

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ И ФУНКЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Д.А. Ларченко,
студентка ИГиП ТюмГУ,
направление «Государственное
и муниципальное управление»
daryalarchenko11921@mail.ru
Научный руководитель:
Л. С. Козлова,
доцент кафедры административного
и финансового права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук, доцент**

Формирование и развитие системы государственных услуг, организация предоставления государственных услуг органами исполнительной власти являются важнейшими направлениями процесса реформирования государственного управления в Российской Федерации. Согласно статистическим данным, в РФ количество граждан, взаимодействующих с органами государственной власти при исполнении функций по оказанию государственных услуг, составляет более 15 млн человек в год [1].

Государственные услуги как правовая категория и функция органов государственной власти представляют собой некую постоянно совершенствующуюся в рамках административной реформы систему. Известно, что административная реформа, самая трудная в истории современной России, идет непрерывно и постепенно с 1991 года. При этом на каждом из её этапов руководством страны ставились задачи по совершенствованию именно административных государственных услуг.

Актом, положившим начало для разграничения полномочий, в части предоставления государственных услуг, между государственными органами и государственными учреждениями, стал Указ Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» [2].

В 2005 году распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» [3] была утверждена «Концепция административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах». В рамках данной концепции, в части административных государственных услуг, перед органами государственной власти, прежде всего, исполнительной, ставились задачи повышения качества и доступности государственных услуг, разработки и внедрения стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов предоставления государственных услуг и др.

Становится очевидным, что в современной России уже с 2003 года государственные услуги выделены в самостоятельную управленческую категорию. При этом постановка задач по повышению качества и доступности государственных услуг происходила на фоне ситуации, когда ни в одном нормативном правовом акте не было закреплено легального определения понятия «государственная услуга». Полагаем, что невозможно проводить мероприятия в любой сфере государственного управления, если нет единого законодательно закрепленного определения объекта управления, на совершенствование которого направлено управленческое воздействие. К настоящему времени ситуация изменилась.

Легальное определение понятия «государственная услуга» закреплено в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [4] (далее – закон № 210-ФЗ).

Согласно ч.1 ст 2 названного закона, под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Из данного определения видно, что оно трактует понятие «государственные услуги» применительно к отношениям, регулируемым исключительно законом № 210-ФЗ, ввиду чего обозначенное определение нельзя применить к сфере управления

государственными услугами в рамках Бюджетного кодекса РФ [5] (далее – БК РФ) (последний вид государственных услуг не является административным) ; также мы видим, что речь идет об административных государственных услугах, субъектами предоставления которых, наряду с государственными внебюджетными фондами, являются органы государственной исполнительной власти и, в случае делегирования полномочий на местный уровень, – исполнительные органы местного самоуправления. Предоставление административных государственных услуг является функцией исключительно государственных органов исполнительной власти либо органов местного самоуправления в части переданных государственных полномочий.

Если закон № 210 – ФЗ предоставление государственных услуг относит к компетенции органов исполнительной власти, то БК РФ, определяя в качестве субъектов оказания государственных услуг государственные учреждения и иных юридических лиц, в понятие «государственные услуги» вкладывает иной смысл – это бюджетные социальные государственные услуги. Их оказание осуществляется на основе государственного задания и государственного заказа как государственными учреждениями (на основе государственного задания), так и коммерческими организациями (на основе государственного заказа). В этом случае государственные органы исполнительной власти непосредственно не предоставляют государственные услуги, их функция – организовать оказание таких услуг. В этом и состоит отличие административных государственных услуг, предоставление которых отнесено к компетенции органов государственной (исполнительной) власти РФ и её субъектов либо органов местного самоуправления в части переданных государственных полномочий, от государственных услуг в трактовке БК РФ, согласно которой непосредственным оказанием государственных услуг занимаются подведомственные органам исполнительной власти учреждения.

Представляется, что законодательное регулирование государственных услуг является бессистемным, так как в различных нормативных правовых актах наблюдаются различные толкования государственных услуг. Необходимо единое легальное определение понятия «государственная услуга».

Различные определения общих понятий «услуги», «государственные услуги», «государственные и муниципальные услуги», «административные муниципальные услуги» содержатся в работах многих ученых - юристов, в частности, Д.Н. Бахраха [6], Л.С. Козловой [7], Л.Л. Попова [8], Б.В. Россинского и Ю.М. Старилова [9] и других. Вычленив общее в различных определениях, можно сказать, что административные государственные услуги – это добровольное взаимодействие физических и юридических лиц (заявителей) с органами исполнительной власти, предоставляющими государственные услуги.

