

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО


## ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-383-396>  
EDN: GEZWVN

Научная статья / Research Article

### Понятие и особенности административного регламента как источника российского права

В.А. Назайкинская  

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

**Аннотация.** Проведено исследование административных регламентов как вида актов государственного управления с целью выявления особенностей административного регламента как источника российского права. Рассмотрены недостатки в сфере разработки и принятия административных регламентов, предложены возможные пути их устранения. Применены как общенаучные, так и специальные методы исследования: анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнительный метод, формально-юридический. Выявлена специфика административных регламентов как источников российского права, обозначены место и роль данных нормативных правовых актов в правовой системе России. Предложена авторская дефиниция административных регламентов, отражающая их наиболее важные, сущностные черты. Отмечен такой негативный аспект, как практика утверждения административных регламентов, являющихся кодифицированными ведомственными актами, простыми актами, — приказами. Обращено внимание на то, что административные регламенты не являются объектами оценки регулирующего воздействия, что не может быть признано положительным явлением. Результаты исследования возможно использовать для совершенствования процессов разработки и принятия административных регламентов, повышения уровня юридической техники данного вида нормативных правовых актов.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, правотворчество, ведомственное нормотворчество, административная процедура

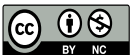
**Конфликт интересов:** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

*Дата поступления в редакцию: 13 июля 2022 г.*

*Дата принятия к печати: 15 апреля 2023 г.*

---

© Назайкинская В.А., 2023



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


**Для цитирования:**

Назайкинская В.А. Понятие и особенности административного регламента как источника российского права // RUDN Journal of Law. 2023. Т. 27. № 2. С. 383—396. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-383-396>

Данная статья является продолжением исследования административных регламентов: Арзамасов Ю.Г., Назайкинская В.А. Административные регламенты как вид актов государственного управления // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 768—790. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790>

## The concept and features of administrative regulations as a source of Russian law

Varvara A. Nazaykinskaya  

National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation  
 vary07@bk.ru

**Abstract.** This article is a continuation of a previously published article on administrative regulations as a type of public administration acts. The purpose of this article is to identify the features of administrative regulations as a source of Russian law. It investigates existing shortcomings in the development and adoption of administrative regulations and proposes possible ways of their elimination. The study uses both general scientific and special research methods: analysis and synthesis, induction and deduction, comparative and formal legal methods. The conducted research allows to identify the specifics of administrative regulations as sources of Russian law, to outline the place and the role of these regulatory legal acts in the legal system of Russia. The author gives the definition of administrative regulations, reflecting their most important and essential features. The article studies such negative aspects as the practice of approving administrative regulations, which are codified departmental acts, by simple acts — orders. Also, to date, administrative regulations are not subject to regulatory impact assessment, which is also recognized as a negative phenomenon. The results of the study can contribute to improving the processes of developing and adopting administrative regulations and enhancing the level of legal technology of these regulatory legal acts.

**Key words:** administrative regulations, legal regulation, law-making, departmental rulemaking, administrative procedure

**Conflict of interest.** The author declares no conflict of interest.

Article received 13rd July 2022

Article accepted 15th April 2023

**For citation:**

Nazaykinskaya, V.A. (2023) The concept and features of administrative regulations as a source of Russian law. *RUDN Journal of Law*. 27 (2), 383—396. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-2-383-396>

*This article is a continuation of the study of administrative regulations. Arzamasov Y.G., Nazaykinskaya V.A. (2021) Administrative regulations as a type of public administration acts. RUDN Journal of Law. 25 (4), 768—790. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790>*

### Введение

Как любая система, на протяжении многих веков, развивалось и право. Следует отметить, что такое развитие зависело как от революционных, так и эволюционных преобразований, связанных с экономическими, судебными, административными и

иными реформами. Данное развитие заключалось также в появлении новых источников (форм) права, то есть определенного внешнего выражения правовых норм.

Обращение к истории российского законодательства показывает, что регламенты, как определенные формы права, то есть источники права в «узком» смысле, появились в России довольно давно. Так, еще в Российской империи в рамках военного ведомства служебные уставы и инструкции именовались регламентами.

Если же говорить о сегодняшней правовой системе России, то регламенты представлены здесь, главным образом, регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Регламентом Правительства Российской Федерации, а также регламентами, принимаемыми федеральными органами исполнительной власти, иными словами административными регламентами.

Более того, одним из важных элементов проводимой административной реформы стало внедрение в систему источников российского права, именно административных регламентов.

При этом, как показал проведенный анализ, в процессе становления административных регламентов в правовой системе Российской Федерации мы можем выделить условно два основополагающих отправных начала.

