

С. А. Старостин*

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. В статье идет речь о важной форме административно-правового регулирования общественных отношений — административных процедурах. Анализируются нормативные правовые источники, которые регулируют материальные и процессуальные аспекты административных процедур. В частности, рассмотрен Федеральный закон 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». На конкретных примерах предоставления квот на добычу охотничьих ресурсов и регулирования тарифов на энергетические ресурсы показаны проблемы разработки и исполнения административных регламентов в предпринимательской деятельности. В статье доказано, что неясность, заложенная на уровне федерального и регионального законодательства, негативно влияет на деятельность правоприменителя, правильное понимание им своих функций и границ полномочий. В качестве примеров оспаривания принимаемых нормативных правовых актов приведены решения судов Российской Федерации.

Ключевые слова: административный регламент, предпринимательская деятельность, административное правонарушение, административная ответственность, административное судопроизводство, правовые коллизии, оспаривание нормативного правового акта, охотничьи ресурсы, тарифы на электроэнергию.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.141.8.105-112

Начало активной работы по упорядочению административных процедур и созданию соответствующей правовой базы в предпринимательской деятельности связано с началом административной реформы. Отсчетной точкой в формировании правовой основы административных процедур в целом можно считать принятие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее — Федеральный закон о государственных и муниципальных услугах). Закон, в соответствии с его наименованием, носит преимущественно организационный характер, и с введе-

нием его в действие активизировалась работа по анализу и систематизации государственных функций, их процессуального содержания, выявлению имеющихся административных барьеров, избыточных требований, которые в конечном итоге служат серьезным ограничением к правовой активности граждан и организаций, в том числе в экономической сфере.

Законом введены понятия государственных и муниципальных услуг, под которыми понимаются функции государственных или муниципальных органов, реализуемые ими по запросу заинтересованных лиц — граждан, организаций. Дано понятие административного

¹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

© Старостин С. А., 2018

* Старостин Сергей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
grot.starostin@gmail.com
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

регламента как нормативного правового акта, устанавливающего порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

С принятием названного Федерального закона впервые на законодательном уровне закреплены требования к структуре нормативного правового акта, принимаемого в порядке подзаконного нормотворчества и регулирующего процедурную деятельность органов исполнительной власти. Статьей 12 Закона установлено, что структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие общие положения; стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения; формы контроля за исполнением административного регламента; порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в порядке подчиненности.

Законом установлены общие требования к разработке проектов административных регламентов. В их числе требования, направленные на то, чтобы обеспечить публичность процесса принятия административного регламента, участие заинтересованных лиц — прежде всего получателей государственных и муниципальных услуг, в оценке регулирующего воздействия, а также требование о проведении общественной и профессиональной экспертизы проекта, в том числе с точки зрения наличия в нем коррупциогенной составляющей, избыточного регулирования, оценки его содержания на предмет простоты и однозначности для понимания.

В Законе нашли применение многие научные разработки в области изучения и противодействия коррупции. Исследование практики реализации государственными и муниципальными органами возложенных на них функций в правоприменительной сфере позволило выявить ряд факторов, объективно затрудняющих доступ к государственным и муниципальным услугам и, как следствие, обуславливающих

возникновение неформальных отношений между получателями услуг и органами власти. Результаты таких исследований сформулированы в Законе в виде требований к взаимодействию с заявителем при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Так, государственные и муниципальные органы не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено регламентом, требовать осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления и др. Соответственно, административный регламент, разрабатываемый государственным органом, не должен содержать положений, предусматривающих возложение на заявителя подобных обязательств.

Статьей 29 Федерального закона о государственных и муниципальных услугах обозначен срок, когда должны были быть разработаны и приняты административные регламенты, а информация о них включена в соответствующие реестры — два года со дня вступления закона в силу. Административные регламенты, принятые до вступления закона в силу, должны были быть приведены в соответствие с его положениями до 01.07.2012.

Прошло уже много лет, но проделана лишь малая доля работы по проектированию и принятию административных регламентов.

