

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Исаков Аслан Русланович

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

**ДИССЕРТАЦИЯ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент А.Ю. Соколов

Саратов - 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Понятие и правовая характеристика качества государственных услуг	
§ 1.1. Понятие и виды государственных услуг.....	11
§ 1.2. Правовой институт государственных услуг в административном праве России.....	48
§ 1.3 Качество и доступность государственных услуг как элемент их правовой характеристики.....	60
§ 1.4 Зарубежный опыт обеспечения качества государственных услуг и их доступности.....	76
Глава 2. Особенности административно-правового регулирования в сфере обеспечения качества государственных услуг	
§ 2.1 Требования к качеству и стандарты государственных услуг	106
§ 2.2 Развитие административных процедур как условие обеспечения качества государственных услуг.....	132
§ 2.3 Совершенствование организационно-правового обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях.....	160
Заключение.....	177
Библиографический список использованной литературы	181

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одним из важных показателей социального и экономического уровня развития России является степень удовлетворенности населения качеством услуг, оказываемых государством.

Совершенствование механизма государственного управления выступает предпосылкой развития государства на современном этапе¹. В этой связи основной целью проводимой административной реформы является переход к качественно новой модели управления, основанной на принципах преобладания интересов граждан, их прав и свобод. Для достижения обозначенной цели требуется создать эффективную инфраструктуру предоставления государственных услуг, которая гарантировала бы обеспечение максимального удовлетворения нужд населения в данных услугах.

Такое большое внимание законодателя к упомянутому институту не случайно. От качества предоставляемых государственных услуг напрямую зависит уровень жизни населения. Несмотря на наметившиеся положительные тенденции в данной сфере², больше половины населения России считает, что качество предоставления государственных услуг за последнее время не изменилось.

На подобное положение дел было обращено внимание Президентом Российской Федерации в одном из посланий Федеральному Собранию, в котором он отметил, что в результате затянувшихся преобразований люди, потребители услуг, кардинальных изменений не чувствуют³.

Актуальность темы исследования определяется также и тем, что государственные услуги присутствуют во всех сферах и предоставляются в течение всего периода существования общества. Начиная с момента рождения человека и на протяжении всей его жизни, он контактирует с государством посредством института государственных услуг. Исходя из

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2010. № 271.

² Фонд общественного мнения // URL: <http://www.fom.ru/politika/10439> (дата обращения: 11.11.2012 г.)

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2013. № 282.

этого, можно с уверенностью сказать, что качество жизни гражданина напрямую зависит от государства.

Таким образом, государственные услуги являются основной и наиболее массовой формой взаимодействия населения с органами государственной власти (начиная с приема граждан и заканчивая регистрацией прав на недвижимое имущество), в результате которого у граждан формируется субъективное представление об эффективности деятельности всего государственного аппарата управления в целом. В связи с этим недопустимо наличие таких административных барьеров для заявителей, как, например, необходимость предоставления большого количества документов, продолжительные хождения по различным инстанциям; предъявление излишних требований к форме заявления; формальный подход к обращению граждан. Их следует по возможности упразднить за счет повышения доступности государственных услуг.

Поэтому необходима дальнейшая теоретическая разработка в данном направлении, устранение всех противоречий в законодательстве, так как они зачастую выступают непреодолимой преградой между гражданами и их гарантированными правами. Это является прямым нарушением прав граждан на равный доступ к получению качественных государственных услуг, что впоследствии может привести к возрастанию социальной напряженности в обществе.

Степень разработанности темы и теоретическая основа исследования. С момента вхождения термина «государственная услуга» в отечественный научный обиход прошел относительно небольшой промежуток времени. Новое правовое явление сразу привлекло внимание российских ученых.

Некоторые аспекты категории «государственные услуги» в своих работах рассматривали Л.В. Бесчастнова, А.Ф. Васильева, Е.А. Величкина, Р.А. Гаврилюк, Т.В. Жукова, А.В. Несторов, Н.В. Ноздрачев, Э.В. Талапина,

В.Л. Тамбовцев, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомиров, А.Е. Шаститко, А.В. Яцкин.

Отдельные проблемы повышения качества услуг, в том числе и государственных, были освещены в исследованиях М.В. Амельченко, А.В. Гличнева, Я.Я. Кайль, А.В. Паненко, А.С. Пановой, О.В. Симагиной, Б. Хоер, Р. Хоер, Л.Я. Шухгалтера.

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области административного права, теории права, относящиеся к рассматриваемой теме, публикации в периодической печати.

Общетеоретической базой исследования послужили работы таких видных ученых-административистов, как А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, Б.М. Лазарева, В.О. Лучина, В.М. Манохина, А.В. Оболонского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Н.Ю. Хаманевой.

Эмпирическая база. В качестве эмпирического материала использовались статистические данные, результаты социологических исследований, материалы научно-практических конференций, а также информация, содержащаяся в сети Интернет, в том числе на официальных сайтах государственных органов.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, возникающие в сфере предоставления государственных услуг.

