

УДК 035.351

**Рожкова А.А.,
Студент магистратуры
2 курс, факультет
«Государственное и муниципальное управление»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва**

**РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ КАК
ОСНОВА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРОЦЕДУР ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

***Аннотация:** Статья посвящена изучению соответствия требованиям российского законодательства административных процедур, представленных в административном регламенте Росреестра. Исследуется структура, содержание некоторых блоков, правовое соответствие и современность регламента Росреестра. Анализ показал, что нормативный документ требует уточнения и обновления ряда административных процедур. Возникли правовые противоречия в результате отставания содержания регламента от быстрых изменений российского законодательства. Устранение выявленных противоречий повысит эффективность административных процедур, что позволит оказывать качественные государственные услуги.*

***Ключевые слова:** административный регламент, государственная услуга, административная процедура, Росреестр, регулирование.*

***Annotation:** The article is devoted to the legislative regulation of the Russian Federation in the administrative order of Rosreestr. The structure, content of some blocks, legal guidance and the modernity of the Rosreestr regulations are*

investigated. The analysis showed that the regulatory document requires clarification and adjustment of the procedure. Legal contradictions arose as a result of the drafting of a protocol on the rapid changes in Russian legislation. Eliminating the identified contradictions will increase the efficiency of procedures, which will improve the quality of quality services.

Key words: *administrative regulation, civil service, administrative proceedings, Rosreestr, regulation.*

Система государственного и муниципального управления требует постоянного совершенствования и развития института административных процедур, как основы предоставления государственных услуг высокого качества. Для регулирования административных процедур принимаются регламенты – особый тип нормативных актов. Административный регламент является удобным инструментом исследования качества административных процедур и поиска направлений их совершенствования.

Цель исследования: установить соответствие требованиям российского законодательства административных процедур, представленных в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти.

В качестве объекта исследования выбран административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), регулирующий административную процедуру оказания государственных услуг гражданам и организациям.

Предмет исследования: соотношение законодательства и административных регламентов Росреестра в процессе регулирования административных процедур.

Содержание административных регламентов федеральных органов исполнительной власти регулируется комплексом нормативных документов. Прежде всего, это Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений

граждан Российской Федерации» №. 59 [1], а также «Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. №373 «О разработке и утверждении административных регламентов ...» [3]. Данные документы были выбраны как базовые при изучении регламента Росреестра.

Организация административных процессов по предоставлению услуг в рамках Росреестра происходит согласно принятым внутренним нормативным документам. Действующий Административный регламент Росреестра принят Приказом Министерства экономического развития РФ № 278 в 2017 г. [4] и дополнен внутренним документом Росреестра [5].

Административный регламент определяет «стандарт и порядок предоставления государственной услуги по государственному кадастровому учету и регистрации недвижимого имущества (государственная услуга), в том числе сроки и последовательность административных процедур (действий) при предоставлении государственной услуги» [4].

В регламенте Росреестра представлено 22 результата предоставления государственной услуги: государственная регистрация прав, внесение информации в Единый государственный реестр, исправление технической ошибки в сведениях ЕГРН, отказ от внесения в реестр, выдача закладной и другие. Объем оказанных государственных услуг рассматриваемой организацией значительный. Росреестр получает 11-12 млн. обращений заявителей ежегодно.

Структура регламента Росреестра соответствует большей части требований базовых документов. Административный регламент Росреестра определяет: круг заявителей, требования к порядку информирования о предоставлении государственной услуги, процедуру предоставления услуги, сроки предоставления государственной услуги и другое. Не получили четкого регламентирования в регламенте Росреестра следующие вопросы: порядок взаимодействия между структурными подразделениями (требования присутствует в Постановлении Правительства №373 [3]); не описаны

возможности устранения избыточных административных процедур в деятельности подразделений Росреестра. Мало внимания в регламенте отводится уточнению ответственности должностных лиц за нарушение требований регламентов при выполнении административных процедур.

Согласно требованиям к регламентам, подобные документы не могут включать нормы, имеющие материальный характер [9]. В регламенте Росреестра содержится раздел «Порядок, размер и основания взимания государственной пошлины» [5], где раскрываются основания для получения платы по трем видам платежей, однако развитие процесса оказания услуг в исследуемой организации привело к появлению новых процедур, которые оказываются за дополнительную плату. Данный аспект требует закрепления в административном регламенте Росреестра.

Согласно еще одному требованию к административным регламентам, документы не должны содержать принципиально новых элементов понятийного аппарата. Регламент Росреестра содержит строгие и жестко регламентированные требования к помещениям, в которых предоставляется государственная услуга, к местам ожидания. Исследуемый регламент вводит процесс оценки показателей доступности и качества государственной услуги, в том числе количество взаимодействий заявителя с должностными лицами при предоставлении государственной услуги и их продолжительность, а также ряд дополнительных критериев оценки. Следует указать, что в Постановлении Правительства №373 отсутствует подобное требование. Статья 12 вводит требования в отношении контроля процесса оказания государственной услуги [3]. В регламенте Росреестра этому вопросу уделена отдельная глава 5 со статьями с 288 по 296 [5].

Таким образом, требования оценки показателей доступности и качества государственной услуги Росреестра являются дополнительными. Фактически исследуемый документ содержит две близкие по содержанию процедуры, что

нарушает принципы доступности и эффективности, предъявляемые к подобным документам.

Статья 139 регламента Росреестра вводит специальный набор «показателей доступности и качества предоставления государственной услуги», часть из них является спорными. В частности, нет системы оценки, и неясно, по каким критериям контролировать «доступность обращения за предоставлением государственной услуги», «возможность получения полной, актуальной и достоверной информации», «исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа» [5].