Основной массив действующих на сегодняшний день регламентов представлен федеральным уровнем. Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373² утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг. Этим же постановлением федеральным органам исполнительной власти предписано до 01.07.2012 привести свои административные регламенты в соответствие с Федеральным законом о государственных и муниципальных услугах. Эта и иные сопутствующие меры обеспечили достаточно объемную правовую

² Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

регламентацию административных процедур федерального уровня исполнительной власти. По оценкам специалистов, уже принято порядка половины необходимых административных регламентов предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, что в числовом выражении приближается к 500 правовым актам³.

Что касается нормотворчества субъектов РФ в обозначенной сфере, то здесь работа продвигается значительно сложнее.

Необходимо отметить, что органам исполнительной власти субъектов РФ и муниципальным органам предоставлена достаточная свобода полномочий в сфере регулирования административных процедур, реализация которых находится в их компетенции. Федеральный центр взял на себя функцию методического сопровождения этой работы, предоставляя регионам возможность учесть экономические, социальные и иные особенности в организации процессуальной деятельности административных органов.

Вместе с тем предоставленная свобода влечет за собой возникновение многих неясностей. Одна из них связана с тем, в какой форме по результатам выполнения административной процедуры принимается решение о предоставлении государственной или муниципальной услуги.

Административная процедура представляет собой порядок принятия решения о правах и обязанностях конкретного гражданина или организации, форма такого решения — индивидуальный правовой акт. Однако законодатель не всегда придерживается этого правила.

В качестве примера приведем предоставление квот на добычу охотничьих ресурсов. В сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов объем их добычи регулируется понятиями лимита и квот. Лимит добычи охотничьих ресурсов устанавливается актом высшего должностного лица субъекта РФ. Данный акт подготавливается и принимается в соответствии с порядком, утвержденным приказом Минприроды РФ от 29.06.2010 № 228⁴.

Согласно данному порядку в системе органов исполнительной власти субъекта РФ

избирается орган, ответственный за подготовку проекта решения об утверждении лимита. Данный орган организует до 15 апреля соответствующего года сбор заявок от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих охотничьи угодья на основе охотхозяйственного соглашения на установление квот. В заявке хозяйствующие субъекты указывают свойственную для вида охотничьего ресурса площадь обитания или общую площадь охотничьего угодья, численность охотничьего ресурса и показатель численности на 1 000 га в текущем году и за два предыдущих года; квоту добычи, выраженную в процентах от численности охотничьего ресурса в текущем году; квоту добычи, выраженную в количестве особей, предполагаемых к изъятию, с разбивкой по возрасту. При исчислении квоты заявители руководствуются нормативом допустимого изъятия охотничьих ресурсов, в соответствии с которым определяется ее максимальный размер. Хозяйствующие субъекты вправе заявить квоту в меньшем размере.

Поданные заявки рассматриваются уполномоченным органом, в том числе с целью проверки правильности исчисления квот. В случае если планируемая квота добычи охотничьих ресурсов в закрепленном охотничьем угодье, указанная в заявке, выше, чем допускается нормативами допустимого изъятия охотничьих ресурсов, либо при установлении квоты не учтено снижение численности охотничьих ресурсов относительно численности в предыдущем сезоне охоты, уполномоченный орган устанавливает квоту в меньшем объеме.

Квоты, после их проверки и корректировки уполномоченным органом, включаются в проект решения о лимите добычи охотничьих ресурсов, который затем направляется на экологическую экспертизу и в заинтересованные органы для согласования. Содержание проекта включает в себя размеры квот, установленных для каждого охотничьего хозяйства, а также квот добычи охотничьих ресурсов в общедоступных охотничьих угодьях и квот, установленных в целях научно-исследовательской и иной подобной деятельности, и размер лимита до-

³ Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : Nota Bene, 2010. С. 7.

⁴ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.06.2010 № 228 «Об утверждении порядка принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов, внесения в него изменений и требований к его содержанию» // СПС «КонсультантПлюс».

бычи, складывающегося из суммы всех установленных квот.

