МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ТОМСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ
ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
«АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»
СОВЕТ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 112-летию Юридического института Томского государственного университета и необходимости разработки программы противодействия коррупции на муниципальном уровне (Томск, 21–24 декабря 2010 г.)

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2010

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАК ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ МЕРА: НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

К.В. Давыдов, канд. юрид. наук, доцент Новосибирского юридического института (филиал) Томского государственного университета

Исключительно важным направлением борьбы с коррупцией является успешная деятельность правоохранительных органов. Однако в плане профилактики коррупции нельзя недооценивать и совершенствование нормативной базы позитивного (регулятивного) управленческого процесса. Несмотря на многолетние ожесточенные научные дискуссии по вопросам развития такого процесса, законодатель долгое время уделял приоритетное внимание лишь одному его направлению – юрисдикционному (причем внесудебному). Взаимодействие чиновника с населением регулировалось (и в значительной мере продолжает регулироваться) иначе. Здесь не было и нет недостатка в нормативных актах. Наоборот, количество разного рода ведомственных приказов, инструкций, положений, порядков, распоряжений, писем, наставлений, циркуляров и т. д. нередко превышает все разумные пределы. Причем эти правовые акты, как правило, изобилуют противоречиями и малопонятными, слабоформализованными предписаниями. Определить, кто конкретно, какие действия и в какие сроки должен совершить, зачастую невозможно даже профессиональному юристу, не говоря уже о гражданах, не имеющих специального образования. Подобные «резиновые формулировки» таят в себе риски принятия не только малоэффективных, но и откровенно противоправных управленческих решений. Таким образом, уже давно и явно назрела потребность в смене сложившейся модели регламентации управленческой деятельности органов исполнительной власти и во внедрении в деятельность их должностных лиц предельно четких и прозрачных административных процедур.

Не углубляясь в научные дискуссии, предлагаем определить административные процедуры как логически обособленные совокупности связанных общей задачей административных действий внешнеуправленческой и внутриорганизационной направленности пози-

тивного и охранительного характера, завершающиеся единым правовым результатом (принятием юридически значимого решения, выдачей документа и т. д.). К сожалению, феномен административных процедур до сих пор законодательно не урегулирован (к чему мы еще вернемся). Поэтому не будет преувеличением утверждение о том, что главным инструментом модернизации нормативной базы управленческого процесса, внедрения административных процедур в настоящее время являются правовые акты управления, и в первую очередь административные регламенты органов исполнительной власти [1]. Начиная с 2005 года институт административных регламентов получает все более широкое распространение. Только на федеральном уровне их принято несколько сотен. И количество этих административных актов продолжает расти. Впрочем, дело не только в количестве административных регламентов, но и в «качестве» предмета регулирования. Административными регламентами опосредуются многие важные группы общественных отношений. Назовем лишь некоторые: выдача, замена, учет паспортов, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственная регистрация юридических лиц, транспортных средств, борьба с безработицей, контроль и надзор за безопасностью дорожного движения и многое другое (не говоря уже о регулировании внутриорганизационных процедур в конкретных федеральных исполнительных органах).

Представляется неслучайным, что к числу основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2] отнес оптимизацию и конкретизацию полномочий государственных органов и их работников (которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах) [3]. Подобное внимание законодателя к административным регламентам объясняется, по крайней мере, двумя обстоятельствами. С одной стороны, последние не просто устанавливают административные процедуры (а также составляющие их административные действия), но задают принципиально новый уровень такой регламентации. Например, в соответствии с п. 32 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) [4], описание каждого административного действия должно содержать следующие обязательные элементы:

юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия; сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия (если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги), содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте административного регламента); содержание административного действия, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; критерии принятия решений; результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия; способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административного действия, в том числе в электронных системах. Также принципиальным моментом в установлении административными регламентами административных процедур должна была стать детализация последних не только за счет «дробления» процедур на элементарные действия, но и углубленная детализация по субъектам-исполнителям, с доведением до уровня конкретных должностных лиц. Как справедливо отмечает А.В. Яцкин, «…ни один федеральный закон или постановление Правительства не дает возможности установления персональной ответственности при реализации административных процедур»; «детализация описания отдельных действий в регламенте (до уровня ответственного) для российской правовой практики носит… беспрецедентный характер, позволяя довести описание до уровня "ответственных"» [5].