Прежде всего, здесь следует назвать Послание Президента Федеральному Собранию, датируемое 2003 годом, когда была впервые на столь высоком уровне отмечена необходимость совершенствования административных процедур. Административные регламенты призваны были стать средством, которое позволило бы достичь обозначенной цели. Таким образом, Президентом был задан вектор дальнейшего развития административных регламентов в рамках российской правовой системы.

### **Административные регламенты как источники российского права**

Что же касается формального аспекта, то юридическим базисом для появления административных регламентов в качестве источников (форм) российского права стало Постановление Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>.

Проведенный правовой анализ показал, что данный документ юридически закрепил для всех федеральных органов государственной власти необходимость принять регламенты, которые устанавливали бы основы организации деятельности этих органов и определяли бы специфику взаимодействия с иными государственными органами.

Таким образом, можно констатировать, что идеологической и одновременно организационной основой внедрения административных регламентов в систему нормативных правовых актов Российской Федерации стали положения административной реформы (Arzamasov, 2019). Первым документом, провозгласившим новый план реформирования государственного аппарата, стал Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах», в котором в качестве одной из главных целей была обозначена необходимость устранения такого негативного явления как дублирование полномочий и функций различных федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ, 24.01.2005, № 4, ст. 305.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах». Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102100675> (дата обращения: 12.05.2022).

В связи с этим А.В. Яцкин обратил внимание на недостаточный уровень научной разработанности вопросов, связанных с юридической регламентацией деятельности органов исполнительной власти, стандартами оказания государственных услуг и управления по результатам (Yackin, 2007:4). Таким образом, решение данных проблем было возложено на новый вид ведомственных нормативных правовых актов — административные регламенты.

На сегодняшний день административные регламенты приняты и действуют практически во всех органах исполнительной власти, причем речь идет как о федеральном уровне, так о региональном и муниципальном уровнях.

Значительная распространенность административных регламентов, а также важность выполняемых ими функций не исключают наличия недостатков в анализируемой сфере. Основное внимание в данном вопросе должно быть сосредоточено на закреплении легального определения административных регламентов, которое отражало бы все базовые характеристики (признаки) данных нормативных правовых актов. Важно также совершенствовать юридико-технические аспекты разработки и принятия административных регламентов.

### **Признаки административных регламентов**

Этимологически термин «регламент» восходит к таким значениям, как «правило», «распорядок», «контроль».

Юридический словарь делает акцент на нормативном характере такого акта, как административный регламент. Предметом регулирования административного регламента является порядок деятельности и внутренней организации соответствующего органа<sup>3</sup>.

Административными регламентами называются нормативные правовые акты, закрепляющие административные процедуры, — такое краткое доктринальное определение административных регламентов было представлено Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Ноздрачевым и Ю.А. Тихомировым (Naryshkin & Khabrieva (eds.), 2006:34).

Недостатком данного определения является именно его лаконизм, который не позволяет перечислить все специфические важные черты, присущие административным регламентам как источникам (формам) современного российского права. Между тем, следуя законам логики, необходимо раскрыть понятие административных процедур. Наиболее емкое определение предложил профессор Б.М. Лазарев, который утверждал, что административные процедуры являются разновидностью административного процесса. Содержательно административные процедуры представляют собой закрепление порядка, последовательности реализации конкретных действий (Lazarev (ed.), 1988:5).

Аналогичное понятие предложила А.В. Филатова, которая определила административный регламент как совокупность определенных действий и (или) решений, реализуемых в процессе осуществления полномочий государственного органа исполнительной власти (Filatova, 2009:116).

А.Ф. Ноздрачев, исследуя правовую природу административных регламентов отмечал, что регламент «содержит процедурные («технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов. В этом суть административных регламентов и их

<sup>3</sup> Юридический энциклопедический словарь / под ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2004. 450 с.

принципиальное отличие от всех других видов административных актов» (Nozdrachev, 2011:10—11).

Выделяя признаки административных регламентов, прежде всего, следует отметить, что они являются видами нормативных правовых актов. Данная характеристика во многом определяет иные специфические черты административных регламентов, раскрывая особенности правовой природы исследуемого явления.

К признакам нормативных правовых актов относятся:

1. Письменная, строго документированная форма;
2. Установленный порядок принятия;
3. Принятие уполномоченным субъектом;
4. Юридическая сила, общеобязательность;
5. Многократность применения (Lysenko, Kramskoy & Ryazanova, 2015:204).