Из описанной процедуры очевидно, что в ходе нее решается вопрос о правах хозяйствующих субъектов, заключивших охотхозяйственное соглашение. Принятым решением затрагиваются их права и интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, поскольку размером квоты добычи охотничьих ресурсов определяется, например, объем услуг по любительской охоте, которые могут быть предложены потребителю в охотхозяйстве, размер вырученной от этого прибыли и, как следствие, дальнейшая заинтересованность юридического лица или индивидуального предпринимателя в поддержании охотхозяйственных отношений с государством.

Вместе с тем решение, принимаемое по завершении рассмотрения заявок хозяйствующих субъектов в форме нормативного правового акта, выпадает из общей концепции административной процедуры. В правоприменительной практике это приводит к негативным последствиям прежде всего для самих заявителей.

Так, арбитражными судами рассматривалось дело № А28-5122/2011⁵ по заявлению общественной организации «Кировское областное общество охотников и рыболовов» к Управлению охраны и использования животного мира Кировской области. Общество направило в Управление заявку на установление квот добычи охотничьих ресурсов, в которой просило установить квоту добычи медведя в объеме семи особей. Из проекта указа губернатора Кировской области общество узнало, что в отношении используемого им охотничьего хозяйства будет установлена квота в размере одного медведя. Согласно переписке с Управлением охраны и использования животного мира заявленная квота была уменьшена в связи с тем, что она превышает норматив допустимого изъятия охотничьих ресурсов, также при расчете квоты не учтено снижение численности медведей относительно численности в предыдущем сезоне охоты. Общество обжаловало действия, связанные с занижением квоты, в суд.

Отказывая в удовлетворении требований общества, суды исходили из того, что оспариваемые действия Управления были совершены в период подготовки проекта указа губернатора Кировской области «Об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов и квот их добычи на территории Кировской области», который подписан 28.07.2011. Квота добычи охотничьих ресурсов является установленной и имеет правовые последствия при утверждении соответствующего нормативного правового акта. Действия Управления, реализованные в порядке нормотворческой деятельности при подготовке проекта указа губернатора, права и интересы общества не нарушают.

В описанной ситуации, чтобы защитить свои права, общество вынуждено обращаться в суд в ином процессуальном порядке.

Требования об оспаривании нормативных правовых актов, за некоторыми исключениями, рассматриваются судом общей юрисдикции в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ). Отличительная особенность при рассмотрении судом таких требований состоит в механизме восстановления нарушенного права. Согласно ч. 2 ст. 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом может быть принято решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Нормативный правовой акт в оспоренной части перестает действовать и порождать правовые последствия. В нашем примере это означает, что заявка юридического лица или предпринимателя на установление квоты остается нерассмотренной. Уже утвержденная для него и оспоренная квота перестает действовать с принятием решения суда, а обязанности заново рассмотреть поданную заявку и принять по ней решение у уполномоченного органа не возникает, поскольку процедура рассмотрения

⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.04.2012 по делу № А28-5122/2011 // Картоотека арбитражных дел. 2018. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3222c3a9-fe2f-4d66-8b8f-a95473466951/A28-5122-2011_20120405_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf (дата обращения: 23.01.2018).

заявок с принятием нормативного правового акта субъекта РФ об утверждении лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов завершается.

Обозначенная проблема несоответствия процедуры и принимаемого по ее итогам решения более глубокий характер имеет в сфере регулирования тарифов на энергетические ресурсы. Согласно концепции, заложенной в федеральные законы от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»⁶, от 17.12.2011 № 416 «О водоснабжении и водоотведении»⁷ и от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁸, если условия рынка энергоресурса не позволяют обеспечить конкуренцию хозяйствующих субъектов, то на такой ресурс и услуги по его передаче устанавливаются регулируемые тарифы.

Установление тарифа осуществляется в отношении конкретного хозяйствующего субъекта как занимающего монопольное положение в соответствующем секторе рынка и носит, как правило, заявительный характер.