Предметом диссертационного исследования выступают правовые нормы регламентирующие порядок предоставления государственных услуг, а также деятельность уполномоченных субъектов по предоставлению государственных услуг.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель настоящей диссертации состоит в комплексном исследовании теоретических и практических основ государственных услуг и формировании рекомендаций по совершенствованию системы предоставления государственных услуг.

Достижение указанной цели обеспечивается решением ряда взаимосвязанных задач, среди которых можно назвать следующие:

- определение правовой природы государственной услуги и выявление её видов;
- дача характеристики качества и доступности государственных услуг как элементов их правовой характеристики;
- анализ зарубежного опыта обеспечения качества государственных услуг и их доступности;
- определение требований к качеству и стандартам государственных услуг;
- рассмотрение административных процедур как условия обеспечения качества государственных услуг;
- разработка мер совершенствования организационно-правового обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях.

Методологическая основа исследования. Для достижения обозначенной цели и решения поставленных задач исследования были применены методы: аналитический, системный анализ, диалектический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, статистический, формально-юридический, а также общенаучные методы познания: индукции и дедукции, анализа и синтеза, а также исторический и логический методы.

Диалектический метод позволил диссертанту комплексно исследовать общественные отношения, возникающие в процессе предоставления государственных услуг. Использование метода системного анализа позволило рассмотреть государственные услуги во взаимосвязи с другими видами деятельности органов государственной исполнительной власти. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить нормы российского законодательства с законодательством других стран. С помощью статистического метода были проанализированы основные показатели деятельности государственных органов по предоставлению государственных

услуг. Формально-юридический метод позволил определить понятийный аппарат, выявить признаки рассматриваемых категорий, провести их классификацию, исследовать содержание правовых предписаний.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы федеральных органов государственной исполнительной власти, а также иные нормативно-правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в разработке теоретических положений и методических рекомендаций по формированию организационно-правового механизма обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Под государственной услугой предлагается понимать законодательно закрепленный метод реализации органами исполнительной власти социальной функции государства, состоящий в осуществлении последним в установленном порядке действий предоставительного характера в соответствии с нормативно закрепленными требованиями при наличии на это запроса получателя государственных услуг либо в порядке исполнения возложенных на данный орган полномочий, которые направлены на реализацию или содействие в реализации субъективных прав и обеспечение исполнения субъективных обязанностей получателем таких услуг.

2. Под качеством государственных услуг диссертант предлагает понимать степень соответствия оказанной услуги совокупности обязательных требований, закрепленных в стандарте посредством установления системы критериев оценки, позволяющих измерять, учитывать и контролировать процесс предоставления государственной услуги. При этом качество услуги отражает разницу между воспринятой услугой и ожиданиями потребителя. Чем больше разрыв между ними, тем хуже

качество. Соответственно если уровень воспринятой услуги больше, чем ожидания заявителя, то и услуга будет оценена как высокого качества.

3. Под доступностью государственных услуг, по мнению диссертанта, следует понимать гарантированную и обеспеченную государством равную возможность для всех заявителей обращаться за получением государственных услуг в независимости от каких-либо различий.

4. Диссертантом разработана система критериев качества государственных услуг, которая включает несколько групп:

- требования к процессу взаимодействия персонала и получателя государственной услуги;
- требования к доступности государственной услуги;
- требования к месту предоставления государственной услуги;
- требования к персоналу;
- требования к результату государственной услуги.

5. Необходимо перейти от регламентации отдельных государственных услуг, что существует на сегодняшний день, к оптимизации и регламентации комплексных услуг, к чему следует стремиться в рамках совершенствования института государственных услуг.

6. В рамках регламентации комплексных услуг, диссертантом предлагается использовать понятие, «жизненная ситуация» наполнив его следующим правовым содержанием: жизненная ситуация - совокупность фактических обстоятельств, существующих у заявителя, с которыми законодатель связывает право последнего обратиться за получением соответствующей сложившимся обстоятельствам комплексной государственной услугой.

7. Под стандартом государственной услуги диссертант предлагает понимать нормативно закреплённую совокупность требований к качеству государственной услуги, выраженных в системе показателей, учитывающих в равной степени потребности заявителей и финансовые возможности уполномоченных субъектов.

8. В целях обеспечения единообразного подхода государственных органов к определению и установлению требований к качеству государственных услуг диссертантом обосновывается необходимость утверждения Типового административного регламента предоставления государственных услуг.

9. Для обеспечения защиты прав граждан предлагается закрепить во всех административных регламентах предоставления государственных услуг обязанность соответствующих органов производить аудиозапись порядка взаимодействия государственных служащих, либо сотрудников многофункциональных центров, ответственных за предоставления государственных услуг, и заявителей, за исключением случаев, установленных законодательством.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования определена актуальностью и новизной рассмотренных в работе вопросов.

Полученные выводы и положения настоящей диссертации вносят определенный вклад в развитие науки административного права и могут быть использованы в процессе текущего нормотворчества, в процессе правоприменительной деятельности, при написании научной, учебной и учебно-методической литературы, а также при изучении курса «Административное право».

Сформированные в ходе исследования предложения по обеспечению качества государственных услуг позволят оптимизировать деятельность публичных субъектов, уполномоченных оказывать государственные услуги.