Однако из данного перечня непонятно по каким причинам исключен такой важный признак, как регулирование важных общественных отношений, который также является неотъемлемой характеристикой права вообще, то есть права как элемента системы нормативного регулирования, в каких бы формах оно не было выражено: в форме закона, административного регламента, судебного прецедента, договора с нормативным содержанием.

Также стоит отметить, что нормативные правовые акты обязательно должны представлять собой определенную иерархию<sup>4</sup>, поскольку они, как источники (формы) права, обладают различной юридической силой, а значит часть нормативных правовых актов подчиняется и не противоречит другим, вышестоящим нормативным правовым актам, принимается либо на основе, либо во их исполнение. Вертикально-ориентированное построение нормативного материала является важным способом его структуризации. Критерием деления в данном случае является юридическая сила того или иного нормативного правового акта, позволяющая подчинить содержание одних из них другим и сделать законодательство внутренне непротиворечивым. О.В. Анциферова определяет составляющие российской правовой системы следующим образом: во главе стоит Конституция Российской Федерации, обладающая высшей юридической силой, ей последовательно подчинены законы Российской Федерации о поправках в Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, обычные законы, нормативные правовые акты министерств и ведомств, нормативные правовые акты органов местного самоуправления (Antsiferova, 2002:10).

Тесно связанным с иерархичностью является такой формальный признак права, как системность, которая предполагает наличие определенной внутренней согласованности и взаимодействия всех элементов. Только системное право, то есть такое, в котором отсутствуют противоречия между правовыми нормами, может выполнить стоящие перед ним задачи.

Принимать нормативные правовые акты имеет право лишь уполномоченный на то государственный орган или должностное лицо, в некоторых случаях возможно также принятие нормативных правовых актов в рамках непосредственного нормотворчества народа, механизмом реализации которого является, например, проведение референдума.

Нормативный правовой акт является неперсонифицированным, то есть он имеет не индивидуальный характер, поскольку его действие распространяется на неограниченный круг лиц. Положениям нормативного правового акта обязаны следовать все те, кто оказался в условиях, предусмотренных соответствующими

---

<sup>4</sup> Об иерархии нормативных правовых актов см.: (Tolstik, 2002).

нормами, так как предписания не имеют конкретного адресата. В случае нарушения или игнорирования правовой нормы проявляется принудительный характер права, обеспечение его действия силой государства в лице уполномоченных органов и должностных лиц.

Юридическая сила нормативного правового акта зависит, как правило, от места органа, принявшего документ, от нормотворческой и общей компетенции правотворческих органов государства. В связи с тем, что административные регламенты являются разновидностями нормативных правовых актов, то им присущи все особенности последних (Frier & Petit, 2014).

При этом важно учитывать и такую характеристику административных регламентов, как их подзаконность, предполагающую, что данные нормативные правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение федеральных законов, указов Президента и актов Правительства. Административные регламенты являются результатом развивающего правотворчества, позволяют конкретизировать положения нормативных правовых актов, стоящих в иерархии выше. Как отмечает Н.А. Власенко, конкретизация является переходом от неопределенности к определенности права (Vlasenko, 2014: 68).

В связи со сказанным выше необходимо обратить внимание на особенность континентальной правовой семьи, которую отметил один из известнейших компаративистов, — Рене Давид. Романо-германская правовая традиция предполагает существование в рамках так называемого «писаного права» двух блоков актов: во-первых, это законодательные акты, издаваемые представительным органом, — парламентом, во-вторых, это разнообразные акты, издаваемые другими государственными органами. Данный блок, как отмечает Рене Давид, в свою очередь, подразделяется на две группы. Первая группа представлена актами, принятыми на основании и во исполнение закона, существование которых, по мнению исследователя, не создает никаких проблем, невзирая на огромное количество такого рода актов.

Однако динамичное развитие социальных отношений показывает, что законодатель объективно не может предусмотреть весь спектр возможных ситуаций в процессе создания нормативных правовых актов. Современные реалии, характеризующиеся постоянными изменениями, достигнутый уровень прогресса во всех сферах общественной жизни вынуждают законодателя ограничиваться обозначением лишь общего вектора в процессе правового регулирования, оставляя конкретику исполнительной власти, призванной детализировать и уточнять законодательные положения (David & ZHoffre-Spinozi, 2009:95—96).

Помимо прочего, административные регламенты — это акты управления, чем обусловлен их обязывающий характер<sup>5</sup>.

Поскольку административные регламенты, как отмечалось ранее, закрепляют административные процедуры, они являются процедурными актами.