Чтобы тариф на энергоресурс, услуги по его передаче был установлен, хозяйствующий субъект должен пройти определенную процедуру. Такая процедура предусмотрена, например, Правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075⁹. В соответствии с Правилами регулируемая организация до 1 мая года, предшествующего очередному периоду регулирования, представляет в орган регулирования предложение об установлении тарифов и заявление о выборе метода регулирования. Предложение состоит из заявления регулируемой организации, в котором указываются сведения о ней и основания, по которым заявитель обратился в орган регулирования для установления тарифов. К заявлению прилагается ряд материалов, включая копии бухгалтерской и статистической отчетности, расчет полезного отпуска тепловой энергии (мощности), теплоносителя, расчет расходов и необходимой валовой выручки от регулируемой деятельности в сфере теплоснабжения с приложением экономического обоснования исходных данных, расчет цен (тарифов), копии документов, обосновывающих дополнительные затраты организации на развитие ее деятельности, и др.

Орган регулирования анализирует представленные данные и вправе в ходе этой работы запросить у хозяйствующего субъекта дополнительные сведения, в том числе документы, подтверждающие фактически понесенные им расходы в предыдущем периоде регулирования.

Далее проводится экспертиза предложений об установлении тарифов. Экспертное заключение органа регулирования, а также экспертные заключения, представленные по инициативе заявителя, потребителей и иных заинтересованных организаций, приобщаются к делу об открытии и рассмотрении дела об установлении тарифов. Решение об установлении тарифов принимается органом регулирования по итогам заседания коллегии органа регулирования не позднее 20 декабря года, предшествующего периоду регулирования, на который устанавливаются цены.

Процедура установления тарифа в сфере теплоснабжения лишь кратко описана нами, однако из изложенного можно понять, что она имеет административный, а не нормотворческий характер. К этому выводу приводит ряд моментов. Во-первых, процедура осуществляется в интересах хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность по поставке тепловых ресурсов и оказание услуг по их передаче, и ее итог напрямую влияет на будущий экономический результат этой деятельности. Иницируется эта процедура, за некоторым исключением, по заявлению заинтересованного субъекта.

Во-вторых, вопрос установления тарифа решается применительно к этому субъекту, при этом учитываются особенности его хозяйствования и организационной структуры, имеющиеся в его распоряжении материально-производственные активы и мощности, их техническое состояние, необходимость их ремонта или обновления, численность административного и производственно-технического персонала, затраты на услуги иных организаций, используемые в производстве, и т.п.

В-третьих, тариф может применяться лишь тем хозяйствующим субъектом, в отношении

⁶ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

⁸ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

⁹ СЗ РФ. 2012. № 44. Ст. 6022.

которого он установлен. Смена собственника теплоснабжающего предприятия не влечет правопреемства в отношении тарифа, применяемого при обслуживании потребителей с использованием мощностей данного предприятия.

Такой подход вытекает из положений п. 21 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075¹⁰. Федеральная служба по тарифам по этому вопросу разъяснила, что в отношении источников тепловой энергии и (или) тепловых сетей теплоснабжающей (теплосетевой) организации, которая в порядке правопреемства в текущий период регулирования в полном объеме приобрела права и обязанности организации, осуществлявшей регулируемые виды деятельности, могут применяться тарифы, установленные для реорганизованной организации, лишь в случае, если правопреемство наступило в результате реорганизации. В иных случаях организация-правопреемник обязана обратиться в регулирующий орган с предложением об установлении для нее тарифа¹¹.

Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений¹².

Если проанализировать те признаки, которые названы нами выше, становится понятно, что решение об установлении тарифа в сфере теплоснабжения не в полной мере отвечает понятию нормативного правового акта. Но согласно сложившейся практике такое решение имеет статус нормативного правового акта,

принимаемого компетентным органом исполнительной власти субъекта РФ.