Содержащиеся в работе конкретные предложения могут быть востребованы в процессе совершенствования правотворческой деятельности и правоприменительной практики органов исполнительной власти.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Выводы и

предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, обсуждены на заседании кафедры и изложены автором в девяти опубликованных работах, три из которых в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией, а также озвучивались диссертантом на всероссийских конференциях в г. Саратов (2011 г.), в г. Ульяновск (2012-2014гг.).

Структура диссертации обусловлена целью исследования и включает введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение и библиографический список использованных источников.

ГЛАВА 1 «ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ»

§ 1.1 Понятие и виды государственных услуг

Появление термина «государственные услуги» в отечественной правовой доктрине связывают с началом административной реформы¹ в Российской Федерации, которая явилась следствием необходимости реагирования государства на изменения, происходящие в общественных отношениях, и осуществляется непрерывно и постепенно с 1991 года (с момента ликвидации советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную²) и по сей день. В виду длительности данного процесса в юридической литературе периода 2003-2005 годов административная реформа стала ассоциироваться с реальным, радикальным, масштабным государственным делом³.

Вхождение термина «государственные услуги» в нашу жизнь, по утверждению Л.К. Терещенко, это не дань моде, не простое копирование зарубежного опыта: за этим стоят гораздо более глубокие причины, связанные с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов⁴.

Первым правовым актом, которым введен термин «государственные услуги» в официальное употребление, является Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

¹ См., например: *Мицкевич Л.А.* Основы административного права Германии: монография. Красноярск, 2002. С. 181.

² См.: *Жукова Т.В.* К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 38.

³ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 35.

⁴ См.: *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15–23.

Согласно данному Указу под государственной услугой, отнесенной к одной из функций государственных органов исполнительной власти, предлагалось понимать «предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами»¹.

Продолжая процесс модернизации государства, Правительство Российской Федерации утвердило Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, где в перечне приоритетных задач названы вопросы завершения процесса разграничения полномочий между органами исполнительной власти разноуровневой принадлежности, оптимизации и повышения качества оказания государственных услуг².

Следующим этапом административной реформы стало принятие комплексного нормативно-правового акта, регулирующего отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, - Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Однако названный Закон не решил всех проблем в сфере регулирования отношений, складывающихся при предоставлении услуг и не поставил точку в терминологической дискуссии³. Наоборот, он выявил расхождения в осознании природы и сущности государственных услуг на доктринальном и законодательном уровнях.

¹ Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 945.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³ См.: *Волков В.Е.* Рецензия на монографию: «Организация предоставления муниципальных услуг». Саратов. 2010. С. 235.

По этому поводу уместным будет высказывание Н.В. Путило о том, что сложившаяся ситуация с пониманием и нормативным закреплением государственных услуг является примером того, когда нормативно-правовое регулирование опережает юридическую мысль¹.

Тем самым, правовое регулирование идет собственным путем, предоставляя науке возможность либо заполнять пустоты, поддерживая избранную модель, либо настаивать на ошибочности легальных конструкций и создавать правильные модели².

В целях выявления расхождений в понимании сущности государственных услуг на доктринальном и законодательном уровнях, представляется необходимым рассмотреть весь спектр точек зрения, раскрывающих понятие «государственные услуги».

То, что термин государственные услуги является новым для российской правовой системы, не говорит о том, что это явление как таковое не было свойственно нашему государству. Еще в период существования советского государства многие ученые-административисты использовали термин «услуги» для характеристики деятельности органов государственной власти³.

А.В. Нестеров предлагает следующее определение государственным услугам - это «...бесплатные услуги по закону, оказываемые уполномоченными по закону услугодателями добровольно обратившимся заинтересованным лицам, в соответствии с регламентами и стандартами государственных услуг за счет использования ресурсов государства»⁴.

Более широкое понятие государственных услуг приводит Н.В. Путило, по мнению которой это конкретные действия, повседневная деятельность государственных органов и служащих в отношении физических или

¹ См.: Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 4.

² Там же.

³ См.: Манохин В.М. Указ. соч. С. 10; Закаряя Г.К. Управление бытовым обслуживанием населения: административно-правовые проблемы. М., 1981. С.9; Агабабян Э.М. Экономические основы воспроизводства нематериальных благ при социализме. М., 1983. С. 30.

⁴ Нестеров А.В. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 23.

юридических лиц, в ходе которой гражданин или юридическое лицо получают определенные блага¹.

Приведенное определение характеризует государственные услуги с точки зрения их широкого понимания в юридической литературе и понимает под ними всю деятельность государственного аппарата по организации общественной жизнедеятельности. Государственная услуга тем самым рассматривается как одна из основных форм взаимоотношений между гражданином и государством.

Использование широкого подхода к раскрытию понятия государственной услуги приведёт к размыванию границ между разными направлениями деятельности государства, в частности между контрольно-надзорной деятельностью и оказанием государственных услуг, что в свою очередь вызовет противоречия на законодательном уровне и скажется, главным образом, на качестве предоставляемых услуг.

