



Правовое регулирование обязанностей органов публичной власти, предоставляющих государственные и муниципальные услуги**

Аннотация. В предлагаемой статье осуществлена попытка теоретического анализа современного состояния правового закрепления обязанностей органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. В работе исследуются различные уровни правового регулирования. Отдельное внимание уделяется анализу административных регламентов.

Ключевые слова: обязанность, орган государственной власти, органы местного самоуправления, подведомственные организаций, правовое регулирование.

Bis dat qui cito dat.
Publius Syrus

Результаты реформирования системы государственного и муниципального управления указывают на то, что работа органов исполнительной власти, направленная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, на сегодняшний день проводится на недостаточном уровне. В то время как управление оказанием публичных услуг служит важнейшей составной частью управленческого процесса, поскольку именно через систему услуг обеспечивается качество жизни населения.

Уровень жизни человека считается одним из важнейших понятий, характеризующим главные направления деятельности органов власти и формирования государственной и муниципальной политики. Под качеством жизни следует понимать систему характеристик уровня жизни (к примеру, здоровье, безопасность, обеспеченность жильем, благосостояние, состояние окружающей среды, возможность получить образование и т.п.), а также уровень их реализации¹. Основная задача органов государственного управления и органов местного самоуправления в улучшении качества

жизни людей состоит в организации комфортной среды проживания и предоставления необходимых услуг.

На сегодняшний день значительная часть граждан России дает отрицательную оценку качеству государственных услуг (далее — государственные услуги). По данным независимых опросов, качество государственных услуг, формы их предоставления удовлетворяют не более 14 % населения². В целях оптимизации механизма предоставления государственных услуг, политика государства должна быть продуманной и построена на соответствующем современным реалиям комплексном анализе административно-правового регулирования государственных услуг. На современном этапе развития отечественной юридической науки отсутствуют комплексные научные исследования в сфере административно-правового регулирования государственных услуг.

В ряду осуществляемых в последние годы в нашей стране преобразований, административная реформа занимает особое место³. Главной целью административной реформы является преобразование системы и порядка работы органов

¹ См.: Бабичев А.Г., Наумов С.Ю. Участие населения в организации предоставления муниципальных услуг. Саратов: Форум, 2008. С. 4.

² См.: Селезнев П.И. Развитие государственных услуг в современной экономической системе: дис. ... канд. экон. наук. М., 2012. С. 3.

³ См.: Величина Е.А., Садков А.Н. Феномен публичных услуг в российском праве // Новая правовая мысль. 2011. № 2. С. 52–54.

© Зенин С.С., 2014

* Зенин Сергей Сергеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). [zeninsergei@mail.ru]
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

** Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития ФГБОУ ВПО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); НИР «Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации», проект № 2.4.1.2.



исполнительной власти, которое ориентирует их деятельность прежде всего на реализацию интересов населения. Административная реформа направлена на повышение качества государственных услуг, оптимизацию функций органов исполнительной власти, ликвидацию возможностей для коррупции. Распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.

В июле 2010 г. принят Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴ (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ), закрепляющий инновационные для Российской Федерации принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Одним из критериев успешного действия вышеупомянутого закона является четкая регламентация прав и обязанностей сторон при возникающих правоотношениях, а также соблюдение и выполнение этих прав и обязанностей. В особенности это относится к органам, предоставляющим государственные услуги, органам, предоставляющим муниципальные услуги, и подведомственным государственным органам или органам местного самоуправления организациям. Подробное разъяснение обязанностей данных органов поможет предотвратить множество проблем, например проблему, связанную с коррупцией. Хотя в Федеральном законе № 210-ФЗ закреплён перечень обязанностей государственных органов по предоставлению государственных услуг, все-таки, по нашему мнению, ещё не созданы все условия для их выполнения. Далее мы проанализируем закреплённые в ст. 6 Федерального закона № 210-ФЗ обязанности органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций и предложим определённые мероприятия, позволяющие улучшить работу этих органов.