В научной литературе даётся доктринальное толкование именно административных государственных услуг, на основе которого выделяются их признаки, что, в свою очередь, позволяет выделить административные государственные услуги в самостоятельную управленческую и правовую категорию. Так, можно выделить следующие отличительные признаки административных государственных услуг [10,11]:

1. Предоставление данных услуг относится к исключительной компетенции органов исполнительной власти, т.е. непосредственным предоставлением административных государственных услуг занимаются государственные гражданские служащие либо муниципальные служащие в части переданных государственных полномочий. Следовательно, в ходе предоставления государственных услуг именно органы исполнительной власти реализуют свои властные полномочия, а отношения, складывающиеся в сфере управления административными государственными услугами, строятся на принципе «власть-подчинение», что исключает возможность делегирования полномочий подведомственным учреждениям.
2. Административные государственные услуги предоставляются на безвозмездной основе (в отдельных случаях с заявителей взимается плата). К сфере управления административными государственными услугами ни в коем случае не применимы экономические процессы производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг. Данные процессы сложились и были отнесены к предмету экономики в ходе длительного исторического развития этой науки, но они не могут быть применены по отношению к административным государственным услугам, носящим неэкономический характер.

Установлено, что на территории Тюменской области региональные органы исполнительной власти непосредственно предоставляют административные государственные услуги, а также организуют оказание социальных бюджетных государственных услуг подведомственными этим органам государственными учреждениями (по государственному заданию) и коммерческими организациями (по государственному заказу). Учитывая эту данность, нужно отличать административные государственные услуги, оказываемые государственными органами непосредственно, от иных социальных бюджетных государственных услуг.

Например, Департамент социального развития Тюменской области, к компетенции которого отнесено предоставление государственной услуги «Обеспечение отдельных категорий граждан

оздоровительными и санаторно-курортными путёвками в социально-оздоровительный центр», лишь организует оказание данной услуги подведомственными ему учреждениями, распределяя бюджетные средства в форме государственного задания для них. Непосредственными субъектами оказания данной социальной бюджетной государственной услуги являются подведомственные департаменту «Областной центр реабилитации инвалидов» и социально-оздоровительный центр «Красная гвоздика» [12].

Примером административной государственной услуги является государственная услуга «Оказание государственной поддержки СМИ в форме предоставления субсидии», которая предоставляется Департаментом информационной политики Тюменской области. Согласно п. 1.3.1. административного регламента по предоставлению обозначенной государственной услуги, её непосредственное предоставление входит в число должностных обязанностей государственных гражданских служащих департамента, а именно государственных гражданских служащих отдела развития СМИ и полиграфии и сектора финансового планирования и контроля [13]. Данная государственная услуга является административной, так как её предоставлением занимается исключительно департамент, а одной из обязанностей, прописанной в должностных регламентах государственных гражданских служащих вышеобозначенных отделов, является предоставление государственных услуг, являющихся по своему характеру административными.

Таким образом, можно говорить о том, что организация предоставления административных государственных услуг является одной из важнейших функций государственного органа в государстве в целом. Если мы говорим о становлении в России гражданского общества, то оно предполагает конструктивное взаимодействие граждан, с одной стороны, и государственных служащих, реализующих свои властные полномочия, - с другой. И, безусловно, при таком взаимодействии должна быть организована качественная и эффективная деятельность государственных органов исполнительной власти по обеспечению реализации прав и законных интересов заявителей по предоставлению административных государственных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нарышкин С.Е. Административная реформа в России// С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева. - М.: Юридическая фирма "Контракт": Инфра-М, 2011.С.211.
2. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах:Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824: по со ст. на// 28 июля 2003 г.Российская газета.- 2003. - № 148 (3262).
- 3.О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах:утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789 – р// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 46. - Ст. 4720.
4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210–ФЗ: по сост. на 31 декабря 2014 г.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. -№ 31. - Ст. 4179.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г № 145-ФЗ: по сост. на 01 марта 2015 г.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 38. - Ст. 3823.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России// Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. - М.:Эксмо ,2009. - 608 с.
7. Козлова Л. С. Административные регламенты// Л.С. Козлова. – Тюмень:Издательство ТГУ,2014.- 412 с.
- 8.Попов Л. Л. Административное право России// Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев. – М.:Прспект,2014.-752 с.
9. Россинский Б. В. Административное право// Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.:Инфра-М,2010.-928 с.
10. Козлова Л. С. Административные регламенты// Л.С. Козлова. – Тюмень: Издательство ТГУ, 2014. С.74.
11. Винницкий А. В Институт публичных услуг в России: перспективы в контексте европейского опыта / А. В. Винницкий // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С.299.
12. Административный регламент предоставления государственной услуги «Обеспечение отдельных категорий граждан протезно – ортопедическими изделиями из средств областного бюджета» [Электронный ресурс]// Правительство Тюменской области: сайт -URL: [http:// admtumen.ru/ogv_ru/](http://admtumen.ru/ogv_ru/) (дата обращения: 13.05.2015).
13. Административный регламент предоставления государственной услуги «Оказание государственной поддержки СМИ в форме предоставления субсидии»[Электронный ресурс]// Правительство Тюменской области: сайт -URL: [http:// admtumen.ru/ogv_ru/](http://admtumen.ru/ogv_ru/) (дата обращения: 13.05.2015).