Административные регламенты являются кодифицированными нормативными правовыми актами. Данная характеристика подчеркивает специфику закрепления в них правовых норм, а также структуру административных регламентов, их особую юридическую конструкцию.

Кодификация является наиболее полной, глубинной и, можно сказать, радикальной формой систематизации законодательства, предусматривающей всестороннюю переработку нормативного материала и создание нового, единого кодифицированного акта, отличающегося особой внутренней структурой.

<sup>5</sup> Об административных регламентах, как актах управления см.: (Gavrilov, 2015; Arzamasov & Nazaykinskaya, 2021).

На сложную внутреннюю организацию правового регламента обращала внимание Е.С. Вершинина в своем диссертационном исследовании (Vershinina, 2010:99). Административные регламенты содержат следующие структурные элементы: общие положения, перечень реализуемых административных процедур с указанием состава, последовательности и сроков выполнения соответствующих действий, порядок и формы контроля за исполнением административного регламента, досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа и должностных лиц, участвующих в процессе реализации соответствующих административных процедур.

В зависимости от вида конкретного административного регламента состав данных структурных элементов может меняться, но в общем виде он выглядит именно так. Примерами могут являться как административные регламенты осуществления государственного контроля (надзора), так и административные регламенты предоставления государственных услуг. Требования, предъявляемые к структуре двух обозначенных видов административных регламентов, содержатся в Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373<sup>6</sup>.

Такая правовая конструкция, затрудняя возможность принятия необоснованных решений, возложения дополнительных обязанностей, не зафиксированных в административных регламентах, позволяет говорить о значительном антикоррупционном потенциале данных нормативных правовых актов.

Наряду с общей кодификацией, результатом которой являются кодексы и основы законодательства, существуют также различные виды специальной кодификации, итогом которой могут быть разные виды подзаконных нормативных правовых актов (уставы, положения, правила) (Pigolkin, 2003:146). При этом большой блок среди кодифицированных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти сегодня занимают административные регламенты, что позволяет нам говорить о существовании специального регламентного права.

Важно обозначить, что используемый термин не является синонимом так называемой регламентарной власти, являющейся распространенным явлением в рамках романо-германской правовой семьи. В таких странах, как Франция, Испания, Италия, это понятие используется для характеристики полномочий правительства в сфере издания нормативных правовых актов для регулирования той или иной сферы общественных отношений, юридическая сила данных актов ниже, чем у законов. Специфика данных актов заключается в том, что в строгом смысле слова они не являются подзаконными, так как принимаются по вопросам, не имеющим законодательного регулирования, а не на основании и во исполнение законодательных актов. Важно обозначить, что во Франции по таким вопросам в принципе не предусмотрено принятие законов (Marcou & Moderne, 2006). Анализируемые акты во французской правовой доктрине получили название «автономных» актов исполнительной власти (Frier & Petit, 2014).

При этом понятие «регламент» также встречается в зарубежной юридической терминологии, однако, в отличие от российской правовой системы, используется для обозначения административных актов, принимаемых правительством.

Исследуя природу регламентного права, целесообразно также обратиться к понятию «указное право», введенному в научный оборот В.О. Лучиным. Исследователь

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

обозначал данным термином совокупность указов, исходящих от главы государства, отмечая политический характер анализируемого феномена (Luchin, 1996).

По аналогии с данным термином мы используем термин «регламентное право» для обозначения совокупности публично-правовых норм, устанавливающих административные процедуры и регулирующих вопросы внутренней организации органов власти, а также различных направлений реализации органами власти своих функций.

В данной связи важно сделать уточнение, что регламентное право представляет собой абстрактное понятие, обозначающее всю совокупность действующих в рамках правовой системы административных регламентов, какой-либо отдельной отрасли регламентное право не составляет. Введение предлагаемого термина в научный оборот позволит облегчить процесс познания административных регламентов, а также упростить их практическое применение.

Проведенный анализ позволяет предложить следующую дефиницию анализируемого понятия: административный регламент — это кодифицированный нормативный правовой акт, особая юридическая конструкция которого закрепляет, в основном, административные процедуры и стандарты, направленные на реализацию определенного вида правовой политики государства, выраженные как в письменной, так и электронной форме. При этом в основу данной дефиниции было положено понятие, предложенное нами в статье «Административные регламенты как вид актов государственного управления»<sup>7</sup>. Отметим, что правовая политика понимается нами как деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, целью которой является построение эффективного механизма правового регулирования, способствующего обеспечению прав и свобод человека и гражданина, формированию правовой государственности и высокого уровня правовой культуры. При этом данная деятельность характеризуется такими признаками как системность, последовательность, научная обоснованность (Mal'ko, 2012:42).