Регламент Росреестра содержит раздел, посвященный проведению правовой экспертизы документов, в том числе проверке законности сделки (статьи с 213 по 239) [5]. Правовым основанием для подобных процедур в рамках Росреестра был ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество», который утратил силу в 2016 г. Заменявший названный документ ФЗ от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ [2] не раскрывает понятия и процедуры проведения правовой экспертизы документов заявителей. Ссылка на другие правовые акты, которые могут регламентировать процесс правовой экспертизы, в регламенте Росреестра отсутствуют.

В отношении сроков рассмотрения обращений рассматриваемый регламент соответствует требованиям, закрепленным в базовом законе. На регистрацию обращения отводится 3 дня и 30 дней на обработку и ответ. Федеральный закон не конкретизирует, о каких днях идет речь: рабочих или календарных. Согласно практике, расчет ведется в календарных днях [6], но в регламенте Росреестра сделаны уточнения: «рабочих дней после принятия заявления». Противоречие заключается в том, что подобное уточнение введено не во все части регламента. В большинстве статей используется традиционная схема с указанием числа дней без уточнений. Например, в статье 97 указано, что срок ожидания по предварительной записи не должен

превышать трех дней [5]. В базовом законе не уточняется, как сдвигаются окончательные сроки исполнения установленных административных процедур, если она выпадает на выходной, праздничный день. Таким образом, вопрос о переносе сроков проведения административных процедур в рассмотренном регламенте имеет разные решения.

Для многих процедур Росреестра установлены временные требования от 5 до 30 минут. Указывается, что это «минимальные требования», но в статьях по смыслу они являются максимально допустимыми сроками: «не должно превышать 12 минут», «не может превышать 30 минут».

Базовый закон содержит положение об ответственности за нарушения порядка рассмотрения обращений граждан (ст.15 59) [1] со ссылкой на КАП РФ (ст. 5.59). Российское законодательство предусматривает наказание должностных лиц за нарушение процедуры оказания государственной услуги. В том числе, предусмотрено административное наказание и описана процедура привлечения конкретного должностного лица к административной ответственности. В регламенте Росреестра вводится «Ответственность должностных лиц органа, предоставляющего государственную услугу за решения и действия (бездействие)» (статьи 297 – 306) [5], но не уточняется, какими правовыми документами она регулируется, какие наказания предусматриваются.

Изучение процесса регламентации административных процедур в деятельности органов федеральной исполнительной власти показывает, что на государственном уровне активно и последовательно развивается правовое регулирование процедуры оказания государственных услуг.

Согласно принятому подходу «административный регламент является единственным документом, содержащим всю правовую информацию...необходимую как для граждан, так и для должностных лиц ... при их взаимодействии» [8, с. 10]. Проведенный анализ регламента Росреестра

показал, что документ содержит необходимую информацию, но требует расширения и уточнения ключевых положений.

Общая схема организации процедур оказания государственных услуг гражданам в Административном регламенте Росреестра соответствует требованиям российского законодательства. Алгоритм процедур раскрывается подробно, что соответствует задачам административных регламентов. Росреестр разработал детализированные регламенты, не противоречащие требованиям федерального законодательства. Существуют вопросы, требующие уточнения и исправления.

Некоторые статьи административного регламента содержат новые элементы правового регулирования, не отраженные в базовом федеральном законе, что создает противоречия и нарушает единую схему административной процедуры. Административные регламенты не должны порождать новые правовые обязанности и предоставлять новые права субъектам, также как и ограничивать их права и свободы.

Регламент Росреестра не всегда предлагает единую трактовку и схему процедур. Противоречия существуют в понимании сроков осуществления административных процессов, выделении ключевых операций, очередности работы с обращениями, распределении ответственности.

Решением проблем в сфере регулирования административных процедур в органы государственной власти может стать разработка «Типовой инструкции по ведению делопроизводства при оказании государственных услуг», которая должна стать единой в отношении граждан и юридических лиц, обращающихся во все органы государственной исполнительной власти на территории России.

Библиографический список:

1. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 № 528-ФЗ). Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. № 19 ст. 2060.
2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ. (в ред. от 20 октября 2022 г. №409-ФЗ). «О государственной регистрации недвижимости». Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. № 29 (часть I) ст. 4344.
3. 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» (ред. от 20 июля 2021 г.). Собрание законодательства Российской Федерации от 30 мая 2011 г. № 22 ст. 3169.
4. Приказ Минэкономразвития РФ №278 от 07.06.2017 «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». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284080/ (дата обращения: 2.11.2022).
5. Приказ Росреестра от 21.02.2020 № П/0043 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций операторов электронных площадок». URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/07->

ург/Административный%20Регламент%20,%20утвержденный%20приказом%20Росреестра%20от%2021.02.pdf (дата обращения: 2.11.2022).

6. Вялова Л.М. Законодательное и правовое регулирование работы с обращениями граждан (делопроизводственный аспект). Современные технологии делопроизводства и документооборота. №8. 2011. С. 64-73.

7. Дрофа В.Г. Административные регламенты органов исполнительной власти: понятие и назначение // Молодой ученый. 2022. № 21 (416). С. 512-515.

8. Козлова Л.С. Административные регламенты. М.: Юрайт, 2022. 415 с.

9. Стахов А.И. Исполнительное административно-процессуальное право / А.И. Стахов, П.И. Кононов. М.: Юрайт, 2022. 373 с.

10. Lapuente V., Van de Walle S. The effects of new public management on the quality of public services // Governance. Vol. 33. №3. 2020. P. 461-475.