Терещенко Л.К. привела очень лаконичное и в то же время весьма содержательное определение: «Государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы»². Данная дефиниция весьма четко определяет суть государственных услуг - их непосредственное оказание органами государственной власти. Выделение субъектного состава, как критерия, действительно является определяющим моментом при характеристике государственных услуг.

В свою очередь Барциц И.Н. раскрывает государственную услугу как деятельность органа, оказывающего государственную услугу, выражающуюся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав,

¹ См.: Путило Н.В. Указ. соч. С. 3-10.

² Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 5.

законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей¹.

Раскрытие понятия «государственные услуги» как осуществления возложенных на гражданина обязанностей является весьма спорным с точки зрения административистов.

Неоднозначным моментом в данном вопросе является возможность закрепления государством обязанностей при регулировании правоотношений по предоставлению государственных услуг, потому что в этом случае речь идет о властно-распорядительном полномочии, что, по мнению других ученых, неприемлемо.

Российская Федерация согласно части 1 статьи 7 Конституции признается социальным государством, основным назначением которого является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Развивая эту идею, административная реформа, проводимая в Российской Федерации, предлагает новый подход, не свойственный отечественному правосознанию, к определению сущности государства. Теперь оно рассматривается как «поставщик услуг». Поэтому, говоря о предоставлении государственными органами услуг, речь должна идти о содействии гражданам в реализации их прав и интересов, то есть о деятельности позитивного характера.

В свою очередь, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, правовой статус гражданина закрепляется путем предоставления прав, обязанностей, а также наделения правами, которые одновременно являются обязанностями (получение паспорта в 14 лет, основное общее образование и др.). Поэтому процесс непосредственной реализации им своих прав неизбежно происходит в тесной связи с исполнением обязанностей.

Подобное обстоятельство обусловлено объективными законами общественной жизни, позволяющими обеспечивать безопасность и нормальное существование общества в целом и каждого человека в

¹ См.: Барццц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 160.

отдельности, а также выполнение государственным аппаратом общественно значимых функций в области экономического, социально-культурного развития, обеспечения обороны и безопасности государства, общественного порядка, нравственности, жизни и здоровья граждан, защиты их прав и законных интересов¹.

Кроме того, субъективные права могут быть предназначены для выполнения обязанностей, например, для реализации обязанности регистрации по месту жительства есть контрольная обязанность провести такую регистрацию и соответственно право гражданина требовать проведения регистрации (проставление записи в документе, удостоверяющем личность) в соответствии с нормативным порядком; право требовать справку; совершения определенных действий в отношении себя и других лиц.

В этой связи уместным будет вспомнить о концепции «сервисного государства», согласно которой основное предназначение государства состоит в предоставлении гражданам услуг надлежащего качества, при этом большая часть осуществляемых действий по отношению к населению рассматривается как оказание государственных услуг.

Так, в частности, во Франции осуществление правосудия, обеспечение общественной безопасности и деятельность государственного аппарата в целом рассматривается как оказание услуг.

Сервисная идея развития государственной системы основывается на классической экономической схеме: «производитель услуг - потребитель услуг», где устойчивость и легитимность государственных институтов связана с эффективностью выявления, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей².

При подобной форме организации публичной власти основной оценочной категорией эффективности государственного управления

¹ См.: Публичное право в современной России: сб. ст. / под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2011. № 1. С. 18.

² См.: *Коженко Я.В.* Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // *Власть.* 2010. № 3. С. 45.

выступает «удовлетворенность потребителей». Государство берет на себя обязанность по обеспечению достойного уровня качества жизни населения.

При этом следует отметить, что ни в зарубежной доктрине, ни в отечественной на сегодняшний день не сформирован единый подход к раскрытию понятия «сервисное государство».

Наиболее удачным видится определение, сформулированное Я.В. Коженко, которая под сервисным государством понимает особую политическую форму организации публичной власти, располагающую специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также систему социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод¹.

По поводу субъектов, которые могут оказывать государственные услуги, в науке административного права существуют различные точки зрения. Как уже выше отмечалось, Л.К. Терещенко считает, что государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы. Она также отмечает, что органы местного самоуправления могут оказывать услуги, аналогичные государственным, но, строго говоря, такие услуги не могут рассматриваться как государственные, исходя из конституционного статуса органов местного самоуправления².

К рассмотрению данного вопроса по-другому подходит А.В. Нестеров. Он утверждает, что когда речь идёт о том, что государственные услуги могут оказываться только органами государственной власти, предполагается, что государственная услуга есть одна из разновидностей государственной функции, следовательно, является неотделимым свойством органов государственной власти. Из этого следует, что функция органа государственной власти есть функция, присвоенная ему в соответствии с нормативно-правовым актом, а поэтому может быть

¹ См.: Коженко Я. В. Указ. соч. С. 46.

² См.: Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 6.

присвоена и другим субъектам¹. На практике именно такое положение законодатель возвел в норму.

Позиция А.В. Нестерова представляется более обоснованной, так как часть 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 13-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, путем издания федеральных законов или законов субъектов РФ².