Подводя итог, отметим, что на сегодняшний день исследуемый правовой феномен регламентного права выступает новым видом регулирования общественных отношений, осуществляемым с помощью разветвленной системы разнообразных регламентов, начиная с регламентов высших органов государственной власти, заканчивая регламентами органов местного самоуправления.

### **Особенности нормотворческой юридической техники административных регламентов**

Правовая система любого государства находится в постоянном движении: принимаются новые нормативные правовые акты, изменяются или дополняются федеральные законы и подзаконные акты, также не прекращается процесс регионального и муниципального правотворчества. В таких условиях вопрос нормотворческой юридической техники актуализируется с новой силой. По мере развития юридической мысли, появлением новых концепций и методов исследования, становится важным понимать, что именно необходимо для обеспечения формальной определенности норм права, а также более точной и эффективной правоприменительной и правоисполнительной деятельности. Так, постепенно устанавливаются среди юристов особые правила изложения норм права, без соблюдения которых практически невозможно избежать неточности формулировок, пробелов в праве, коллизий и множества других юридино-технических дефектов<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> См.: (Arzamasov & Nazaykinskaya, 2021).

<sup>8</sup> О юридино-технических дефектах см.: (Vlasenko, 1991; Chirkin, 2008; Sokolova, 2016; Kozhokar, 2019).



Стоит заметить, что технико-юридические правила не появились в один момент из ниоткуда, а являются результатом длительной юридической практики, которая на своем пути развития сталкивалась с различными ошибками, неточностями и пробелами законодательства, проблемами соответствия нижестоящих актов вышестоящим и многими другими технико-юридическими проблемами.

С целью достижения наиболее качественного уровня правотворческой деятельности выделились правила построения, оформления и публикации нормативных правовых актов, в частности: ясность, научность языка изложения, последовательность, точность, отсутствие повторов, непротиворечивость частей одного нормативного правового акта или различных актов друг другу. Кроме того, обязательным требованием, предъявляемым к нормативным актам, является наличие специальных реквизитов: номер документа, дата принятия, принявший орган, наименование и так далее. Отличаются нормативные правовые акты и особыми правовыми конструкциями.

Важность знания и соблюдения правил нормотворческой юридической техники нормативных правовых актов обусловлена несколькими причинами. Во-первых, без знания норм и правил нормотворческой юридической техники невозможно правильно оформить разработанный нормативный правовой акт и внести его на рассмотрение нормотворческого органа. Даже самая лучшая идея будет отвергнута, а проект — возвращен инициатору (нередко с острыми критическими комментариями), если он оформлен без соблюдения правил нормотворческой юридической техники.

Во-вторых, несоблюдение правил нормотворческой юридической техники затрудняет восприятие правового документа, запутывает понимание законодательных текстов, усложняет систематизацию и кодификацию законодательства, а результат — это приводит к ошибкам в правоприменительной практике.

В-третьих, соблюдение правил нормотворческой юридической техники — это важный показатель правовой культуры как профессиональной квалификации конкретного работника, ведь вряд ли достоин уважения и авторитета юрист, который, готовя правовой документ, не знает и не соблюдает элементарных правил нормотворческой юридической техники, так и государственного органа, государства и общества в целом.

На сегодняшний день получила распространение практика утверждения административных регламентов приказами, что, на наш взгляд, является негативным аспектом, унаследованным от советской правовой системы. Административные регламенты, как было сказано выше, являются кодифицированными ведомственными актами, в то время как приказы являются простыми ведомственными актами, не имеющими кодифицированного характера. Существующее на сегодняшний день положение вещей является правовым архаизмом, от которого следует избавиться.

В настоящее время процессы разработки, принятия и претворения в жизнь положений административных регламентов нельзя признать совершенными, в данных сферах существует большое количество важных и серьезных проблем, требующих как научного осмысления, так и практического, а в особых случаях и законодательного решения. Одним из наиболее актуальных вопросов рассматриваемой нами темы является закрепление такого вида нормативных правовых актов как административные регламенты в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup>, а также в Федеральном законе

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>10</sup>, пришедшем на смену Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>11</sup> и вступившим в силу с 1 января 2023 г.

Предлагаемые изменения позволят устранить существующий парадокс в правовой системе России: в настоящее время принято значительное число административных регламентов, однако нормы многих базовых законодательных актов не только не содержат дефиниции административных регламентов, системы данных нормативных правовых актов, но даже зачастую в принципе о них не упоминают. Примером является даже последняя редакция Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

Неудовлетворительным следует признать отсутствие четких, единообразных юридико-технических требований, предъявляемых к административным регламентам, и правил, посвященных процессу разработки данных нормативных правовых актов. Многие административные регламенты в настоящее время содержат оценочные понятия, что дает возможность давать субъективную оценку представленным заявителем документам, а это является мощным коррупциогенным фактором.