Вместе с тем необходимо отметить следующие основные проблемы совершенствования нормативной основы позитивного управленческого процесса с позиций профилактики коррупции. С одной стороны (как уже отмечалось выше), до настоящего времени отсутствует собственно законодательная основа последнего. Идея принятия нормативно-правового акта высшей юридической силы, устанавливающего управленческие процедуры, для отечественной юридической науки не является новой. Литература, посвященная проблемам разработки и принятия Управленческого кодекса [6] или Закона об административных процедурах [7], весьма обширна, и детальный ее анализ был бы выходом за рамки данной статьи. Вместе с тем отметим: именно с принятия такого общего правового акта и

должно начинаться полноценное и комплексное правовое регулирование вопросов административных процедур в деятельности исполнительных органов.

Однако и складывающаяся модель подзаконного регулирования управленческого процесса также несвободна от недостатков. Первая проблема заключается в отсутствии ясных критериев выбора тех или иных форм нормативных правовых актов управления при регулировании административно-процедурных отношений. В итоге, как справедливо пишет И.Н. Барциц, «следует… отметить, что регламентация административных процедур продолжает осуществляться ведомствами с помощью иного рода актов, а вовсе не административными регламентами» [8]. Полагаем целесообразным установить презумпцию обязательности принятия административных регламентов при регулировании отношений, с одной стороны, поддающихся достаточно «глубокой» формализации, а с другой стороны, носящих достаточно важный для управленческой сферы характер. Конечно, жесткие критерии «важности» общественных отношений выработать непросто. Вместе с тем можно вспомнить уже давно сделанный и оправдавший себя на практике шаг в сфере административного нормотворчества по вопросу государственной регистрации правовых актов управления. Последняя обязательна в отношении не всех нормативных административных актов, но тех из них, что устанавливают права и обязанности граждан (организаций) или носят межведомственный характер. Думается, первый случай (корректировка правовых статусов невластных субъектов права) в полной мере подпадает под обозначенный критерий важности. При этом административными регламентами должны регулироваться не любые, но сравнительно крупные «блоки» затрагивающих правовой статус субъектов права административных процедур.

Вторая проблема подзаконного регулирования управленческого процесса заключается в том, что даже сами административные регламенты нередко устанавливают дефектные административные процедуры. Нельзя не согласиться с А.С. Даниловым, отмечающим, что «…часто ведомства пытаются в виде регламентов представить существующую модель работы, не привнося никаких новаций. Действительно, зачем «напрягаться», что-то улучшая и переделывая?» [9]. Представляется необходимым последовательно провести ревизию таких административных процедурных актов «первой волны» с целью их модернизации.

Следующая проблема проистекает из указанного выше и заключается в том, что идея «связки» устанавливающих административные процедуры нормативных правовых актов управления с должностными регламентами государственных служащих в настоящий момент потерпела неудачу. Это обусловлено не только дефектами конструкции должностных регламентов, но и недостаточной четкостью определения так называемых функциональных ролей в самих нормативных административных актах [10]. Следовательно, до тех пор, пока не будет проведена соответствующая корректировка содержания административных и должностных регламентов, будут сохраняться правовые препятствия в реализации принципа персональной ответственности должностных лиц за ненадлежащее исполнение (неисполнение) должностных обязанностей (что является очевидно неблагоприятным фактором с точки зрения борьбы с коррупцией).

Наконец, исключительно важным направлением профилактики коррупции в государственном управлении является строгий мониторинг практики применения административных процедур, который, к сожалению, в настоящее время скорее декларируется, нежели реально осуществляется. Впрочем, внедрение такового в управленческую действительность, как представляется, зависит не столько от совершенства нормативной базы, сколько от политической воли соответствующих должностных лиц и государственных органов.

Литература

1. *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3.

2. *Российская* газета. – 2008. – 30 дек.

3. Стоит заметить, что в первоначальной редакции Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Указом Президента РФ от 31.07.2008 г. (*Российская* газета. – 2008. – 5 авг.), административные регламенты также определялись в качестве как средства конкретизации и оптимизации полномочий государственных органов, их работников, так и гарантии соблюдения прав и законных интересов граждан и организаций. К сожалению, в последующих редакциях названного плана упоминания об административных регламентах и административных процедурах были устранены.

4. *Постановление* Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 (с изм. и доп.) (СЗ РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4933).

5. *Яцкин А.В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 23.

6. *Махина С.Н.* Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж, 1999. – С. 46–52; *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: проблемы теории. – Воронеж, 1998. – С. 52–56.

7. *Административная* реформа в субъектах Российской Федерации… – М., 2008. – С. 23–24 (автор главы – Т.Я. Хабриева); *Барциц И.Н.* Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 5–11; *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 18; *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 12 и др.

8. *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2008. – С. 201.

9. *Данилов А.С.* Что мешает совершенствованию административных регламентов // Государственная служба. – 2008. – № 6. – С. 125.

10. *Давыдов К.В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. – М., 2010. – С. 85–120.