов, которые могут обратиться за предоставлением той или иной государственной услуги, требования, касающиеся порядка информирования заявителя о ходе оказания данной государственной услуги; 2) стандарт предоставления государственной услуги, закрепляемой данным административным регламентом, предполагающий обозначение наименования государственной услуги, результатов и сроков ее предоставления, нормативной базы и уполномоченных органов, занимающихся предоставлением данной государственной услуги; 3) совокупность административных процедур, которые должны быть реализованы в рамках предоставления государственной услуги, последовательность действий, с указанием конкретных сроков и предъявляемых требований.

В силу развития информационных технологий и средств связи зачастую в данном разделе также отражаются особенности выполнения тех или иных административных процедур в электронном виде; 4) формы контроля за исполнением административного регламента, применяемые уполномоченными органами; 5) указание на возможность досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий и бездействий государственного органа и должностных лиц, предоставляющих государственную услугу, а также порядок такого обжалования; 6) специфика реализации административных процедур, выполняемых при предоставлении государственной услуги в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ)¹⁵.

Вышесказанное позволяет заключить, что *административные регламенты являются актами управления, отличающимися высокой степенью конкретизации*, что позволяет обеспечивать максимальную детализацию и точность отраженных в административном регламенте административных процедур.

Как было сказано ранее, административные регламенты являются средством закрепления административных процедур, а значит, *административные регламенты — это процедурные акты*.

Вместе с тем административные регламенты закрепляют не только процессуальные нормы, но и материально-правовые. Как правило, последние представляют собой закрепление правового статуса субъектов, участвующих в реализации той или иной административной процедуры. Однако в силу специфики правовой природы следует заключить, что большинство норм, закрепленных в административных регламентах, *носят процессуальный характер*.

Помимо этого *административные регламенты представляют собой вид кодифицированных нормативных правовых актов*, что показывает их специфику в процессе изложения правовых норм и особенности правовой структуры, их особую юридическую конструкцию.

Кодификация является одним из способов систематизации нормативного материала и, как известно, она выступает характерным для романо-германской правовой семьи видом систематизации норм права.

Благодаря кодификации вместо огромного множества нормативных правовых актов проявляется единый кодифицированный акт, что позволяет обеспечивать единство правового регулирования в той или иной сфере общественных отношений, преодолевать множественность нормативных правовых актов, наличие правовых коллизий, пробелов и дублирование существующего нормативного материала.

Четкость структуры и специфика юридической конструкции административных регламентов, которые были рассмотрены нами ранее, также тесно связаны с кодифицированным характером данного вида актов управления.

Характерной чертой кодифицированных ведомственных актов, которыми и являются административные регламенты, выделяющей данные акты из всего массива ведомственных нормативных правовых актов, является копирование отдельных положений, содержащихся в кодифицированных ведомственных актах из нормативных правовых актов, которые регулировали те или иные общественные отношения до принятия анализируемых кодифицированных актов.

¹⁵ Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

Помимо этого административные регламенты являются определенными современными правовыми видами многообразных управленческих решений. В данном случае кодифицированными, как уже было отмечено, правовыми актами управления, направленными на решение важных проблем посредством правового регулирования конкретных общественных отношений.

Л.А. Трофимова с позиций общей теории принятия решений определяет управленческое решение, как «выбор из множества наиболее предпочтительной альтернативы» (Трофимова, 2011:6). При этом выбор управленческого решения с помощью принятия такого ведомственного нормативного правового акта, как административный регламент, в противовес издания актов применения права объясняется, в первую очередь, правовой природой административного регламента, его большей юридической силой по сравнению с распоряжением и индивидуальным приказом, во-вторых, постоянной четко установленной правовой регламентацией, в-третьих, особой юридической конструкцией, подробно регламентирующей правовые процедуры, связанные с осуществлением государственных функций, предоставлением юридическим и физическим лицам государственных услуг и т.п.

Необходимо отметить также особенность административных регламентов, которая, по нашему мнению, имеет негативный характер, — это практика утверждения административных регламентов приказами, являющаяся наследием советской правовой традиции.

По нашему мнению, необходимо изменить существующее положение вещей, устранить правовой архаизм, не допуская утверждение кодифицированных ведомственных актов (административных регламентов) простыми ведомственными актами.