Тексты многих административных регламентов содержат справочную информацию, что нарушает требование, содержащееся в Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 37: справочная информация должна размещаться на официальном сайте компетентного государственного органа и в иных официальных ресурсах, но не в тексте административного регламента. Примером размещения справочной информации непосредственно в тексте административного регламента является Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по государственному кадастровому учету и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество<sup>12</sup>. В пункте 8 указаны сведения о местонахождении государственного органа, часы работы, адрес электронной почты, телефон и иная справочная информация. Данное решение видится неверным с точки зрения юридической техники, поскольку любое изменение контактной информации, адресов влечет необходимость корректировки текста административного регламента. В данной связи целесообразно обратить внимание на проблему, обозначенную В.О. Бурягой: административные регламенты во многих случаях содержат устаревшую информацию (Buryaga, 2015:36).

Решить обозначенные проблемы, на наш взгляд, позволит принятие Федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных актах федеральных органов исполнительной власти». Предметом регулирования нормативного правового акта должна стать нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти как с точки зрения процедурных аспектов данной деятельности,

<sup>10</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>11</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005. (утратил силу).

<sup>12</sup> Приказ Минэкономразвития России от 07.06.2017 № 278 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по государственному кадастровому учету и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.12.2017 № 49074) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2017.

так и закрепления перечня всех существующих видов ведомственных нормативных правовых актов, к которым относятся и административные регламенты.

В научной литературе также обозначаются иные возможные модели правового регулирования анализируемого вопроса.

Так, профессор Ю.Н. Старилов видит решение вышеобозначенных проблем в принятии Федерального закона «Об административных процедурах». По мнению исследователя, принятие данного нормативного правового акта позволит решить несколько задач: во-первых, регламентировать исполнительно-распорядительную деятельность органов публичного управления, во-вторых, обеспечить полноценное функционирование административного судопроизводства, поскольку суду при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, будет значительно проще установить, надлежаще ли были реализованы должностными лицами соответствующие административные процедуры (Starilov, 2015:27).

На наш взгляд, для решения вышеобозначенных проблем наиболее оптимальным вариантом является принятие Федерального закона «О нормотворческой деятельности и нормативных актах федеральных органов исполнительной власти», поскольку данный акт позволит не только установить требования, предъявляемые к данному типу актов, но также выстроить систему ведомственных актов в целом, модель их соотношения, что, в конечном итоге, будет способствовать формированию стройной, непротиворечивой системы российского права. Более того, данный федеральный закон позволит акцентировать внимание на конкретизирующей и детализирующей функциях ведомственных нормативных правовых актов, которые не должны противоречить законам, что, в свою очередь, положительно скажется на работе всего механизма правового регулирования в России.

Нельзя не отметить и тот факт, что к административным регламентам в настоящее время не применяется процедура оценки регулирующего воздействия (далее — ОРВ). Такое положение вещей должно быть изменено, поскольку ОРВ является инструментом, позволяющим выявить наличие избыточных ограничений, обязанностей и запретов на этапе разработки нормативных правовых актов. Роль, выполняемая административными регламентами в механизме правового регулирования, безусловно, актуализирует необходимость проведения в отношении данных актов процедуры оценки регулирующего воздействия. ОРВ является не только ядром регуляторной политики, но также позволяет выстраивать профессиональный диалог между публичной властью и экспертами (Didikin, 2018:18). Внедрение процедуры ОРВ способствует бережному расходованию бюджетных средств различных уровней, что с особенной очевидностью проявляется в кризисные периоды (Arzamasov, 2019:6).

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

### **Заключение**

Современное российское государство — относительно молодое и оттого подверженное изменениям как политико-экономической, так и социокультурной организации общества. Это же утверждение актуально и применительно к российскому праву. Ежедневно в правовой системе нашей страны происходят изменения: принимаются новые законы и подзаконные акты, изменяются или дополняются ранее принятые и тому подобное, происходит развитие различных отраслей общественной жизни. Так, по состоянию на 10 октября 2022 г. в информационном банке данных «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Министерства юстиции

Российской Федерации зарегистрировано 13 895 254 нормативных правовых акта, при этом 69 758 нормативных правовых актов принято федеральными органами исполнительной власти. Современный мир стремительно развивается, в связи с чем государство должно оперативно отвечать на подобные изменения, принимая качественные законы и административные регламенты, которые конкретизируют их нормативные положения.

