

Мицкевич Л. А. / Mitskevich L. A.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ
КАК ВИД УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР**

**ADMINISTRATIVE PROCEDURES
AS A TYPE OF MANAGEMENT PROCEDURES**

Мицкевич Людмила

Абрамовна,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, г. Красноярск.

Рассматриваются проблемы административного процесса не в традиционном юридическом аспекте, с использованием преимущественно формально-догматического подхода, а в управленческом аспекте, с точки зрения содержательной деятельности и в первую очередь, с помощью анализа управленческой природы процесса.

Ключевые слова: управленческие процедуры, административные процедуры, административно-процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти, государственно-управленческая деятельность.

Mitskevich Lyudmila

Abramovna,

*c.j.s. (PhD in law), Associate professor,
Professor of the department of constitutional, administrative and municipal law of the Law Institute of the Siberian Federal University, Krasnoyarsk.*

The article deals with the issue of administrative process not through a traditional legal aspect, using mainly formally dogmatic approach, but through managerial aspect, in terms of substantial activity and, primarily, through the analysis of the managerial nature of process.

Keywords: management procedures, administrative procedures, administrative procedural forms of activity of executive authorities, public management.

Совершенствование административно-процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти обозначено как одно из основных направлений повышения эффективности государственного управления в РФ. При проведении реформ по совершенствованию государственного управления в других странах одним из центральных моментов также было изменение правового регулирования в целях оптимизации процессуальных форм (административных процедур). Это обусловлено тем, что административные процедуры являются основным моментом, процессуально фиксирующим взаимоотношения исполнительной власти и граждан, и, в конечном счете, показывающим степень настроенности органов исполнительной власти на реализацию и защиту прав и законных интересов граждан. В этом заключается социально-юридическое значение правовых процедур управленческого процесса и, следовательно, это обуславливает важность их правового регулирования. Представляется, что в основе правового регулирования должно лежать не только корректное построение юридических конструкций, но и понимание управленческой природы процедур, что позволит правильно определить соотношение формальных (правовых) и неформальных процедур.

Основные понятия административно-правовой науки в той или иной степени всегда отражают двойственную природу государственно-управленческой деятельности – управленческое содержание и опосредующую его правовую форму. В своем развитии российская наука административного права испытывала поочередно доминирующее влияние как юридических

конструкций, так и управленческих реалий. Дореволюционное административное право находилось под влиянием немецкого и французского административного права, в которых были сильны традиции формально-догматического подхода¹, в советский период большое внимание уделялось исследованию теории управления². В современных условиях поочередно действуют обе тенденции: происходит формирование правовых категорий, вызванных к жизни реформами государственно-управленческой деятельности³, а также происходит усиление юридической «составляющей» в деятельности исполнительной власти, что связано в значительной степени с административно-процессуальным регулированием⁴.

В этом плане представляется весьма интересным рассмотреть проблемы административного процесса не в традиционном юридическом аспекте, с использованием преимущественно формально-догматического подхода, а в управленческом аспекте, с точки зрения содержательной деятельности, т. е., в первую очередь, с помощью анализа управленческой природы процесса. Эти два аспекта вместе и образуют административный процесс, поскольку управленческий процесс, будучи урегулирован нормами административного права, превращается в административный процесс, но содержание внутри этой правовой формы по-прежнему остается управленческим. Не вдаваясь в анализ дискуссии в административно-правовой литературе по поводу соотношения понятий «процесс», «процедура» и «производство»⁵, можно предложить для описания организационного содержания использовать применяющиеся в управленческой литературе понятия – *процесс* (последовательность или цикличность определенных этапов (фаз) и *процедура* (набор или последовательность действий (операций), с помощью которых осуществляется управленческий процесс⁶.

1 См.: Елистратов А. И. Основы начала административного права. М., 1917.

2 См., напр.: Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987; Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968.

3 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 18.07.2011) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ, 02.08.2010, № 31, Ст. 4179; Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 19.08.2011) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ, 30.05.2011, № 22, Ст. 3169.

4 См. напр.: Кодекс административного судопроизводства РФ // Российская газета. 2015. № 49.