Однако прежде всего необходимо разобраться с понятийным аппаратом. Что следует понимать под государственной или муниципальной услугой? Какие органы уполномочены предоставлять государственные услуги? Что такое административный регламент? Не ответив на данные и некоторые другие вопросы, мы лишимся фундамента, и наша работа будет не полной, не объективной.

Начнем с рассмотрения такого ключевого понятия, как «услуга». Следует сказать, что специ-

фика услуг, определяемых в Федеральном законе, сводится к возможности их оказания органами государственной власти или местного самоуправления. Поэтому предоставление услуг связано с реализацией полномочий или отдельных государственных функций муниципалитетов. Как и товар на рынке, услуга — это объект купли-продажи. Однако она не материальна и используется непосредственно во время производства. В связи с этим В.И. Видяпин подчеркивает отсутствие вещественности в стоимости услуги⁵.

Под услугами мы будем понимать деятельность по реализации функций уполномоченного органа, которая осуществляется по запросам заявителей и иных уполномоченных субъектов⁶.

Разница в субъектном составе подразумевает разграничение услуг на две главные категории — государственные и муниципальные услуги.

Понятие государственной услуги рассматривается в различных научных работах и нормативных актах. По мнению А.В. Степанова, государственные услуги представляют собой нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций государственными органами власти⁷. Среди признаков услуг исследователь обозначил индивидуальный характер их предоставления и возможность реализации прав клиентом перед органами государственной власти.

С.А. Белов сформулировал следующие принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг. Государственная услуга — это осуществление организациями, действующими от имени государства, в отношении гражданина определенной деятельности, результат которой не овеществлен. Получение государственной услуги осуществляется по желанию самого гражданина, добровольно и в его интересах. С организацией, действующей от имени и по поручению государства, у гражданина возникают административные, властные, однако не принудительные, а властно-предоставляющие отношения. Организация оказания государственных услуг возможна при условии, что оказываемые услуги имеют социальную ценность и в силу объективных причин не обеспечиваются субъектами частной экономической деятельности, а размер платы за получение государственной услуги должен обеспечивать ее доступность⁸.

⁵ См.: Видяпин В.И. Экономическая теория: учебник. М.: Инфра-М, 2003.

⁶ См.: Наумова С.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «Консультант Плюс».

⁷ См.: Степанов А.В. Стратегия развития государственных административных услуг в регионе (организационно-экономический аспект): дис. ... канд. экон. наук. М., 2009. С. 59.

⁸ См.: Белов С.А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные

⁴ См.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.



Как считает Е.В. Морозова, государственная услуга — это финансируемая за счет средств соответствующего бюджета, законодательно установленная, относящаяся к полномочиям компетентных государственных органов исполнительной власти, обязательная для них правоприменительная деятельность, направленная на реализацию прав или законных интересов физического или юридического лица, ее инициировавшего, а также на обеспечение исполнения его обязанностей⁹.

Государственная услуга — это практически любые действия органа власти, которые он обязан выполнить в отношении гражданина или организации, все, на что получатель имеет право при наличии соответствующих условий, что он вправе потребовать от государства по закону, например выдача паспорта, регистрация брака, выдача разрешения на оружие, получение выписок, справок и другие виды услуг. Список таких услуг является открытым и не содержит ограничений. Однако такие ограничения могут вытекать из существа самого определения государственной услуги, которое предусматривает возможность осуществления указанной деятельности лишь в пределах компетенции соответствующего органа власти, то есть если осуществление отдельных видов деятельности не составляет предметную компетенцию того или иного органа власти, то ее нельзя считать государственной услугой, соответственно, она не может быть реализована органом государственной власти.

Г.И. Алькина и В.А. Герба, рассматривая сущность государственных услуг, предлагают считать государственной услугой деятельность по исполнению запроса или требования граждан или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также получении материальных и финансовых средств для их реализации в случае и в порядке, предусмотренных законодательством, установлении юридических фактов или предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа государственной власти и включенным в реестр государственных услуг. Таким образом, государственные услуги могут носить характер юридически значимых действий, материально-вещественных и информационных действий.