В настоящее время административные регламенты решили лишь часть поставленных перед ними целей и задач, став одним из важных итогов проведения административной реформы. Безусловно, существует множество положительных моментов: упорядочение административных процедур, систематизация полномочий федеральных органов исполнительной власти, устранение дублирования их функций, сдерживание усмотрения чиновников, но есть и ряд значительных трудностей. Прежде всего следует отметить, что отсутствие легального определения административных регламентов в большинстве ключевых для анализируемой сферы нормативных правовых актов усложняет процесс нормального функционирования всей многообразной системы подзаконных нормативных правовых актов.

Указанные в данной статье дефекты в сфере подготовки и принятия административных регламентов, обозначения их места в системе источников (форм) российского права связаны с исследованием анализируемой проблематики в рамках отраслевой науки административного права, но в то же время с позиций общей теории государства и права административные регламенты рассматривались достаточно редко. Представляется, что данный вид источников права необходимо исследовать не только в русле административного права, но также и теории права, конституционного, трудового и других отраслевых юридических наук. Такой подход позволит составить наиболее полное представление о сущности и потенциале данных актов, их месте и роли в российской правовой системе.

При этом существующие недостатки не должны приводить к умалению роли административных регламентов в современной российской правовой системе. Эти нормативные правовые акты закрепили основные виды административных процедур, всесторонне способствуя претворению в жизнь функций органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Особенности юридической конструкции административных регламентов позволяют рассматривать данные нормативные правовые акты в качестве инструмента для борьбы с таким крайне негативным социальным явлением, как коррупция.

### References / Список литературы

- Antsiferova, O.V. (2002) The system of legislation: concept and structure. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 1(3), 5—13. (in Russian)  
*Анциферова О.В.* Система законодательства: понятие и структура // Вестник Челябинского государственного университета. 2002. № 1(3). С. 5—13.
- Arzamasov, Y.G. (2019) Regulatory impact assessment and risks in law: the experience of Russia and Continental Europe. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. (5), 4—31. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.5.4.31> (in Russian / in English).  
*Арзамасов Ю.Г.* Оценка регулирующего воздействия и риски в праве: опыт России и континентальной Европы // Право. Журнал высшей школы экономики. 2019. № S5. С. 4—31. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.5.4.31>
- Arzamasov, Y.G. & Nazaykinskaya, V.A. (2021) Administrative regulations as a type of public administration acts. *RUDN Journal of Law*. 25(4), 768—790. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790> (in Russian)

- Арзамасов Ю.Г., Назайкинская В.А. Административные регламенты как вид актов государственного управления // *RUDN Journal of Law*. 2021. Т. 25. № 4. С. 768—790. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790>
- Buryaga, V.O. (2015) Administrative regulations: some application problems. *Yuridicheskii mir*. (10), 35—39. (in Russian)  
 Буряга О.В. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // *Юридический мир*. 2015. № 10. С. 35—39.
- Chirkin, V.E. (2008) The Constitution of the Russian Federation: on the question of gaps and defects. *Gaps and defects in constitutional law and ways to eliminate them: Materials of the International scientific conference, Moscow, March 28—31, 2007*. Moscow, Moscow University Press. pp. 59—63. (in Russian)  
 Чиркин В.Е. Конституция РФ: к вопросу о пробелах и дефектах // *Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы Международной научной конференции, Москва, 28—31 марта 2007 года*. М.: Изд-во Московского государственного университета, 2007. С. 59—63.
- David, R. & ZHoffre-Spinozi, K. (2009) *The main legal systems of our time*. Transl. from French by Tumanova V.A. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. (in Russian)  
 Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с фр. В.А. Туманова. М.: Междунар. отношения, 2009. 456 с.
- Didikin, A.B. (2018) *Regulatory impact assessment and rulemaking: a collection of articles*. Yekaterinburg, Publishing solutions. (in Russian)  
 Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия и нормотворчество: сборник статей. Екатеринбург: Издательские решения, 2018. 50 с.
- Filatova, A.V. (2009) *Regulations and procedures in the field of implementation of state control (supervision)*. Saratov, Nauchnaya kniga Publ. (in Russian)  
 Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. 279 с.
- Frier, P. L. & Petit, J. (2014) *Droit administratif*. Paris, L.G.D.J. (in French).
- Gavrilov, A.M. (2015) On the purpose and some features of administrative regulations as legal acts of management. *Marijskij yuridicheskij vestnik*. 1(12), 39—43. (in Russian)  
 Гаврилов А.М. О назначении и некоторых особенностях административных регламентов как правовых актов управления // *Марийский юридический вестник*. 2015. № 1 (12). С. 39—43.
- Kozhokar, I.P. (2019) *Defects legal and regulatory regulation: monograph*. Moscow, Prospekt Publ. (in Russian).  
 Кожокаръ И.П. Дефекты нормативно-правового регулирования: монография. М.: Проспект, 2019. 296 с.
- Lazarev, V.M. (ed.). (1988) *The concept and types of management procedures. Their role in the mechanism of public administration*. Nauka Publ. (in Russian).  
 Лазарев В.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Наука, 1988. 272 с.
- Luchin, V.O. (1996) *Decree law in Russia*. Moscow, HGC Veles Publ. (in Russian).  
 Лучин В.О. Указное право в России. М.: ХГЦ Велес, 1996. 52 с.
- Lysenko, V.A., Kramskoy, I.S. & Ryazanova, N.A. (2015) Features of the normative legal act as a source of Russian law. *Bulletin of Economics, Law and Sociology*. (4), 204—208. (in Russian).  
 Лысенко В.А., Крамской И.С., Рязанова Н.А. Особенности нормативно-правового акта как источника российского права // *ВЭПС*. 2015. № 4. С. 204—208.
- Mal'ko, A.V. (2012) *Theory of legal policy: monograph*. Moscow, Yurilitinform Publ. (in Russian).  
 Малько А.В. Теория правовой политики: монография. М.: Юрлитинформ, 2012. 328 с.
- Marcou, G. & Moderne, F. (2006) *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*. Tome 2. Paris, l'Harmattan. (in French).
- Naryshkin, S.E. & Khabrieva, T.Ya. (eds.). (2006) *Administrative reform in Russia. Scientific and practical guide*. Moscow, Kontrakt Publ. (in Russian).  
 Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Контракт, 2006. 341 с.