В настоящее время административные регламенты не являются объектом оценки регулирующего воздействия (далее — ОРВ). Данный факт также нельзя признать удовлетворительным, учитывая, что ОРВ является своеобразным ядром регуляторной политики. Данная процедура позволяет на этапе разработки проектов нормативных правовых актов выявить установление избыточных обязанностей, ограничений и запретов, что чрезвычайно актуально для административных регламентов в силу выполняемых ими функций в механизме правового регулирования.

Вышесказанное свидетельствует о существующих недостатках нормотворческой юридической техники административных регламентов, которые требуют внимания, исследования и устранения, имеющихся дефектов.

Нельзя не упомянуть и о значительном антикоррупционном потенциале административных регламентов, поскольку закрепляя сроки, четкий порядок сроков и действий в рамках реализации административных процедур, данные акты практически не оставляют возможности для различного рода противоправных деяний. Четкость и детализация всех действий и административных процедур, необходимых для предоставления той или иной государственной, муниципальной услуги, реализации конкретной публично-властной функции фактически делают невозможными возложение на граждан каких-либо дополнительных обязанностей и обременений, не предусмотренных в тексте административных регламентов, со стороны органов публичной власти и должностных лиц. Также затрудняется возможность принятия необоснованных решений, в силу того, что

все этапы, сроки, перечень заявителей и необходимых документов, результаты конкретных действий также отражены в административных регламентах.

В предыдущей части настоящего исследования был сделан вывод о том, что акт управления *выступает одной из форм проявления государственной политики*. Административный регламент в данном случае не является исключением. В соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁶ федеральные министерства занимаются правотворческой деятельностью и, таким образом, формируют государственную политику в рамках регулируемых ими сфер социальной жизни.

Помимо этого *административные регламенты являются одним из инструментов проводимой в Российской Федерации административной реформы*. Так, в Концепции административной реформы, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р¹⁷, разработка, принятие и внедрение в российскую правовую систему административных регламентов обозначены в качестве самостоятельной задачи проводимой административной реформы. Целью обозначенных мероприятий является повышение эффективности административных процессов в сфере управленческой деятельности.

Говоря о существенных признаках административных регламентов, следует заметить, что они *являются неотъемлемыми инструментами реализации различных форм государственного управления*. В большинстве своем административные регламенты реализуют исполнительные формы государственного управления, если за основу мы берем классификацию по ветвям власти. Здесь примером может служить Приказ Министерства образования и науки РФ от 27 апреля 2015 г. № 428 «Об утверждении Административного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче по ходатайствам образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций разрешений на создание на их базе советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, определению и изменению составов этих советов, определению перечня научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты»¹⁸.

Учитывая, что административные регламенты имеют нормативный характер, они *являются одной из разновидностей правовых форм государственного управления*.

Для комплексного исследования административных регламентов как видов актов государственного управления важное значение имеет их рассмотрение с точки зрения концепции форм государственного управления. Применяя положения данной теории, используя указанные в первом разделе настоящей статьи различные критерии, выделим основные особенности административных регламентов, как форм государственного управления.

1. По юридическим последствиям административные регламенты относятся только к *правовым* формам государственного управления, да и трудно

¹⁶ Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

¹⁷ Собрание законодательства РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720.

¹⁸ Российская газета. 15 июня 2015 г. № 127.

вообще было бы представить наличие какого-либо регламента преступной группировки. Административный регламент, принятый в любом виде, это прежде всего правовой документ, закрепляющий различные по своей направленности нормы права, в связи с чем он обладает определенной юридической силой, что определяет его регулятивные возможности.

2. С точки зрения юридической типологии административные регламенты однозначно следует относить к *результатам нормотворческой деятельности*, в основном федеральных органов исполнительной власти, их структурных и региональных подразделений, а также органов местного самоуправления.

3. По своей функциональной направленности административные регламенты являются *подзаконными нормативными правовыми актами*, направленными на конкретизацию законодательных, указных и правительственных положений.

4. На основе такого критерия, как принцип разделения властей, административные регламенты в большинстве своем относятся к *исполнительным формам* государственного управления. Однако анализ системы нормативных правовых актов Российской Федерации показывает, что существуют регламенты, которые по своему содержанию можно отнести и к другим формам государственного управления. Довольно часто административные регламенты выступают в качестве инструментов реализации *контрольных* полномочий. Ярким примером является такой акт управления, как Приказ Минэкономразвития России от 22 января 2020 г. № 33, утвердивший Административный регламент по осуществлению Министерством экономического развития Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования¹⁹.