Ученые выделяют базовые признаки государственной услуги:

- адресность (наличие конкретного лица, обратившегося за получением услуги);
- связь с правами и обязанностями граждан; в большинстве случаев государственная услуга

услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 85.

⁹ См.: Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8–11.

является способом реализации гражданином (организацией) принадлежащих ему прав и свобод, либо способом реализации возложенной на него обязанности;

- адресат обращения за услугой гражданина, лица без гражданства или представителя юридического лица — орган исполнительной власти;
 - взаимодействие сторон в процессе оказания услуги, то есть необходимость личного (устного или письменного) контакта органа, оказывающего услугу, с получателем услуги¹⁰.
- Рассматривая органы, предоставляющие государственные услуги, следует указать, что список таких органов исчерпывающий. В него входят:
- федеральные органы исполнительной власти, то есть создаваемые субъекты, которые наделены полномочиями в определенных сферах деятельности по исполнению государственных функций, осуществляющие исполнительную власть от имени Российской Федерации и в пределах определенной компетенции¹¹;
 - органы государственного внебюджетного фонда, который представляет собой фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации отдельных прав граждан. В качестве органов государственного внебюджетного фонда в большинстве случаев выступают его управляющие структуры, осуществляющие текущее руководство деятельностью такого фонда. В качестве органов фонда могут выступать и структурные подразделения фонда, в том числе и обособленные;
 - исполнительные органы власти субъектов РФ — специально создаваемые субъекты с определенной компетенцией, осуществляющие свою деятельность и реализующие полномочия в рамках отдельного субъекта РФ, как правило, они действуют от имени региона с учетом общих положений разграничения компетенции федеральных и региональных органов власти, установленных Конституцией РФ¹²;
 - органы местного самоуправления, в случае передачи им отдельных государственных полномочий. Деятельность данных субъектов направлена на реализацию муниципальных услуг.

¹⁰ См.: Алькина Г.И., Герба В.А. Сущность государственных услуг // Вестник Томского государственного ун-та. 2009. № 3 (14). С. 129–134.

¹¹ См.: Россинский Б.В. Рец. на монографию К.В. Давыдова «Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории» // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 50–51.

¹² См.: Ордина О.Н. О законодательном закреплении модели нормативных административно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 24–26.



Однако Конституция РФ, а также действующее законодательство определяют возможность передавать таким субъектам некоторые государственные функции и полномочия для повышения эффективности их реализации. Государственными полномочиями также наделяются органы местного самоуправления муниципального образования или отдельного муниципального образования. Какие-либо другие субъекты не имеют права предоставлять государственные услуги, то есть исполнять некоторые государственные функции.

Оказание государственных услуг, как и реализация большинства государственных функций, может осуществляться лишь при наличии соответствующих оснований, под которыми понимается обращение гражданина или юридического лица. Действующая система органов государственной власти РФ предполагает формирование специально уполномоченных органов власти — федеральных агентств, деятельность которых направлена на оказание государственных услуг. В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, которое осуществляет в определенной области функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительными функциями, кроме функций по контролю и надзору. Федеральным агентством руководит директор федерального агентства. У него может быть статус коллегиального органа. Также, в пределах своей компетенции, федеральное агентство может издавать индивидуальные нормативные правовые акты на основании и в целях исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ. Федеральное агентство не может выполнять нормативно-правовое регулирование в определенной сфере деятельности и функции, направленные на контроль и надзор, за исключением случаев, определяемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ¹³. В отношении каждого федерального агентства установлена ограниченная компетенция, которая не может быть изменена или расширена. Сфера оказания государственных услуг конкретным субъектом ограничивается предписаниями нормативных актов, что фактически предполагает функциональное ограничение, то есть в соответствии с установленной

предметной компетенцией данного органа власти либо иного субъекта.