В свою очередь, часть 5 названной статьи устанавливает порядок финансирования отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, согласно которому подобного вида деятельность обеспечивается только за счет выделяемых субвенций из соответствующих бюджетов. Поэтому природа государственных услуг при делегировании полномочий по их предоставлению органам местного самоуправления остается неизменной.

Еще одним спорным моментом в юридической литературе является вопрос о том, кому должна принадлежать инициатива в возникновении правоотношений при оказании государственных услуг. Убедительной, по мнению диссертанта, является по данному вопросу позиция Ю.А. Тихомирова, согласно которой в случае если, у общества в некоторых областях предоставления социально значимых услуг отсутствует заинтересованность, «...то орган публичной власти должен либо сформировать такой интерес, либо взять на себя выполнение государственной услуги»³.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что правоотношения по оказанию государственных услуг могут возникнуть не только по инициативе гражданина, но и по инициативе органа государственной власти в связи с тем, что именно государство в наибольшей степени понимает необходимость

¹ См.: Нестеров А.В. Указ. соч. С.23.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 13.

предоставления конкретной государственной услуги. Однако следует отметить, что инициатива государства должна быть максимально направлена именно на возникновение интереса у граждан и уменьшение количества принудительных мер, которые и стимулируют поведение граждан, но заинтересованности как таковой не порождают. Наиболее уместным способом является установление ряда гарантий прав и свобод граждан, установление материальных благ и иных видов социальной помощи.

Деятельность государственных органов в данном случае должна носить предоставительный характер и быть направленной на обеспечение реализации гражданами их прав, закрепленных, в первую очередь, в Конституции РФ¹.

При этом правильно замечает Е.Г. Бабелюк, что сам факт обращения гражданина или организации к государственному органу с заявлением не означает, что ему оказывается государственная услуга. Важно, чтобы интерес в получении государственной услуги был не нормативно предписан (т.е. не был его обязанностью), а следовал из конкретных жизненных потребностей в реализации субъективных прав (образовательных, культурных)².

Таким образом, посредством государственных услуг реализуются гарантированные в законодательстве права граждан и обеспечивается исполнение ряда обязанностей, вытекающих из нужд общества и государства.

В Законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга раскрывается как «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

¹ См.: Бабелюк Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства // Публичные услуги: правовое регулирование: сб. ст. / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 48.

² См.: Бабелюк Е.Г. Указ. соч. С. 49.

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»¹. В свою очередь, в Указе «О системе и структуре органов государственной исполнительной власти» закреплено иное определение.

Налицо несогласованность правовых норм: в отличие от Указа Президента РФ Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в числе субъектов, предоставляющих государственные услуги, не закрепляет государственные учреждения, под которыми, согласно пункту 8 статьи 2 Закона, понимаются государственные учреждения либо унитарные предприятия, созданные соответственно государственным органом Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Это расхождение сразу исключает из перечня государственных услуг большое количество тех благ, которые больше нуждаются в получении государственного статуса, чем те, которые закреплены на данный момент в реестрах государственных услуг.

Анализ данной дефиниции позволяет сделать вывод о том, что инициатива граждан в возникновении правоотношений по предоставлению государственных услуг законодателем рассматривается скорее как формальное положение, необходимый этап для инициации процесса предоставления услуг. Поэтому весьма важным моментом при раскрытии понятия государственных услуг является выделение целей их предоставления, а именно содействие в реализации гражданами своих прав и законных интересов.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

В этой связи представляется спорной ситуация закрепления на официальном российском сайте «Единый портал государственных услуг» в перечне оказываемых услуг Министерством внутренних дел Российской Федерации такой услуги, как «Проведение мероприятий по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»¹. По мнению диссертанта, в данном случае речь должна идти не о предоставлении государственной услуги, а о выполнении органом государственной исполнительной власти возложенных на него законом государственно-властных контрольно-надзорных полномочий.

Приведенное выше расхождение свидетельствует о том, что некоторые авторы, а также и законодатель, имеют недостаточно четкое представление о природе такой правовой категории как «государственные услуги». Это свидетельствует о необходимости размежевания границ между властно-распорядительной деятельностью государства и предоставлением государственных услуг.

Наиболее обоснованным предложенным выходом из обозначенной ситуации является точка зрения Терещенко Л.К., которая считает, что властно-распорядительные полномочия исключают возможность оказания государственных услуг².

Данный вопрос тесно связан с проблемой необходимости разграничения понятий «государственная функция» и «государственная услуга», которая также имеет место в специальной литературе и в практике применения. Весьма содержательными в этом плане являются слова А.В. Яцкина о том, что недостаточно четкое разграничение понятий «функция» и «услуга» является серьезной методической проблемой

¹ Единый портал государственных услуг // URL: <http://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 11.05.2013 г.)

² См.: Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 6.

административной реформы в целом и административной регламентации в частности¹.

Итак, рассмотрим, как же раскрывает данные понятия законодатель и какие точки зрения имеют место в науке административного права.

Следует отметить, что в юридической литературе на данный момент не выработано единого подхода к раскрытию понятия «функции государства». Так Н.И. Матузов и А.В. Малько характеризуют его как «главные стороны»² деятельности государства; Ф.Д. Байрамов и Ф.Н. Аббасов при употреблении данного термина имеют в виду «главные направления»³.