Однако и *судебные формы государственного управления* могут быть реализованы посредством принятия административных регламентов. Так, например, на основании норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и разъяснений Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 12 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в редакции от 27.07.2010 № 228-ФЗ» в целях полноценной реализации возможности участия в судебном заседании арбитражного суда посредством систем видеоконференц-связи, арбитражные суды субъектов Российской Федерации принимают регламенты подготовки и проведения судебных заседаний с использованием систем видеоконференцсвязи²⁰.

5. По способам выражения административные регламенты бывают двух видов — *письменные* и *электронные*. На сегодняшний день в федеральных органах исполнительной власти административные регламенты оформляются, как в электронном, так и письменном виде с целью защиты информации от хакерских атак, которые участились в последнее время, как в России, так и в других государствах. Однако с внедрением системы блокчейн в управленческую деятельность органов государственной власти наметился постепенный переход к электронным формам создания, обработки, систематизации и хранения правовой информации.

¹⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250006> (дата обращения: 06.03.2021).

²⁰ Официальный сайт Арбитражного суда Республики Адыгея. Режим доступа: <https://adyg.arbitr.ru/node/13043> (дата обращения: 06.03.2021).

На основании изложенного нами предлагается следующая дефиниция административных регламентов: это **кодифицированные нормативные правовые акты, особая юридическая конструкция которых закрепляет административные процедуры и стандарты, направленные на реализацию определенных форм государственного управления в целях осуществления правовой политики государства.**

Роль административных регламентов также актуализируется в рамках масштабной реформы российского законодательства, вызванной необходимостью принятия, изменения и отмены широко перечня законов и иных нормативных правовых актов в связи с принятием многочисленных поправок в Конституцию Российской Федерации. В частности, конституционно-правовое включение органов местного самоуправления в «единую систему публичной власти» должно отразиться в административных регламентах, посвященных вопросам внешнего взаимодействия органов публичной власти, различным аспектам их взаимоотношений. Также в связи с принятием ряда поправок в Конституцию Российской Федерации, связанных с социальной сферой общественной жизни (гарантии оплаты труда не менее прожиточного минимума, необходимость индексации пенсии не реже одного раза в год, обязательность социального страхования и индексации социальных выплат) потребуется корректировка положений административных регламентов, регулирующих анализируемые виды отношений.

Перспективы развития административных регламентов как актов управления видятся в широком применении информационно-коммуникационных технологий, цифровизации, что особенно актуально в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции. Внедрение и использование электронных административных регламентов позволит повысить эффективность взаимодействия граждан и представителей власти.

В заключение отметим, что на сегодняшний день административные регламенты находятся в процессе реализации поставленных перед ними задач. Несмотря на множество позитивных моментов, отдельные обстоятельства осложняют обозначенный процесс. В числе таких обстоятельств следует назвать отсутствие легального определения, которое бы закрепило все существенные характеристики административных регламентов, отсутствие четко выстроенной системы административных регламентов, позволяющей надлежащим образом разграничить их в зависимости от типовых особенностей.

Заключение

Административные регламенты являются неотъемлемой частью современной правовой системы Российской Федерации.

Они выступают особыми актами государственного управления, ставшими одним из важнейших инструментов проводимой административной реформы. Разработка и принятие значительного количества административных регламентов позволило придать деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц больше прозрачности.

Изучение зарубежного опыта позволяет сделать вывод об особом характере административных регламентов, существующих в российской правовой системе. С учетом исследованных особенностей данного типа актов государственного управления было предложено авторское определение административных регламентов.

По нашему мнению, административные регламенты обладают значительным антикоррупционным потенциалом, позволяя минимизировать количество случаев применения необоснованного усмотрения представителей власти, произвола недобросовестных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Помимо этого административные регламенты являются неотъемлемыми инструментами реализации различных форм государственного управления, в основном исполнительной формы государственного управления, а также специфическими видами управленческих решений.

Представляется, что выводы и рекомендации, представленные в рамках настоящей статьи, могут быть использованы для исследования различных видов административных регламентов.