В связи с оказанием государственных услуг гражданам и юридическим лицам рождаются некоторые требования к государственным служащим, которые касаются их профессионализма: внимательности, готовности предоставить точную информацию, отсутствия материальной заинтересованности и т.д.¹⁴

Говоря о требованиях, предъявляемых к государственным служащим, следует отметить, что предоставление государственных услуг требует от служащего рассмотрения граждан в качестве клиентов, которые первым делом оплачивают деятельность органов власти. Следует также различать процесс предоставления услуги и результат, что требует профессиональных качеств и опыта. Необходимо знать представления клиентов о своей работе и все время обновлять эти сведения на основании средств анкетирования и проведения опросов.

Перейдем к рассмотрению понятия муниципальных услуги. Муниципальные услуги являются схожим понятием относительно государственных услуг, предусматривая как предметное, так и территориальное ограничение сферы их деятельности. Это предполагает осуществление деятельности в границах определенного муниципального образования. Муниципальные услуги — это услуги, которые предоставляются муниципальными органами. Они служат для исполнения функций местного самоуправления. Включая субъектное ограничение, указанные услуги также имеют территориальное ограничение. Они исполняются только лишь на территории муниципального образования. Муниципальное образование — это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, или иная территория, на которой исполняется местное самоуправление, а также есть муниципальная собственность, бюджет и выборные органы¹⁵.

Поскольку не существуют особых предписаний относительно видов муниципальных образований, можно сказать, что данный вид услуги относится к компетенции органов местного самоуправления всех муниципальных образований. Муниципальные услуги служат для того, чтобы решать вопросы местного уровня. Примерный перечень таких вопросов определяется применительно к полномочиям определенных органов местного самоуправления. Основанием для предоставления муниципальной услуги, так же как и государственной, выступает обращение заявителя. Заявителю предоставляется только та услуга, о которой он просит, относительно к установленному им объекту. Заяви-

¹³ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. 12 марта.

¹⁴ См.: Профиль. 2006. № 8. С. 11.

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. 8 окт.



тель сам инициирует предоставление государственной или муниципальной услуги направлением обращения. Именно обращение выступает поводом к деятельности уполномоченного органа. Заявитель — это физическое или юридическое лицо, которое обращается в уполномоченный орган за предоставлением государственной или муниципальной услуги. Не могут выступать в качестве заявителя органы государственной власти или органы местного самоуправления. Это объясняется тем, что данные субъекты выступают в качестве представителей государства, которые наделены полномочиями по реализации услуг. Любой заявитель обязан соответствовать определенным требованиям, установленным законодательством РФ, а именно: правоспособностью и дееспособностью. Под правоспособностью следует понимать возможность субъекта обладать правами и обязанностями, однако это не говорит о возможности совершения им юридически значимых действий. Поэтому главным образом следует обратить внимание на дееспособность. Что касается юридического лица, то можно сказать, что рассматриваемые понятия возникают совместно, когда происходит государственная регистрация юридического лица. Прекращаются же они в момент ликвидации юридического лица и исключения его из Единого государственного реестра юридических лиц либо из реестра индивидуальных предпринимателей. Такое лицо не имеет права обращаться за предоставлением услуг, так как не обладает правами и не может выполнять обязанности, которые установлены действующим законодательством. Что касается физических лиц, то их полная дееспособность наступает по достижении гражданином 18 лет, но существуют исключения. В определенных случаях закон предусматривает возможность наступления дееспособности в полном объеме до достижения указанного возраста. В этом случае гражданин обладает всеми правами и обязанностями, установленными законодательством РФ. Это подразумевает возможность обращения в государственные либо муниципальные органы, с целью предоставления ему государственных или муниципальных услуг.

Таким образом, главными требованиями допустимости обращения за предоставлением услуг выступает достижение возраста полной дееспособности, а также отсутствие психических заболеваний, которые не позволяют осознавать последствия своих действий и нести ответственность за эти действия. Еще одним условием является отсутствие решений судов о признании гражданина недееспособным либо ограниченно дееспособным.

При соблюдении условий, установленных законодательством, лицо признается заявителем, когда обращается в уполномоченный орган с запросом. Обращение может быть в устной, в письменной или же в электронной форме. Вне зависимости от формы обращения услуга должна предо-

ставляться в полном объеме, учитывая запрос заявителя. Однако в наше время большая часть органов и организаций осуществляют предоставление услуг только в письменной форме¹⁶. К числу таких субъектов можно отнести кадастровые палаты, которые предоставляют сведения о земельных участках не только по письменному обращению заявителя, а также при условии направления им обращения в определенной форме.