5 См. об этом: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 302; Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 186-190; Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Серия «Юбилеи, конференции, форумы». Воронеж, 2003. Вып. 1. С. 41; Стахов А. И., Нестеренко И. А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 37-42.

6 См. напр.: Агаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 2004. С. 252-256.

В соответствии с разделением управленческого содержания и правовой формы можно выделить два вида управленческих процедур – это формальные или правовые (*административно-правовые*) процедуры, урегулированные нормами права, и иные *управленческие (неформальные) процедуры*, не закрепленные в нормах права, существующие как сложившаяся *практика*, как организационный обычай, образующие неправовую часть управленческой деятельности органов исполнительной власти. Как можно видеть, эта классификация тесно связана с видами форм государственного управления, традиционно выделяемыми в науке административного права⁷. В зависимости от юридических свойств формы делятся на правовые (влекущие правовые последствия) и неправовые (не влекущие правовых последствий)⁸. Правовой является деятельность, непосредственно влекущая правовые последствия, осуществляемая на основе норм права и требующая определенного юридического оформления. К неправовым формам деятельности относятся организационные действия и материально-технические операции, не влекущие юридических последствий. Это проведение совещаний, обсуждений, проверок, распространение передового опыта, разработка прогнозов, методических рекомендаций, организация пресс-конференций, осуществление статистического учета и т. д.⁹ К материально-техническим действиям (операциям) традиционно относят делопроизводственные операции, фактические действия по передаче средств или имущества, статистические, информационно-справочные (составление докладов, записок и т. п.), вспомогательные технические операции (обеспечение оборудованием)¹⁰, в современных условиях возникают такие действия, как обеспечение органа современными техническими средствами, компьютерами, иной оргтехникой, офисной мебелью, ремонт офисных помещений, зданий и т. п.¹¹

Представляется, что между традиционно выделяемыми формами государственного управления и их процессуальным опосредованием существует особенная (так сказать, «генетическая») связь. Не случайно рядом авторов¹² кроме указанных традиционных форм управленческой деятельности выделялись (именно в качестве форм) процессуальные формы государственного

7 Старосьяк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1960. С. 16; Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 349-351.

8 Административное право России: учебник / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2010. С. 124-125; Административное право: Учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М., 2008. С. 235-237

9 Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2001. С. 269.

10 Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 364-365.

11 Административное право России: учебник / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2010. С. 128.

12 Формы государственного управления / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1983.

управления, но этот подход не нашел значительного отклика в литературе. Вместе с тем, совершенно очевидно, что деятельность органов исполнительной власти, направленная на возникновение правовых последствий (принятие нормативных актов, издание индивидуальных актов и т. п.), осуществляется по *определенной процедуре, урегулированной нормами права*. Деятельность органов в неправовых формах (организационные действия и материально-технические операции), не влекущая юридических последствий, не регламентирована нормами права, но осуществляется также по определенной *управленческой процедуре*. Эта процедура образует своеобразный «обычай управленческой практики», применяется по усмотрению служащих и в соответствии с принятой практикой, рекомендациями теории управления, указаниями руководства. Хотя управленческая деятельность субъектов в неправовых формах осуществляется при отсутствии правовой регламентации процедуры, однако она должна осуществляться в правовых рамках. Как указывается в немецкой литературе по этому поводу, свобода действий органов в неправовых формах означает свободу от предписаний закона, но не «свободу от права»¹³. Следовательно, направленность действий субъектов управления на получение правового результата обуславливает строгую процессуальную форму, т. е. требует административно-правовых процедур для этих действий, отсутствие же правового результата предполагает и отсутствие регламентированных правовых процедур.

Таким образом, один из критериев для исследования административных процедур как вида управленческих процедур – это направленность на возникновение *правовых последствий*, и *виды* этих правовых последствий (например, нормативные или индивидуальные акты) что и обуславливает наличие или отсутствие юридической регламентации процесса.

Как известно, при характеристике административного процесса выделяются позитивные и негативные виды процедур (производств). В ходе научных дискуссий по проблемам административного процесса сформулированы предложения ученых о делении на административно-процедурный и административно-юрисдикционный виды процесса¹⁴. В таких случаях критерием служит *характер взаимоотношений субъекта и объекта управления*, и соответственно, *методы воздействия и характер последствий* для невластной стороны. Так, по методам воздействия субъекта управления на объект выделяют *позитивные и негативные* виды административного процесса, что находит

13 Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München. 2010. S. 423.