- Nozdrachev, A.F. (2011) System regulation of administrative activity: domestic doctrine and practice. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. (8), 5—41. (in Russian).  
*Ноздрачев А.Ф.* Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5—41.
- Pigolkin, A.S. (ed.). (2003) *Systematization of legislation in the Russian Federation*. Saint Petersburg, Yuridicheskii tsentr. Press. (in Russian).  
Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Юрид. центр. Пресс, 2003. 382 с.
- Sokolova, M.A. (2016) *Defects of legal documents: monograph*. Yurisprudentsiya Publ. (in Russian).  
*Соколова М.А.* Дефекты юридических документов: монография. Изд-во Юриспруденция, 2016. 158 с.
- Starilov, Yu.N. (2015) The Russian Law on administrative procedures has to become an integral part of modern administrative law. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. (3), 20—28. (in Russian).  
*Старилов Ю.Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». 2015. № 3. С. 20—28.
- Tolstik, V.A. (2002) *Hierarchy of sources of Russian law. Monograph*. Nizhniy Novgorod, Intelservis Publ. (in Russian).  
*Толстик В.А.* Иерархия источников российского права: монография. Н. Новгород: Интелсервис, 2002. 216 с.
- Vershinina, E.S. (2010) *Regulation as a general legal phenomenon*. Diss. ... Candidate of Legal sciences. Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. (in Russian).  
*Вершинина Е.С.* Регламент как общеправовой феномен: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород: Нижегород. академия МВД России, 2010.
- Vlasenko, N.A. (1991) Logical and structural defects of the Soviet law system. *Izvestiya vuzov. Pravovedenie*. (3), 21—26. (in Russian).  
*Власенко Н.А.* Логико-структурные дефекты системы советского права // Изв. вузов. Правоведение. 1991. № 3. С. 21—26.
- Vlasenko, N.A. (2014) Concretization in law: methodological foundations of research. *Journal of Russian Law*. (7(211)), 60—75. (in Russian).  
*Власенко Н.А.* Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. 2014. № 7 (211). С. 60—75.
- Yackin, A.V. (2007) *Legal regulation of administrative reform in modern Russia*. Abstract dis. ... cand. of legal Sciences. Moscow, The Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. (in Russian).  
*Яцкин А.В.* Правовое регулирования административной реформы в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ИПП РАН, 2007. 25 с.

#### Сведения об авторе:

**Назайкинская Варвара Алексеевна** — преподаватель, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия; 109028, Россия, Москва, Большой Трехсвятительский пер., д. 3.

**ORCID ID: 0000-0001-8913-9903**

*e-mail:* vary07@bk.ru

#### About the author:

**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