Предоставление услуг по запросу в электронной форме часто носят неполный характер, например это происходит при направлении электронного запроса о предоставлении сведений из Единого государственного реестра юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. В определенных случаях установлены особые требования, например в случае направления электронного запроса о предоставлении сведений из Единого государственного реестра юридических лиц от имени юридического лица. Такой запрос в обязательном порядке направляется с электронной почты заявителя, которая зарегистрирована на его сайте. При использовании электронной почты, зарегистрированной в таких сетях, как Рамблер, Яндекс и аналогичных сетях, инспекциями Федеральной налоговой службы РФ запрос признается не надлежаще оформленным. Поэтому запрошенные сведения заявителям не предоставляются. Такие дополнительные требования можно рассматривать в качестве нарушения прав заявителей, однако до настоящего времени не сформирована практика защиты прав указанных субъектов. Это рождает произвол уполномоченных субъектов при реализации их полномочий¹⁷.

Существуют определенные правила, по которым предоставляются государственные и муниципальные услуги. Эти правила конкретизируют в административных регламентах относительно любой конкретной услуги. Административный регламент содержит нормы права и выступает в качестве нормативного правового акта. Такие нормы обязательны для исполнения в течение всего периода действия регламента со времени приобретения юридической силы и до ее утраты. Необходимо отметить, что административный регламент является процессуальным актом. Это объясняется тем, что он отображает процедуру предоставления услуги, а также стандарт ее предоставления. Регламенты отображают главные требования к предоставлению услуг и к документам, которые предоставляются заявителем для исполнения органом государственной власти. Административный регламент оказания государственной услуги определяет последовательность предоставления подобной государственной ус-

¹⁶ См.: Фионова Л.Р., Катышева М.А., Медведев А.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Делопроизводство. 2012. № 1. С. 53–61.

¹⁷ Там же.



луги, устанавливает сроки, а также алгоритм действий уполномоченного субъекта, порядок взаимодействия федеральных и территориальных органов с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления при осуществлении полномочий по реализации государственной либо муниципальной услуги. Самым эффективным способом предоставления государственных или муниципальных услуг выступает предоставление услуги в условиях многофункциональных центров. Такие учреждения формируются по принципу «единого окна». Возникает возможность предоставления нужной информации и других услуг разными субъектами на ограниченной территории. Сегодня наибольшее распространение многофункциональные центры получили только относительно предоставления государственных услуг.

Раскрыв общие теоретические начала, мы можем перейти к рассмотрению обязанностей органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. В Федеральном законе № 210-ФЗ содержится перечень обязанностей органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги. Под обязанностями мы будем понимать определенный перечень правомочий, которые образуют статус органов, предоставляющих услуги, государственного и муниципального характера¹⁸. Закон предусматривает перечень оснований, из которых возникают обязанности. Также определенные основания рождаются из действий граждан и юридических лиц. Они не закреплены правом, однако порождают обязанности, исходя из общих начал и смысла законодательства РФ.

Как мы уже отмечали, к органам, предоставляющим государственные и муниципальные услуги, относятся федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, а также местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия. Обязанности органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, соотносятся с правами заявителей. Одной из обязанностей органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, является обязанность предоставлять государственные или муниципальные услуги, в соответствии с административными регламентами.

Согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.,

утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р, отсутствие стандартов качества и доступности государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации приводит к таким негативным последствиям, как неупорядоченность и отсутствие конкретных обязательств органов исполнительной власти перед обществом, то есть обязательства Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальных образований, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами. Не осуществляется внедрение процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. Отсутствует эффективность существующей системы обратной связи с пользователями государственных и муниципальных услуг¹⁹.