Из-за такого подхода возникает немало правовых коллизий. Пленум Верховного Суда РФ одной из тем, требующих разъяснения в судебной практике, избрал споры, возникающие в связи с признанием недействующим нормативного правового акта об установлении тарифа. Такие споры связаны с осуществлением расчетов за поставленный в течение регулируемого периода энергоресурс, оказанные услуги, когда ни одна из сторон правоотношения — ни потребитель, ни ресурсоснабжающая организация не знает, какой тариф следует применять. Принятое по итогам работы Пленума Верховного Суда РФ постановление¹³ примечательно тем, что обязывает регулирующий орган незамедлительно принять новый нормативный правовой акт об установлении тарифа взамен признанного недействующим и учесть при этом те недостатки, которые явились основанием для его отмены. Пленум позволил суду самому устанавливать тариф в конкретном деле, а также учесть выводы по судебным делам, при рассмотрении которых уже определялась стоимость этого же ресурса. Это новеллы, которые отчасти затрагивают принципы осуществления судебной власти, в том числе невмешательства в сферу полномочий иных ветвей власти, правила судебной преюдиции и т.п. Однако, как представляется, это вынужденная мера, обусловленная концептуальной ошибкой, когда законодатель не учитывает четкого разграничения нормотворческих и административных процедур.

Неясность, заложенная на уровне федерального законодательства, влияет и на деятельность правоприменителя, правильное понимание им своих функций и границ полномочий.

В практике Верховного Суда РФ имелся такой случай. Временно исполняющим обязанности Главы Удмуртской Республики был издан указ от 28.07.2014 № 236, которым утверждались лимиты, квоты, объемы добычи охотни-

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 44. Ст. 6022.

¹¹ Информационное письмо ФСТ России от 07.07.2014 № СЗ-7270/5 «По вопросу применения тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в порядке правопреемства» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2016 № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2.

чьих ресурсов в Удмуртской Республике на период с 01.08.2014 до 01.08.2015. Заместитель прокурора Удмуртской Республики обратился в суд с заявлением об оспаривании названного указа в части установления квот добычи охотничьих ресурсов охотопользователям, заявки которых на установление квоты добычи охотничьих ресурсов поданы в уполномоченный орган после установленного законом срока, и охотопользователей, подавших заявку на установление квот в меньшем размере, чем предусмотрено указом.

Удовлетворяя заявленные требования и признавая указ в оспариваемой части не соответствующим федеральному законодательству, суды исходили из следующего. Установлено, что некоторые охотопользователи подали заявки на квоты с нарушением срока, т.е. после 15.04.2014. Суды признали таких охотопользователей не подавшими заявки и пришли к выводу, что у Главы Удмуртской Республики отсутствовали полномочия утвердить им квоты.

В отношении ряда других охотопользователей квота была определена указом, исходя из нормативов допустимого изъятия охотничьих ресурсов. Однако в своих заявках данные лица указали квоту в меньшем размере. Суды признали, что охотопользователи вправе указать в заявке меньший размер квоты в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов, чем рассчитанный по установленным нормативам допустимого изъятия охотничьих ресурсов. Данное волеизъявление является обязательным для уполномоченного органа, ответственного за подготовку указа, и для Главы Удмуртской Республики. Суды посчитали, что уполномоченные органы субъекта РФ не наделены полномочиями по увеличению размера квот, указанных в заявках на добычу охотничьих ресурсов того или иного вида, в том числе и определенных возрастных групп¹⁴.

Данный пример интересен тем, что подводит к вопросу о пределах полномочий правотворческой ветви власти. Согласно устоявшейся концепции, закрепленной в Конституции РФ, выделяются предметы ведения РФ, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предметы ведения субъек-

тов РФ. Законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принимаемым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения.

Как уже говорилось выше, Законом об охоте предусмотрено, что высшим должностным лицом субъекта РФ утверждаются лишь лимиты добычи охотничьих ресурсов. Сказано также, что квоты определяются по заявкам охотопользователей в отношении каждого охотничьего угодья. Обязанность высшего должностного лица субъекта РФ утверждать квоты законом не предусмотрена.

Однако такая обязанность существует, и проистекает она из порядка принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов Министерством природных ресурсов РФ¹⁵. То есть полнота нормотворческой власти, имеющаяся у соответствующего органа субъекта РФ, ограничивается правовым актом управления, изданным органом исполнительной власти. Причем ограничивается таким образом, что понуждает орган субъекта при реализации своих нормотворческих полномочий руководствоваться не необходимостью правового закрепления того или иного нормативного правила или запрета, а волеизъявлением и интересами отдельного лица в правоприменительной сфере.