14 Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. М., 2000. С. 384.

отражение и в терминологии: например, административные *процедуры* предоставления услуг и дисциплинарное производство или *производство* по делам об административных правонарушениях¹⁵. Таким образом, хотя в отечественной литературе не принято выделять в качестве основных видов позитивное и негативное государственное управление (в отличие от зарубежного административного права, где общепризнано деление государственного управления на позитивное, предоставляющее блага гражданам, и негативное, обременяющее граждан¹⁶), тем не менее, «не замечаемое» отечественной наукой административного права явление находит свое проявление в позитивном и негативном видах процесса.

Описанные критерии характеризуют юридический аспект исследования административного процесса, эти критерии – *наличие или отсутствие правовых последствий, их виды, а также их позитивный или негативный характер для адресата*. Если же взять за основу исследования содержание управленческого процесса, то это позволяет взглянуть на административные процедуры с иной стороны.

Такой *управленческий критерий*, как *функции* органов исполнительной власти (или иными словами, виды деятельности), порождает основания для разделения на правоустановительные, правоприменительные и правоохранительные виды процесса¹⁷. Выделяемые в литературе такие виды производств, как контрольно-надзорное производство, разрешительное, лицензионное, регистрационное и т. п. виды производств также имеют в своей основе осуществление тех или иных функций органов.

Так, в литературе при отнесении к административно-процессуальным нормам предлагается ориентироваться на вид, характер, последовательность, продолжительность, а также порядок документального оформления действий органов исполнительной власти и их должностных лиц, связанных с исполнением таких функций, как предоставление государственных услуг, контроль и надзор в установленной сфере деятельности, административное преследование лиц, совершивших административные правонарушения, досудебное разрешение административных споров, и др.¹⁸

15 Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. М., 2000. С. 384; Административное право России: курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505-506.

16 См. об этом: Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М., 2012. С. 45-58; Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии. Красноярск, 2008. С. 20.

17 Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. М., 2000. С. 384.

18 Стахов А. И. Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 13-16.

Вместе с тем, для разграничения управленческого и юридического значения функций следует отметить, что указанные функции стали проявляться в правовой науке в виде юридических понятий лишь с их закреплением в нормативных правовых актах в ходе проведения административной реформы¹⁹. Как известно, до этого момента функции считались наименее «юридизированным» понятием административного права²⁰. Таким образом, «неюридическое», сугубо управленческое понятие превратилось в юридическое, но при этом содержательно осталось относящимся к управленческому процессу. Представляется весьма интересным рассмотреть влияние субъективного фактора при правовом оформлении данной «метаморфозы», поскольку равные по своей управленческой сущности функции получили совершенно различное правовое регулирование, в том числе (или даже в первую очередь), административно-процессуальное. Как уже неоднократно отмечалось в литературе²¹, идеология административной реформы в РФ оказалась сориентирована на опыт стран англо-саксонской системы, поэтому основным направлением развития законодательства стали разработка и принятие административных регламентов. В результате сформировалось два разных сегмента отечественного законодательства, с одной стороны, традиционные законы и подзаконные акты, с другой стороны, многочисленные административные регламенты. Нормы этих актов находятся во внутреннем противоречии, при этом традиционное соотношение общего и специального правового регулирования здесь не применимо, поскольку имеет место коллизия не разных актов, а *разных правовых систем*. В результате административные процедуры при осуществлении функции предоставления услуг стали регулироваться иначе, чем все остальные функции органов, включая рассмотрение обращений граждан²². В то же время осуществление иных функций органов, в первую очередь, функций контроля и надзора, регулируется традиционным образом (федеральным законом), а процедура рассмотрения жалоб осуществляется на основе ФЗ об обращениях граждан. Вполне естественно, что судебная

19 О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

20 Бачило И. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. - М., 1976. С. 23-44.

21 Мицкевич Л. А. Наднациональные тенденции в российском административном праве // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: збірник наукових праць / за ред. Ю. С. Шемшученка, и др. Львів, 2012. С. 434-437; Она же. Юридическое значение неправовых форм государственного управления // Российское право в интернете. 2012. (01).