Качество административно-управленческих процессов в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, в местных администрациях может быть существенно улучшено путем их модернизации, опирающейся на разработку и внедрение административных регламентов с использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий. Целями мероприятий этого направления являются разработка и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг и административных регламентов. Это позволит повысить качество государственных и муниципальных услуг, сделать их доступными для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей; повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти.

Необходимо также решить задачи по подготовке нормативно-правовой и методической базы для внедрения стандартов публичных услуг, созданию и ведению реестров (перечней) государственных и муниципальных услуг, разработке стандартов данных услуг и их внедрению, отработке механизмов дистанционного предоставления услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий, созданию системы обратной связи с потребителями публичных услуг для использования полученной информации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти. Должен быть введен порядок доказательства необходимости дополнения реестров (перечней) государственных услуг новыми услугами, что позволит не допустить навязывания обществу избыточных государственных и муниципальных услуг.

¹⁸ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 2006. С. 169.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.



Следующая обязанность заключается в обеспечении возможности получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя.

Одной из задач административной реформы является размещение актуальных, достоверных, легкодоступных и исчерпывающих сведений о порядке предоставления государственных услуг, требованиях, предъявляемых к заявителям и предоставляемым документам, а также обеспечение актуализации этих сведений. На наш взгляд, решить данную задачу возможно через создание системы порталов публичных услуг. Данные порталы будут объединять в себе общее информационное пространство, данные о государственных и муниципальных услугах, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ, и местными администрациями.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации были определены требования, которые предъявляются к порталам публичных услуг. Данные порталы обязаны быть доступными каждому пользователю информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Поиск и предоставление информации в них должен быть организован простым и эффективным способом. Информационные порталы должны включать сведения об общем реестре услуг, а также подробную и систематизированную информацию о каждой услуге, о возможности оказания данных услуг в электронной форме. Должна быть обеспечена возможность получения необходимых достоверных форм документов, направления запросов и уведомлений, которые не требуют идентификации отправителя. Также информационные порталы должны обеспечивать возможности электронного взаимодействия при получении публичных услуг заявителей с органами государственного и муниципального управления с использованием электронной цифровой подписи²⁰.

Для перехода к предоставлению информации о публичных услугах и публичных услуг в электронной форме необходимо создание системы межведомственного информационного взаимодействия органов исполнительной власти. В этих целях должен быть создан Общероссийский государственный информационный центр, обеспечивающий информационное взаимодействие информационных систем органов государственной власти между собой, с информационными системами органов местного самоуправления и иными информационными системами для оказания государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям.

В законе закреплена обязанность представлять в иные государственные органы, органы

местного самоуправления, организации документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также получать от иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций такие документы и информацию.

Органы, которые предоставляют государственные и муниципальные услуги, а также подведомственные им организации, взаимодействуют с прочими государственными органами, органами местного самоуправления и организациями. В это взаимодействие входит и обмен информацией. При этом органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, не имеют права требовать от заявителя представления подобных документов и информации. Одной из форм межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг является межведомственный запрос. Органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, и подведомственные им организации, участвующие в предоставлении публичных услуг, предоставляют и получают документы безвозмездно за исключением следующих документов: удостоверяющих личность гражданина РФ; воинского учета; о государственной регистрации актов гражданского состояния; подтверждающих регистрацию по месту жительства или по месту пребывания; подтверждающих предоставление лицу специального права на управление транспортным средством соответствующего вида; подтверждающих прохождение государственного технического осмотра (освидетельствования) транспортного средства и т.п.

Также государственные органы должны исполнять иные обязанности, в соответствии с требованиями законодательства, административных регламентов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Перечень обязанностей органов, предоставляющих публичные услуги, является открытым. Нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

Существует перечень обязанностей организаций, подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления и участвующих в предоставлении публичных услуг. Такие организации обязаны:

- 1) безвозмездно предоставлять и получать в органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, по межведомственным запросам таких органов документы и информацию, необходимые для предоставления публичных услуг;
- 2) исполнять иные обязанности, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.