И.Л. Бачило определяет понятие функции как основных направлений деятельности, которые обеспечивают достижение поставленных целей и задач⁴.

Своеобразной представляется позиция авторов, согласно которой функция государства раскрывается как специфичный механизм государственного воздействия на процессы, протекающие в обществе⁵.

Однако, несмотря на плюрализм взглядов относительно данного вопроса, большинство ученых сходятся в одном – функции государства отображают сущностное назначение государства, то есть ту роль, которую оно играет в организации нормального существования общества.

В подобном контексте представляется правильным использование общего, собирательного определения интересующего нас понятия, которое можно представить как основные направления деятельности государства, отражающие его сущностное назначение в организации жизнедеятельности общества.

Выделение согласно Указу «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ оказания государственных услуг в качестве

¹ См.: Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 12-19.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1997. С. 61.

³ Байрамов Ф.Д., Аббасов Ф.Н. К вопросу о понятии «функции государства» // История государства и права. 2003. № 5. С. 9.

⁴ См.: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 43.

⁵ См.: Теория государства и права / под. ред. В.К. Бабаева. М., 2001. С. 68.

самостоятельной функции государственного органа исполнительной власти знаменовало появление нового подхода к определению социального назначения государства, что, безусловно, является положительным событием правовой жизни общества.

Однако можно отметить, что сама формулировка данной функции, содержащейся в упомянутом Указе, является недостаточно четкой, поэтому вызвала обоснованную критику в научной литературе².

Как отмечает Е.А. Величина, неудачная формулировка отдельных норм обозначенного Указа фактически отождествляет государственные и социальные услуги, что является не совсем корректным³.

Проблема обострилась после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»⁴, которое четко разграничивает регламенты на два вида, что привело к дифференциации правовых категорий «государственные услуги» и «государственные функции».

Весьма примечательно в этом плане определение, данное в пункте 1 статьи 2 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором государственные услуги раскрываются как «деятельность по реализации функций», а также указание в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции, одобренной

¹ Данный Указ Президента от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» раскрывает функция по оказанию государственных услуг как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно, или через подведомственные им федеральные государственные учреждения, либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

² См.: Величина Е.А. Гражданско-правовое регулирование обязательств по оказанию публичных услуг: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2010. С. 7.

³ См.: Величина Е.А. Понятие государственных услуг в контексте административной реформы // Новая правовая мысль. 2009. № 3. С. 56.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 года № 1021-р,¹ на необходимость разработки проекта нормативного правового акта, устанавливающего четкое разграничение понятий «государственная функция» и «государственная услуга».

Данное расхождение свидетельствует о том, что законодатель в полной мере не осознает природы этих явлений. Это приводит к необоснованной подмене одного понятия другим на официальном уровне, что в последствие вводит в заблуждение граждан². Все это крайне негативно сказывается на качестве предоставляемых услуг и в перспективе может вызвать неблагоприятные социальные последствия.

В правовой науке по этому поводу сложилось несколько основных точек зрения.

Нестеров А.В., Жукова Т.В., Талапина Э.В. и ряд других авторов рассматривают государственные услуги и функции государства как тождественные явления правовой действительности³. Следует отметить, что именно данный подход закреплён на законодательном уровне.

По мнению ряда, ученых государственные органы власти должны не просто предоставлять услуги, их основная задача сводится к организации предоставления государственных услуг, куда входит нормативное регулирование, также обеспечение материальной базы. Этим обосновывается необходимость выделения двух видов функции: 1) функции государственных органов исполнительной власти по организации и обеспечению предоставления государственных услуг; 2) функции по непосредственному

¹ СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

² Например, согласно Приказу ФСБ России от 8 ноября 2012 № 562, деятельность данной службы по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ является функцией с соответствующим утвержденным регламентом. В то же время на официальном сайте «Портал государственных услуг РФ» данная деятельность характеризуется как услуга, это явный пример отрицательного влияния терминологической неразберихи на жизнь граждан.

³ См., например: Нестеров А.В. Указ. соч.С. 23; Жукова Т.В. К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 44–45; Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 14.

оказанию государственных услуг¹. По их мнению, первая функция носит ярко выраженный государственно-управленческий характер и в этом смысле является одним из элементов компетенции органа исполнительной власти. Вторая функция носит не властно-распорядительный характер, а предоставляющий, поэтому отнесение ее к функциям органов исполнительной власти является неверным, осуществление последней же, по их мнению, должно быть возложено на подведомственные государственным органам учреждения.

Позволим себе не согласиться с последним утверждением. Не отрицая необходимости выделения организующей функции, следует отметить, что исходя из смысла современной административной реформы, государство больше не рассматривается как особый вид политического образования общества, применяющий в своей деятельности исключительно методы принудительного характера. Поэтому закрепление полномочий по оказанию государственных услуг органами государственной власти представляется не только обоснованным, но и необходимым событием правовой жизни нашего общества, свидетельствующим о положительных тенденциях развития взаимоотношений властвующего и подвластных.

Другие авторы, говоря об услугах и функциях, имеют в виду абсолютно разнопорядковые явления².