22 См.: Понкин И. В. Упрощение законодательства как инструмент «новой» модели публичного управления // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 8-12.

практика по таким спорам противоречива, в ряде случаев суды указывают на приоритет норм ФЗ об услугах, а не об обращениях граждан²³.

Таким образом, однопорядковые с точки зрения управленческого процесса функции оказались урегулированы совершенно различными административно-процессуальными нормами и превратились в разные виды административных процедур (производств).

Еще одним основанием для исследования влияния управленческого содержания на правовое регулирование может служить *стадийность управленческого цикла*. Как известно, процесс управления как комплекс непрерывных, взаимосвязанных и в последовательном порядке осуществляемых действий, цикличен, состоит из ряда стадий, на каждой из которых субъект управления и другие участники совершают ряд определенных, последовательно сменяющихся друг друга действий. Универсальным считается выделение следующих стадий: сбор и обработка информации, принятие управленческого решения, реализация управленческого решения, контроль за его исполнением²⁴. Считается, что стадии управления несколько неравноценны, например, выработка и принятие управленческих решений – это основные, наиболее ответственные стадии, так же, как и процедуры, их образующие. Иные стадии, такие как сбор и обработка информации, носят обеспечительный характер.

В административных процедурах эти стадии отражаются по-разному в зависимости от последствий для гражданина. В юрисдикционных производствах детально регламентированы действия субъекта управления на каждой стадии, в том числе, на стадии сбора и анализа информации, что связано с необходимостью сбора и оформления доказательств. В позитивных процедурах более подробно регулируются стадии принятия и реализации решения, а стадии сбора и обработки информации описаны в общих чертах. Например, в ст. 10 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» указано, что орган, должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, запрашивает необходимые материалы, дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Эти положения можно охарактеризовать, скорее, как задачи органа, процедуру же, т. е. последовательность действий на стадии сбора и обработки информации, а также и порядок действий при принятии управленческого решения и подготовке ответа орган (должностное лицо)

23 Решение Верховного Суда РФ от 20 августа 2014 № АКПИ14-730 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].

24 См. напр., Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. - М., 2004. С. 252-256.

определяет самостоятельно. Эти действия могут быть отнесены к управленческим процедурам, они осуществляются в соответствии с принятыми обычаями организационной практики. Таким образом, в позитивных административных процедурах имеют место управленческие (неправовые) процедуры на отдельных стадиях.

В нормотворческом процессе регулирование процедуры также можно рассмотреть с точки зрения соотношения административно-правовых и управленческих процедур на отдельных стадиях процесса. Детально закреплены в законодательстве процедуры разработки проекта акта, согласования и принятия подзаконного нормативного правового акта, его регистрации и опубликования. Стадия сбора и обработки информации о необходимости и целесообразности такого акта, о возможных последствиях его принятия получила правовое регулирование лишь в последнее время, и она не носит характера строгой и детальной регламентации. Например, в Постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 г. «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»²⁵ указывается, что в процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились. Таким образом, установлена обязанность органов, но процедуру выполнения данной обязанности органы определяют сами в соответствии с принятой практикой. Примерно такой же характер носят положения об обязательном предварительном обсуждении проектов нормативных правовых актов на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (при наличии указанных советов).

Таким образом, анализ позитивных административных процедур позволяет обнаружить, что соотношение неформальных (неправовых) управленческих процедур и формальных процедур зависит от роли тех стадий управленческого процесса, на которых они осуществляются, в принятии управленческого решения.

25 КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

Выводы. Управленческий процесс, будучи урегулирован нормами административного права, превращается в административный процесс, что позволяет анализировать и правовую форму, и управленческое содержание.

В качестве критериев для описания процедур могут быть взяты как юридические факторы (наличие или отсутствие *правовых последствий, их виды, а также характер для адресата*), так и управленческие (*функции управления, стадии управленческого процесса*), в значительной степени эти факторы влияют на наличие или отсутствие юридической регламентации процедур. Наряду с формальными административными процедурами существуют и неформальные управленческие процедуры, роль и значение которых, как представляется, не нашли еще должного отражения в научных исследованиях.