Обязанности организаций, подведомственных органам государственного управления или органам местного самоуправления и участвующих в предоставлении публичных услуг, в некоторых пунктах схожи с обязанностями органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, но в целом они значительно уже. Например, такие организации, в отличие от органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, не обязаны иметь административные регламенты и обеспечивать возможность получения заявителем публичной услуги в электронной форме.

Таким образом, в заключение можно сделать вывод, что административная реформа в России приносит свои плоды. Однако еще существует ряд проблем, которые предстоит решить. Принятие Федерального закона № 210-ФЗ позволило внести настолько кардинальные изменения, что они затронули практически все сферы деятельности государственных и муниципальных органов. Это и изменение законодательной базы, внедрение новых информационных технологий, изменение штатной структуры государственных и муниципальных органов, изменение подходов к кадровой работе госучрежде-

ний, изменение финансовых потоков. Наибольшие изменения коснулись непосредственно технологии предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам. Безусловно, данный закон закрепил обязанности органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, однако необходимо еще создать условия для реализации данных обязанностей. Следует отметить, что работа в данном направлении ведется достаточно успешно.

Обратим внимание на то, что в 2010 г. подведены итоги реализации мероприятий административной реформы в 2006–2010 гг. В этой связи в выступлении министра экономического развития было подчеркнуто, что Концепция административной реформы завершает свое действие, и необходимо принятие нового документа, определяющего основные направления совершенствования государственного управления на среднесрочную перспективу, таким документом является Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг., разработанная Министерством экономического развития по поручению Правительства РФ.

Библиография:

1. Алькина Г.И., Герба В.А. Сущность государственных услуг // Вестник Томского государственного ун-та. 2009. № 3 (14). С. 129–134.
2. Бабичев А.Г., Наумов С.Ю. Участие населения в организации предоставления муниципальных услуг. Саратов: Форум, 2008. 144 с.
3. Белов С.А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 71–85.
4. Величина Е.А., Садков А.Н. Феномен публичных услуг в российском праве // Новая правовая мысль. 2011. № 2. С. 52–54.
5. Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 22 с.
6. Ордина О.Н. О законодательном закреплении модели нормативных административно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 24–26.
7. Степанов А.В. Стратегия развития государственных административных услуг в регионе (организационно — экономический аспект): дис. ... канд. экон. наук. М., 2009. 163 с.
8. Фионова Л.Р., Катыхшева М.А., Медведев А.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Делопроизводство. 2012. № 1. С. 53–62.

References (transliteration):

1. Al'kina G.I., Gerba V.A. Sushchnost' gosudarstvennykh uslug // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo un-ta. 2009. № 3(14). S. 129–134.
2. Babichev A.G., Naumov S.Yu. Uchastie naseleniya v organizatsii predostavleniya munitsipal'nykh uslug. Saratov: Forum, 2008. 144 s.
3. Belov S.A. Printsipy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti po okazaniyu gosudarstvennykh uslug // Publichnye uslugi: pravovoe regulirovanie (rossiiskii i zarubezhnyi opyt): sb. / pod obshch. red. E.V. Gritsenko, N.A. Shevelevoi. M., 2007. S. 71–85.
4. Velichkina E.A., Sadkov A.N. Fenomen publichnykh uslug v rossiiskom prave // Novaya pravovaya mysl'. 2011. № 2. S. 52–54.
5. Morozova E.V. Publichnye uslugi: teoretiko-pravovoi aspekt: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2009. 22 s.
6. Ordina O.N. O zakonodatel'nom zakreplenii modeli normativnykh administrativno-pravovykh aktov organov ispolnitel'noi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe pravo i protsess. 2011. № 7. S. 24–26.
7. Stepanov A.V. Strategiya razvitiya gosudarstvennykh administrativnykh uslug v regione (organizatsionno — ekonomicheskii aspekt): dis. ... kand. ekon. nauk. M., 2009. 163 s.
8. Fionova L.R., Katysheva M.A., Medvedev A.N. Predostavlenie gosudarstvennykh uslug v elektronnom vide // Deloproizvodstvo. 2012. № 1. S. 53–62.

Материал поступил в редакцию 9 сентября 2014 г.