Так, в подтверждение своей позиции О.Л. Бялкина приводит суждение, согласно которому функции государства раскрываются как основные направления внутренней деятельности государства, отражающие его сущностное предназначение³. В свою очередь, государственные услуги, по ее мнению, выступают конкретными действиями, вытекающими из данных функций, поэтому отдельные действия не могут выступать функциями.

¹ См.: *Величина Е.А., Садков А.Н.* Феномен публичных услуг в российском праве // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.07.2013 г.)

² См.: *Крусс В.И., Смирнова А.А.* Некоторые аспекты административной реформы в РФ с позиции теории конституционного правоупотребления // *Российский юридический журнал.* 2007. № 5. С. 24-27.

³ См.: *Бялкина О.Л.* О некоторых аспектах содержания правовой категории «публичные услуги» // *Трибуна молодых ученых: сб. науч. трудов.* 2009. С. 94.

Иную точку зрения отстаивает М.П. Петров, который полагает, что деятельность государственного органа по представлению государственных услуг следует считать разновидностью функций за пределами понятия «компетенция» государственного органа¹.

Более обоснованной, по мнению автора, является позиция ученых, которые раскрывают государственные услуги как один из механизмов, способов² реализации задач и функций государства.

Функции государства отражают его сущностное назначение. Цели и задачи государства определяются потребностями общества на том или ином этапе развития. Исходя из этого, функции государства представляются понятием динамичным. Поэтому закономерно появление новых общезначимых направлений деятельности государства. Новый этап развития государственного менеджмента характеризуется появлением прогрессивных методов управления, присущих социальному государству. Исходя из этого, нельзя отрицать взаимосвязь государственных услуг и функций государства.

Результат государственной услуги заключается в удовлетворение потребностей конкретного гражданина, в то время как функция представляет собой неоконченный процесс с неопределенным результатом, стоимостью и качеством, предусматривающий широкий круг субъектов.

Деятельность по предоставлению государственных услуг – это процесс с внешней направленностью, функция – внешняя и внутренняя.

В связи с этим функция – понятие более широкое, чем услуга.

Поэтому представляется правильным рассматривать государственные услуги в качестве метода реализации задач и функций органов исполнительной власти.

Так В.М. Манохин справедливо отмечает, что «оказание услуг становится в ряд основных отраслевых методов государственного

¹ См.: М.П. Петров Концепция институционального развития исполнительной власти в Российской Федерации. Саратов, 2012. С. 313.

² См.: Величкина Е.А., Садков А.Н. Указ. соч. С. 52-54.

управления, ... услуга стала методом реализации полномочий органами исполнительной власти»¹.

Наличие в отечественном законодательстве платных услуг² спровоцировало дискуссии среди ученых о возвозмездности (платности) государственных услуг.

Согласно первому подходу, ученые, по мнению диссертанта, обоснованно отрицают возможность существования платных государственных услуг. Они основываются на социальном назначении государства, сущность которого заключается в надлежащем обеспечении прав и интересов граждан. В этом плане государственные услуги рассматриваются как основные направления деятельности государства - функции государства, исполнение которых уже обеспечивается налогами и сборами, в связи с этим возможность установления платной основы отдельных государственных услуг считается неприемлемой. В противном случае будет иметь место система двойной оплаты.

Весьма ярким подтверждением данной позиции является комментарий первого заместителя руководителя ЛДПР в Государственной Думе Российской Федерации М. Рохмистрова, данного им при обсуждении законопроекта федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: «Идея заставить население платить за государственные услуги не укладывается ни в рамки закона, ни в рамки приличия. Граждане России и так платят за все существующие услуги в стране – в виде налогов. Ничего бесплатного нет. Государство может собирать налоги и отрабатывать их, предоставляя гражданам качественные услуги, либо сделать эти услуги платными, при этом освободив этих людей от налоговой нагрузки»³.

¹ Манохин В.М. Административное право России. Саратов. 2010. С. 178-179.

² Например, статья 8 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

³ Пискун И. Закон о госуслугах обойдется недешево // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2013г.).

Другой подход допускает оплату услуг в той части, которая покрывает расходы на них. Представители этого подхода, говоря о возможности оплаты услуг, предоставляемых государственными органами, исходят из фактической ограниченности средств государства. Ввиду этого возникает необходимость поиска иных источников финансирования, в том числе и за счет самих граждан. Однако платная основа оказания услуг органами государственной власти и подведомственными им учреждениями в некоторой степени таит в себе угрозу коммерциализации государственных услуг.

Поддерживая данную точку зрения, М.В. Кустов отмечает, что в случаях, когда публичный платеж не носит налогового характера, отличающегося известной произвольностью в определении его размера, а изымается именно в качестве платы за публичную услугу и за пределами действия налогового законодательства, его размер в любом случае не должен превышать обоснованных затрат по оказанию такой услуги¹.

Третий подход связывает платность с получением гражданами дополнительных благ, либо благ повышенного качества по сравнению с общим порядком получения услуг. По мнению Ю.А. Тихомирова, «платными могут быть те государственные услуги, которые требуют дополнительных расходов, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, требуют более высокого уровня удобства при ее оказании, срочности оказания и других параметров»².