Назначение процессуальных форм состоит в том, чтобы обеспечить не только законность, но и рациональность государственно-управленческой деятельности, поскольку любая процессуальная форма – не самоцель, а средство достижения эффективности управления. Для достижения этих целей правовая регламентация процедур не должна быть излишне формализованной, в том числе, создающей иллюзию мер антикоррупционной направленности, в действительности же препятствующей творческому и рациональному началу в управленческой деятельности. Административно-правовые процедуры должны находиться в правильном соотношении с неправовыми, неформальными управленческими процедурами, предусматривающими возможность административного усмотрения.

Список литературы:

1. Кодекс административного судопроизводства РФ // Российская газета. 2015. № 49.
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 18.07.2011) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ, 02.08.2010, № 31, Ст. 4179.
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
4. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»

- // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
5. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 19.08.2011) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ, 30.05.2011, № 22, Ст. 3169.
 6. Решение Верховного Суда РФ от 20 августа 2014 № АКПИ14-730 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
 7. Административное право России: курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М., 2007.
 8. Административное право России: учебник / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – М., 2010.
 9. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – М., 2008.
 10. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. – М., 2000.
 11. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М., 2004.
 12. Бахрах Д. Н. Административное право России. – М., 2001.
 13. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М., 2000.
 14. Бачило И. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. – М., 1976.
 15. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. – М., 2012.
 16. Елистратов А. И. Основные начала административного права. – М., 1917.
 17. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. – М., 1987.
 18. Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии. – Красноярск, 2008.
 19. Мицкевич Л. А. Наднациональные тенденции в российском административном праве // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: збірник наукових праць / за ред. Ю. С. Шемшученка, и др. – Львів, 2012.

20. Мицкевич Л. А. Юридическое значение неправовых форм государственного управления // Российское право в интернете. 2012. (01).
21. Научные основы государственного управления в СССР. – М., 1968.
22. Понкин И. В. Упрощение законодательства как инструмент «новой» модели публичного управления // Административное право и процесс. 2014. № 4.
23. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 2002.
24. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Серия «Юбилеи, конференции, форумы». – Воронеж, 2003. Вып. 1.
25. Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности. – М., 1960.
26. Стахов А. И. Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания // Административное право и процесс. 2013. № 2.
27. Стахов А. И., Нестеренко И. А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. № 4.
28. Формы государственного управления / отв. ред. Б. М. Лазарев. – М., 1983.
29. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. – München. 2010.

References:

1. Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation [Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva RF]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Newspaper*, 2015, no. 49.
2. Federal Law No. 210-FL from July 27, 2010 (as amended on 18.07.2011) “On the Arranging of Rendering State and Municipal Services” [Federal’nyi zakon ot 27 iyulya 2010 g. № 210-FZ (v red. ot 18.07.2011) «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 02.08.2010, no. 31, art. 4179.
3. On the System and Structure of Federal Bodies of Executive Power: Decree of the President of the Russian Federation No. 314 from 09.03.2004 [O sisteme i strukture federal’nykh organov ispolnitel’noi vlasti: Ukaz Prezidenta

- Rossiiskoi Federatsii ot 09.03.2004 № 314]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
4. Resolution of the Russian Federation Government from August 13, 1997 "On Approval of the Rules of Preparation of Normative Legal Acts of Federal Executive Authorities and their State Registration" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13 avgusta 1997 g. «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti i ikh gosudarstvennoi registratsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
 5. Resolution of the Russian Federation Government No. 373 from May 16, 2011 (as amended on 19.08.2011) "On the Development and Approval of Administrative Regulations for Performing State Functions and Administrative Regulations for Rendering State Services" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16 maya 2011 g. № 373 (v red. ot 19.08.2011) «O razrabotke i utverzhdenii administrativnykh reglamentov ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i administrativnykh reglamentov predostavleniya gosudarstvennykh uslug»]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 30.05.2011, No. 22, art. 3169.
 6. The decision of the Supreme Court of the RF No. AKPI14-730 from August 20, 2014 [Reshenie Verkhovnogo Suda RF ot 20 avgusta 2014 № AKPI14-730]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
 7. *Administrative Law of Russia: Lectures* [Administrativnoe pravo Rossii: kurs lektsii]. Under edition of N. Yu. Khamaneva, Moscow: 2007.
 8. *Administrative Law of Russia: Textbook* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik]. Editor-in-chief N. Yu. Khamaneva, Moscow: 2010.
 9. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: Uchebnik]. Under edition of L. L. Popov, M. S. Studenikina, Moscow: 2008.
 10. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. Under edition of Yu. M. Kozlov and L. L. Popov, Moscow: 2000.
 11. Atamanchuk G. V. *Theory of Public Administration* [Teoriya gosudarstvennogo upravleniya]. Moscow: 2004.
 12. Bachilo I. L. *Functions of Control Bodies: Legal Problems of Formulation and Implementation* [Funktsii organov upravleniya: pravovye problemy oformleniya i realizatsii]. Moscow: 1976.
 13. Bakhrakh D. N. *Administrative Law in Russia: Textbook for Higher Schools* [Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov]. Moscow: 2000.