References / Список литературы

- Alekseev, S.S. (1973) *Issues of the theory of law: Course of lectures*. Т. 2. Sverdlovsk, Sverdlovsk Law Institute. (in Russian).
Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 2. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1973. 401 с.
- Alekhin, A.P., Karmolickiy, A.A. & Kozlov, Y.M. (1996) *Administrative law of the Russian Federation*. Moscow, Zertsalo-M Publ. (in Russian).
Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало-М», 640 с.
- Aleksandrov, N.G. (1963) *Fundamentals of the theory of state and law*. Moscow, Gosurizdat Publ. (in Russian).
Александров Н.Г. Основы теории государства и права. М.: Госюриздат, 1963, 563 с.
- Arzamasov, Y.G. (2012) Federal ministries as subjects of public policy formation of modern Russia. *RUDN Journal of Law*. (4), 75—84. (in Russian).
Арзамасов Ю. Г. Федеральные министерства как субъекты формирования публичной политики современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № 4. С. 75—84.
- Arzamasov, Y.G. (2007) On the legal nature of acts of public administration. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. (5), 3—9. (in Russian).
Арзамасов Ю.Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 3—9.
- Arzamasov, Y.G. (2008) Specification of federal legislation by regulatory acts of executive bodies of state power. In: *Collection of scientific articles «Concretization of legislation as a technical and legal method of normative, interpretative, law enforcement practice»*. Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Pp. 748—765. (in Russian).
Арзамасов Ю.Г. Конкретизация федерального законодательства нормативными актами исполнительных органов государственной власти // Сборник научных статей «Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики». Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2008. С. 748—765.
- Arzamasov, Y.G. (2013) *Theory and practice of departmental rulemaking process*. Moscow, Iurlitinform Publ. (in Russian).
Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М.: Юрлитинформ, 2013. 477 с.
- Arzamasov, Y.G. & Nakonechnyj, Y.E. (2009) *Monitoring in the law-creation: theory and methodology*. Moscow, BMSTU Publ. (in Russian).

- Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009, 160 с.
- Bachilo, I.L. (2009) Legal monitoring is an information resource for improving lawmaking. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. (5), 185—204. (in Russian).
Бачило И.Л. Правовой мониторинг — информационный ресурс для оздоровления законодательства // Труды Института государства и права РАН. 2009. №5. С. 185—204.
- Bahrah, D.N. (1997) *Administrative law: Textbook*. Moscow, Norma Publ. (in Russian).
Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 1997. 640 с.
- Bahrah, D.N., Hazanov, S.D. (1999) *Forms and methods of public administration activities*. Ekaterinburg, Ural Federal University Press Publ. (in Russian)
Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999. 448 с.
- Baranov, V.M., Mushinskij, M.A. (2011) Monitoring of drawbacks in legislative acts. *Legal Science and practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. (1), 79—88. (in Russian)
Баранов В.М., Мушинский М.А. Мониторинг дефектности нормативных правовых актов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1. С. 79—88.
- Chernikov, V.V. (1996) *Normative acts of the internal affairs bodies in the system of legal acts of administration: Lecture*. Moscow, MYUI MVD Rossii Publ. (in Russian).
Черников В.В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления: Лекция. М.: МЮИ МВД России, 1996, 23 с.
- Chernogor, N.N. & Zaloilo, M.V. (2018) Legal monitoring: instrumental value and vectors of development. *Bulletin of the Moscow Region State University*. (3), 8—21. (in Russian).
Черногор Н.Н., Залоило М.В. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 3. С. 8—21.
- Chirkin, V.E. (1993) Control power. *State and Law*. (4), 10—18. (in Russian).
Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10—18.
- Dankova, Zh. Y. (2016) Analytical activity problematization in the public administration sector. *Vlast'*. 24 (6), 15—22. (in Russian).
Данкова Ж. Ю. Проблематизация аналитической деятельности в сфере государственного управления // Власть. 2016. Т. 24. № 6. С. 15—22.
- Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. & Aleksandrov, O.V. (2014) Implementation of the performance management as a part of administrative reform in Russia: towards the creation of a new model of public administration. *Public Administration issues*. (2), 28—46. (in Russian).
Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации Административной реформы: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 28—46.
- Evtihiev, I.I. (1948) *Types and forms of administrative activity*. Diss. ... Doctor of Legal Sciences. Moscow, VIYuN Publ. (in Russian).
Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: дисс. ... д-ра юрид. наук. М.: ВИЮН, 1948. 430 с.
- Frier, P. L & Petit, J. (2014) *Droit administratif*. Paris, L.G.D.J (in French).
- Isakov, V.B. (2014) *Legal analytics. A textbook for senior students and graduate students. 4th edition*. Moscow, HSE University. (in Russian).
Исаков В.Б. Правовая аналитика: учебное пособие для студентов старших курсов и слушателей магистратуры. 4-е изд. М.: НИУ ВШЭ, 2014. 252 с.
- Korenev, A.P. (2010) *Administrative law of Russia. Textbook*. Moscow, Yurait Publ. (in Russian).
Корнев А.П. Административное право России: учебник. М.: Юрайт, 2010, 268 с.
- Kovaleva, N.N. (2004) Problems of organization of training of undergraduates. *Saratov State Law Academy*. (3), 23—25. (in Russian).

