

## Секция «Юриспруденция»

### Подготовка административного акта: координационные механизмы

*Петров Антон Игоревич*

*Студент*

*Государственный университет - Высшая школа экономики, Юридический*

*факультет, Нижний Новгород, Россия*

*E-mail: anton.petrov.10u2@gmail.com*

Общественные отношения изменяются чрезвычайно быстро, особенно в условиях формирования нового информационного общества. Это не может не находить отражения в законодательной базе, структурирующей, охраняющей и регулирующей общественные отношения. Исполнительная власть ввиду своей непосредственной близости к гражданам, а также упрощенного формирования нормативной базы, быстрее всего реагирует на стремительные преобразования в обществе. Результатом является издание административно-правовых актов, процесс подготовки и принятия которых представляет определенный научный интерес, особенно на фоне перманентной административной реформы[1].

Невозможно представить конструктивное администрирование и нормотворчество без взаимодействия и сотрудничества органов исполнительной власти. Это сотрудничество реализуется через координацию, консультирование, согласование в контексте подотчетности; осуществляется в рамках решения конкретных управленческих задач, оформляется принятием конкретного нормативно правового акта.

Между тем на сегодняшний день не существует универсального правового акта, регулирующего алгоритм формирования правовых отношений взаимодействующих субъектов исполнительной власти. Есть лишь малочисленные статьи в многочисленных регламентах и актах, содержащих базовые положения относительно сотрудничества государственных исполнительных органов. Наблюдается феномен тройного регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти. Так, во-первых, большинство из них учреждены Указом Президента РФ[2], где обозначена не только «миссия министерств»[3], но и включены нормы, определяющие структурные и функциональные изменения. Это отражает определяющую роль первого лица Российской Федерации в функционировании органов исполнительной власти, находящихся под руководством Правительства РФ. Во-вторых, общие положения, полномочия и организация деятельности определяется Положениями, принятыми Правительством РФ[4]. В-третьих, решение вопросов по реализации функций министерств, а также порядку и алгоритму оказанию государственных услуг, вытекающих из задач самой властной структуры, прописаны в регламентах, утверждаемых самими центральными отраслевыми органами[5]. Такая особенность как субъектная множественность в статутном регулировании федеральных органов исполнительной власти может создать дисбаланс общей системы правового регулирования их деятельности.

Группа проблем связана с подготовкой и изданием совместного правового акта несколькими министерствами. Дело в том, что межведомственные правовые акты принимаются по вопросам, лежащим в компетенции нескольких заинтересованных властных органов.

Так, на федеральном уровне, существует «Типовой регламент взаимодействия органов исполнительной власти», который поверхностно, модельно регулирует процесс

создания и функционирования межведомственных комиссий. Это вызывает необходимость создания уточняющих актов как руководства к действию каждой межведомственной комиссии. Соответственно одно производство по изданию одного совместного акта, осуществляется на основании нескольких нормативных актов. При этом акты, уточняющие «Типовой регламент», принимаются, как правило, в каждом ведомстве, без ссылок друг на друга, что затрудняет реализацию производства по принятию совместных управленческих решений несколькими органами и вносит дисбаланс в координационный механизм реализации согласований и учета мнений заинтересованных в принятии межведомственного административного акта властных субъектов.

Кроме того, встает проблема реализации принципа законности и гласности, что требует устранить ряд промежуточных трудностей. Например, ряд административных актов для граждан оказывается просто недоступен. И дело здесь не в том, что их нет или они закрыты под грифом «секретно», а в том, что они есть, да еще и в свободном доступе, но чрезвычайно сложны для поиска, особенно, если неизвестно точное название документа.

Следующей проблемой является издание разными структурами одного уровня разных видов административно-правовых актов. Например, Министерство здравоохранения РФ издает приказы, указания, постановления, инструкции, а Министерство по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций лишь приказы и указания. Это, во-первых, не соответствует закрытому перечню видов нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти (Постановление Правительства РФ № 1009), в некоторой степени нарушает системность административно-правовых актов, их связь с уровнем ведомства в иерархии органов исполнительной власти.

Одной из проблемных сторон деятельности межведомственных комиссий является и низкий уровень ответственности как инициатора, подготовившего проект, так и органов его принявших. Совместная, «согласительная» процедура принятия проекта административного акта нивелирует эту ответственность.

Для разрешения сложившейся ситуации предлагается создание системы унифицированных регламентов для разных видов производств. Они должны содержать поэтапный алгоритм осуществления этих производств, устанавливать перечень всех необходимых документов и правил оформления. Важно создать электронные порталы межведомственных комиссий с установленной периодичностью опубликования отчетов по проделанной работе. Это позволит обеспечить высокий уровень гласности, а значит, повысит законность принимаемых решений и уровень их соответствия конституционным принципам, ответственность комиссий за принимаемые акты.