14. Bakhrakh D. N. *Russian Administrative Law* [Administrativnoe pravo Rossii]. Moscow: 2001.
15. Elistratov A. I. *Basic Principles of Administrative Law* [Osnovnyya nachala administrativnogo prava]. Moscow: 1917.
16. Kurashvili B. P. *Essay on the Theory of Public Administration* [Ocherk teorii gosudarstvennogo upravleniya]. Moscow: 1987.
17. Maurer H. *General Part of Administrative Law* [Allgemeines Verwaltungsrecht]. Munich: 2010.
18. Mitskevich L. A. *Fundamentals of Administrative Law in Germany* [Osnovy administrativnogo prava Germanii]. Krasnoyarsk: 2008.
19. Mitskevich L. A. Legal Value of Not-legal Forms of Public Administration [Yuridicheskoe znachenie nepravovykh form gosudarstvennogo upravleniya]. *Rossiiskoe pravo v internete – Russian Law on the Internet*, 2012, no.1.
20. Mitskevich L. A. Supranational Tendencies in the Russian Administrative Law [Nadnatsional'nye tendentsii v rossiiskom administrativnom prave]. *Porivnyal'ne pravoznavstvo: suchasni stan i perspektivi rozvitku: zbirnik naukovikh prats' – Comparative Law: Current State and Prospects of Development: Collection of Scientific Papers*, under edition of S. Shemshuchenko and others, Lviv: 2012.
21. Ponkin I. V. Simplification of Legislation as a Tool of the “New” Model of Public Management [Uproshchenie zakonodatel'stva kak instrument «novoi» modeli publichnogo upravleniya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2014, no. 4.
22. *Scientific Foundations of Public Administration in the USSR* [Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR]. Moscow: 1968.
23. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law* [Administrativnyi protsess i administrativno-protsessual'noe pravo]. St. Petersburg: 2002.
24. Stakhov A. I. Federal Administrative Procedural Legislation: Concept, some Features of Structure and Content [Federal'noe administrativno-protsessual'noe zakonodatel'stvo: ponyatie, nekotorye osobennosti struktury i sodержaniya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2013, no. 2.
25. Stakhov A. I., Nesterenko I. A. Administrative Procedure in the Russian Federation: Concept, Essence, Structure and Scope [Administrativnaya protsedura v Rossiiskoi Federatsii: ponyatie, sushchnost', struktura, sfera primeneniya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 4.

26. Starilov Yu. N. *From Administrative Justice to Administrative Court Procedure. Series "Anniversary, Conferences, Forums"* [Ot administrativnoi yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu. Seriya «Yubilei, konferentsii, forumy»]. Voronezh: 2003, no. 1.

27. Staros'tsyak E. *Legal Forms of Administrative Activity* [Pravovye formy administrativnoi deyatel'nosti]. Moscow: 1960.

28. *The Forms of Public Administration* [Formy gosudarstvennogo upravleniya]. Editor-in-chief B. M. Lazarev, Moscow: 1983.

29. Vasil'eva A. F. *State of Services: Administrative-legal Research of the Provision of Public Services in Germany and Russia* [Servisnoe gosudarstvo: administrativno-pravovoe issledovanie okazaniya publichnykh uslug v Germanii i Rossii]. Moscow: 2012.