- Ковалева Н.Н. Проблемы организации обучения студентов-магистрантов // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 3. С. 23—25.
- Kozlov, Y. M. (ed.). (1969) *Soviet Administrative Law: Textbook for Law schools*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
- Советское административное право: учебник для юридических вузов / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1969. 542 с.
- Krutskih, V. E. (ed.) (2004) *Legal encyclopedic dictionary*. Moscow. Infra-M Publ. (in Russian).
- Юридический энциклопедический словарь / Под ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2004. 558 с.
- Kucherova, T.E. (2006) *Normative acts of federal executive bodies (questions of general theory)*. Diss...Candidate Legal of sciences. Moscow, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. (in Russian).
- Кучерова Т.Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2006. 203 с.
- Lezov, S.V. (ed.). (1988) *Pure Theory of Law by Hans Kelsen. Collection of translations*. Moscow, INION RAN Publ. (in Russian).
- Чистое учение о праве Ганса Кельзена. Сборник переводов. Вып. 2 / Отв. ред. Кудрявцев В.Н., Разумович Н.Н.; пер. Лезов С.В. М.: ИНИОН РАН, 1988. 213 с.
- Lunev, A.E. (ed.) (1977) *Methods and forms of government*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
- Методы и формы государственного управления. Под редакцией А.Е. Лунева. М.: Юрид. лит., 1977. 336 с.
- Lochak, D. (2015) *La grammaire juridique des circulaires administratives*. Geneviève Koubi. La littérature grise de l'administration, Berger-Levrault, 2015. Available at: <https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01729952/document> [Accessed 7 March 2021]. (in French).
- Makareiko, N.V. (2014) *Administrative law. Lecture notes*. 8th ed., Rev. and add. Moscow, Yurait Publ. (in Russian).
- Административное право: краткий курс лекций / Н. В. Макарейко. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 212 с.
- Mal'ko, A.V. (2012) *Theory of legal policy: monograph*. Moscow, Iurlitinform Publ. (in Russian).
- Малько А.В. Теория правовой политики: монография. М.: Юрлитинформ, 2012. 328 с.
- Mamai, E.A. (2012) *The effectiveness of law enforcement procedures (theory, practice, technique)*. Tolstik V.A. (ed.). Moscow, Iurlitinform Publ. (in Russian).
- Мамай Е.А. Эффективность правоприменительных процедур (теория, практика, техника): монография / под ред. В.А. Толстика. М.: Юрлитинформ, 2012. 221 с.
- Marcou, G. & Moderne, F. (2006) *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*. Vol. 2. Paris, Logiques Juridiques. (in French).
- Naryshkin, S.E. & Habrieva, T. Ya. (eds.). (2006) *Administrative reform in Russia. Scientific and practical guide*. Moscow, INFRA-M. (in Russian).
- Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Инфра-М, 2006. 352 с.
- Novoselov, V.I. (1968) *Legality of acts of management*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
- Новоселов В.И. Законность актов управления. М.: Юрид. лит., 1968. 108 с.
- Petrov, G.I. (1950) Questions of the theory of Soviet administrative law. *Soviet state and law*. (12), 59—70. (in Russian).
- Петров Г.И. Вопросы теории советского административного права // Сов. гос. и право. 1950. № 12. С. 59—70.
- Popov, V.I. (ed.). (2000) *Administrative activities of the internal affairs bodies. General part: Textbook*. Moscow, Moskovskiy institut MVD Rossii. (in Russian).
- Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: учебник / под ред. В.И. Попова. М.: Московский институт МВД России, 2000. 379 с.