Поскольку административный акт – форма конкретного властного решения, совместное его принятие имеет место не только на федеральном уровне, но и региональном. Создание совместного административного акта в регионе имеет свои особенности, что было выявлено в ходе анализа соответствующих подзаконных актов Нижегородской области.

Во-первых, принятие межведомственных правовых актов это важнейшая составляющая не только формирования нормативно-правовой базы ведомств, но и необходимая стадия ряда административных производств по санкционированию («узакониванию») возникающих отношений между гражданином и государством[6].

Во-вторых, следует учесть, что региональные межведомственные комиссии, создаваемые для принятия административно-правовых актов на сегодня распространены лишь в деятельности правоохранительных органов, в то время как на федеральном уровне они имеют более широкий функциональный диапазон.

В-третьих, как правило, результатом каждого административного производства является принятие правового акта с визой одного ведомства, не смотря на то, что сам процесс базируется на череде процедур, выполняемых разными органами, организационно связанными горизонтально (реже вертикальной или диагональной связями)[7].

В-четвертых, доминирующей формой актов управления на региональном уровне (в отличие от федерального) являются индивидуальные акты управления, что связано с непосредственной близостью органов исполнительной власти регионов с гражданами и оказанием публичных услуг, которые связаны с производством актов индивидуального характера.

Основной проблемой взаимодействия органов исполнительной власти в субъекте РФ видится проблема коммуникации и обмена информацией в процессе сотрудничества при принятии конкретного решения в рамках оказания государственных услуг, что порождает очереди и удлинение сроков их оказания. Решение данной проблемы может дать информатизация процессов согласования и повсеместное внедрение электронной подписи.

Таким образом, совместное принятие административно-правового акта осуществляется на основании норм, содержащихся в целом ряде не систематизированных источников; в условиях субъектной множественности статутного регулирования; с нарушением принципа гласности; при низкой степени ответственности субъектов принятия и пр.

Думается, что повышению эффективности координационных механизмов принятия межведомственных административных актов может способствовать: создание единого регламента, унифицирующего действия заинтересованных в принятии совместного административного акта ведомств; упрощение доступа граждан к результатам деятельности межведомственных комиссий; повышение уровня информатизации координационной деятельности органов исполнительной власти.

[1] См. Мигин Сергей. От кризиса до кризиса / Российская бизнес-газета [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rg.ru/2008/10/14/krizis.html>

[2] Например, Министерство образования и науки Российской Федерации было образовано Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 11. – ст. 945.

[3] См.: Миссия министерства / Министерство образования и науки [Электронный ресурс] // URL: <http://mon.gov.ru/str/mon/mis/>

[4] Например, «Положение о Министерстве Энергетики Российской Федерации», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 22 – ст. 2577

[5] Например, не опубликованный «Регламент организации работ в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по лицензированию деятельности по производству и реализации специального игрового оборудования, предназначенного для осуществления игорного бизнеса» утвержден приказом Министерства промышленности и торговли РФ №95 от 3 марта 2009 г. // СПС Консультант-Плюс [Электронный

ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86998>

[6] См.: «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы повышения качества жизни населения Нижегородской области на 2012-2014 годы» // Портал малого и среднего предпринимательства. Нижегородская область [Электронный ресурс] // URL: <http://www.msp.nnov.ru/registry/program/srf/22,415158/>

[7] См.: Приказ министерства государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области от 14.12.2011 № 311-05-11-191/11 (ред. От 07.06.2012) «Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Предоставление в собственность земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории города Нижнего Новгорода, и земельных участков, находящихся в собственности Нижегородской области, на которых расположены здания, строения, сооружения» // «Нижегородская правда» № 15(25479), 11.02.2012

### Литература

1. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 11. – ст. 945.
2. «Положение о Министерстве Энергетики Российской Федерации» от 28 мая 2008 г. № 400 // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 22 – ст. 2577
3. «Регламент организации работ в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по лицензированию деятельности по производству и реализации специального игрового оборудования, предназначенного для осуществления игорного бизнеса» утвержден приказом Министерства промышленности и торговли РФ №95 от 3 марта 2009 г. // СПС Консультант-Плюс [Электронный ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86998>
4. Приказ министерства государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области от 14.12.2011 № 311-05-11-191/11 (ред. От 07.06.2012) «Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Предоставление в собственность земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории города Нижнего Новгорода, и земельных участков, находящихся в собственности Нижегородской области, на которых расположены здания, строения, сооружения» // «Нижегородская правда» № 15(25479), 11.02.2012
5. Мигин Сергей. От кризиса до кризиса / Российская бизнес-газета [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rg.ru/2008/10/14/krizis.html>
6. Миссия министерства / Министерство образования и науки [Электронный ресурс] // URL: <http://mon.gov.ru/str/mon/mis/>
7. «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры как основы повышения качества жизни населения Нижегородской области на 2012-2014 годы» // Портал малого и среднего предпринимательства. Нижегородская область [Электронный ресурс] // URL: <http://www.msp.nnov.ru/registry/program/srf/22,415158/>