Представляется, что описанная нами проблема имеет системный характер и обусловлена отсутствием надлежащей нормативно-правовой базы, посвященной административным процедурам. Федеральный закон о государственных и муниципальных услугах не охватывает всех особенностей административных процедур, имеющих в современной правоприменительной практике. Несмотря на большое число действующих административных регламентов, которое продолжает расти, за пределами правового поля указанного Закона остаются многие ситуации, в которых процессуальная природа совершаемых органами исполнительной власти действий недостаточно определена. И если не будут выработаны единые законодательные критерии, позволяющие идентифицировать административные процедуры, правовых коллизий не избежать.

¹⁴ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.06.2015 № 43-АПГ15-2 // URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=1356726 (дата обращения: 04.02.2018).

¹⁵ Имеется в виду приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29.06.2010 № 228 «Об утверждении порядка принятия документа об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов, внесения в него изменений и требований к его содержанию».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2009.
2. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2009.
3. Барциц И. Н. Административный регламент: предложения к методике разработки // Среднерусский вестник общественных наук. Межрегиональное научно-образовательное издание. — 2007. — № 1 (2).
4. Брижанин В. В. Административные регламенты органов государственного управления в аспекте административной реформы в Российской Федерации. — СПб., 2008.
5. Грицай Г. И., Чибинев В. М. Административные регламенты в системе законодательства РФ : монография. — СПб. : Лемма, 2009.

Материал поступил в редакцию 2 апреля 2018 г.

CURRENT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN BUSINESS

STAROSTIN Sergey Alekseevich — Doctor of Law, Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
grot.starostin@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article deals with an important form of administrative legal regulation of public relations — administrative procedures. The author analyzes the regulatory sources that regulate substantive and procedural aspects of administrative procedures. In particular, the Federal law of 2010 “Concerning the Organization of the Provision of State and Municipal Services” is considered.*

Case study of granting of quotas on extraction of the hunting resources and regulation of tariffs for energy resources makes it possible to show the development and enforcement of administrative regulations in business. The article proves that the uncertainty inherent in the Federal and regional legislation adversely affects the activities of law enforcers, the correct understanding of their duties and boundaries of authority. The decisions of the courts of the Russian Federation are given as examples of the challenged regulatory acts.

Keywords: *administrative regulations, business operations, administrative offence, administrative responsibility, administrative court procedure, conflict of law, challenging regulatory acts, hunting resources, electricity tariffs.*

REFERENCES

1. Davydov K.V. Administrativnye reglamenti federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti : teoretiko-pravovoe issledovanie : Avtoreferat dis. kand. yurid. nauk [Administrative regulations of Federal Executive bodies : theoretical and legal research : Abstract of the PhD Thesis]. Voronezh, 2009.
2. Davydov K.V. Administrativnye reglamenti federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti : teoretiko-pravovoe issledovanie : Diss. kand. yurid. nauk [Administrative regulations of Federal Executive bodies : theoretical and legal research : PhD Thesis]. Voronezh, 2009.
3. Bartsits I.N. Administrativnyy reglament predlozheniya k metodike razrabotki srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk [Administrative provision: suggestions for methodology development]. Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk. Mezhhregionalnoe nauchnoobrazovatelnoe izdanie [Central Russian Journal of Social Sciences. Interregional scientific and educational issue]. 2007. No. 1 (2).
4. Brizhanin V.V. Administrativnye reglamenti organov gosudarstvennogo upravleniya v aspekte administrativnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii [Administrative provisions of government control bodies in the aspect of administrative reform in the Russian Federation]. St. Petersburg, 2008.
5. Gritsay G.I., Chibinev V.M. Administrativnye reglamenti v sisteme zakonodatelstva RF : monografiya [Administrative provisions in the system of legislation of the Russian Federation : Monograph]. St. Petersburg: Lemma Publ., 2009.