- Puchkova, M.V. (2015) Forms of public administration: concept and their general features. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. (4), 17—35. (in Russian)
Пучкова М.В. Формы государственного управления: понятие и их общие признаки // Труды Института государства и права РАН. 2015. № 4. С. 17—35.
- Savostin, A.A. (2002) Characteristics of administrative act as a form of expressing the method of public relations regulation. *Yurist*. (2), 53—56. (in Russian).
Савостин А.А. Характеристика административно-правового акта как формы выражения метода регулирования общественных отношений // Юрист. 2002. № 2. С. 53—56.
- Shergin, A.P. (1979) *Administrative jurisdiction*. Moscow, Yuridicheskaya litliteratura Publ. (in Russian).
Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 143 с.
- Starilov, Y.N. (2001) *Administrative law: Forms and methods of management actions. Legal acts of management. Administrative contract. Administrative justice*. Vol 2. Voronezh, Voronezh State University Publ. (in Russian).
Стариков Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. 430 с.
- Sungurov, A.Yu. & Tinyakov, A.R. (2016) Administrative reform and its projects in modern Russia: were there advocacy coalitions? *ONS*. (2), 39—45. (in Russian).
Сунгуров А.Ю., Тиняков А.Р. Административная реформа и ее проекты в современной России: сложилась ли коалиция поддержки? // ОНС. 2016. № 2. С. 39—45.
- Tikhomirov, Y.A. (ed.). (1973) *Problems of efficiency of management bodies*. Moscow, Nauka Publ. (in Russian).
 Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю.А. Тихомирова. М: Наука, 1973. 437 с.
- Trofimova, L.A. (2011) *Case study on the disciplines of «Fundamentals of Management» and «Management» on training module No. 3 «Development of management decisions»*. Saint Petersburg, SPbGUEF Publ. (in Russian)
Трофимова Л.А. Практикум по дисциплинам «Основы менеджмента», «Менеджмент» по учебному модулю № 3 «Разработка управленческих решений» / Л.А. Трофимова, В.И. Пилипенко. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. 99 с.
- Vasil'ev, R. F. (1987) *Acts of administration*. Moscow, Moscow University Press Publ. (in Russian).
Васильев Р. Ф. Акты управления. М.: Изд-во МГУ, 1987. 140 с.
- Vlasenko, N.A. (2015) Concretization in law: methodological basics of research. *Materials of the IX International Scientific and Practical Conference*. Moscow, RGUP. Pp. 70—88. (in Russian).
Власенко Н.А. Методологические основы исследования конкретизации в праве / Н.А. Власенко // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX Международной научно-практической конференции. М.: РГУП, 2015. С. 70—88.
- Vlasov, V.A. & Studenikin, S.S. (1959) *Soviet Administrative Law: Textbook for Law schools*. Moscow, Gosurizdat Publ. (in Russian).
Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник для юридических вузов. М.: Госюриздат, 1959. 535 с.
- Vol'man, H. & Kulman, S. (2017) Administrative policy and administrative reforms. *Administrative consulting*. (12), 226-237. (in Russian)
Вольман Х., Кулман С. Административная политика и административные реформы // Управленческое консультирование. 2017. № 12. С. 226—237.
- Yuzhakov, V.N. (2016) Result-based public management: the Russian model. *Public Administration issues*. (2), 129—146. (in Russian).
Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 129—146.

Об авторах:

Арзамасов Юрий Геннадьевич — доктор юридических наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 109028, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3

ORCID ID: 0000-0002-4459-2920

e-mail: uarzamasov@hse.ru

Назайкинская Варвара Алексеевна — преподаватель, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 109028, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3

ORCID ID: 0000-0001-8913-9903

e-mail: vary07@bk.ru

About the authors:

Yuriy G. Arzamasov — Doctor of Legal Sciences, Full professor, National Research University «Higher School of Economics»; bld. 3, Bolshoy Trekhsvyatitelskiy by-street, Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-4459-2920

e-mail: uarzamasov@hse.ru

Varvara A. Nazaykinskaya — Lecturer, National Research University «Higher School of Economics»; bld. 3, Bolshoy Trekhsvyatitelskiy by-street, Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-8913-9903

e-mail: vary07@bk.ru