Согласно законодательству США, платными являются услуги, которые предполагают получение потребителем дополнительных выгод сверх тех, которые доступны широкой публике, например, сокращение сроков лицензирования, оказание услуг во внерабочее время³.

¹ См.: Кустов М.В. К вопросу о финансовой основе оказания публичных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 223.

² Ноздрачев А.Ф., Постников А.Е., Тихомиров Ю.А. Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 151.

³ См.: Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие. / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 402.

Следует отметить, что законодатель предпринимал попытки внедрения оплаты услуг помимо государственной пошлины. Так, в существовавшем проекте Федерального закона «О стандартах государственных услуг», была предусмотрена норма устанавливавшая платность услуг предоставляемых в связи с предпринимательской деятельностью лиц, с целью покрытия расходов на их оказание. Также предлагалось ввести государственные услуги, предоставляемые с высоким уровнем качества (повышенным по сравнению со стандартным уровнем удобства и комфорта или внеочередного исполнения). Но в последующем законодатель отказался от воплощения в жизнь такой нормы, как в целом и самого федерального закона.

О возможности введения в правовую действительность нормы, предусматривающей более высокий уровень оказания либо внеочередное исполнение государственной услуги по сравнению со стандартами ее предоставления, вполне обоснованно отрицательно высказывался ряд авторов. Так, А.В. Нестеров утверждал, что такая норма «нарушает принцип равных возможностей на доступ к услугам, в частности по времени исполнения»¹. По мнению Л.В. Бесчастновой, такого рода положение будет дискредитировать и ущемлять права граждан на общедоступные государственные услуги².

Наличие платных государственных услуг, оказываемых на более высоком уровне по сравнению со стандартным, либо внеочередным исполнением, представляется неприемлемым, поскольку это будет являться прямым нарушением прав граждан на равный доступ к получению качественных государственных услуг, что впоследствии может привести к возрастанию социальной напряженности в обществе.

Основным достоинством определения государственных услуг, данного Н.М. Кониным и Л.В. Бесчастновой, является возможность выделения признаков данных услуг, присущих только им: нормативная закрепленность;

¹ Нестеров А.В. Указ. соч. С. 23.

² См.: Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2008. С. 21-22.

правомерность; индивидуализированность предоставления; осуществление по запросу граждан или организаций, или в порядке исполнения полномочий, возложенных на конкретные органы государственной власти, подведомственные им учреждения; полезный эффект; направленность на реализацию и обеспечение прав и законных интересов граждан¹.

Проанализировав вышеизложенные дефиниции, можно выявить специфичные признаки государственных услуг.

- Субъектами оказания государственных услуг могут являться государственные органы и подведомственные им учреждения, органы местного самоуправления в порядке передачи им отдельных государственных полномочий.

- Получателями государственных услуг являются граждане и их объединения.

- Оказание государственных услуг обеспечивается за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

- Деятельность публичных субъектов при оказании государственных услуг носит предоставительный характер, то есть осуществляется преимущественно в плоскости позитивной деятельности государства. Там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь места государственные услуги².

- Строгая регламентация процесса предоставления государственных услуг в соответствии с нормативно закрепленными едиными регламентами и стандартами их предоставления.

- Гарантированность равного доступа к государственным услугам на всей территории государства вне зависимости от каких-либо внутренних или внешних условий.

- Обеспечение процесса организации и предоставления государственных услуг государством.

¹ См.: Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни: монография / под ред. А.В. Малько. Тамбов. 2009. С. 222.

² См.: Л. К. Терещенко Указ. соч. С. 6.

- Цены за предоставление государственных услуг устанавливаются на законодательном уровне, то есть не подвержены влиянию законов рынка.

- Правовой характер государственных услуг, заключающийся в установлении и предоставлении услуг в порядке, закрепленном законодательством РФ.

- Удовлетворение общественных интересов при предоставлении государственных услуг. Реализуя интересы конкретного лица, орган государственной власти не рассматривает их как самостоятельную задачу. Фактически в этом случае обеспечивается своего рода встраивание этого интереса в интерес публичный, который приобретает в рамках соответствующих отношений явно доминирующее значение¹. Таким путем, реализация частного интереса происходит в рамках осуществления публичной деятельности.

- Основания получения государственных услуг закреплены в Конституции РФ и иных федеральных законах.

- Заявительный порядок предоставления государственных услуг.

- Адресность предоставления государственных услуг, то есть получателем результата услуги является конкретный субъект.

- Результат государственной услуги заключается в реализации субъективных прав и обеспечении исполнения обязанностей граждан и их объединений. Например, получение гражданином свидетельства о регистрации права собственности на недвижимое имущество, позволяет правообладателю в дальнейшем распоряжаться своим имуществом по своему усмотрению на законных основаниях.

Исходя из вышеизложенного, представляется правильным понимать под государственной услугой законодательно закрепленный метод реализации органами исполнительной власти социальной функции государства, состоящий в осуществлении последним в установленном

¹ См.: Кустов М.В. К вопросу о финансовой основе оказания публичных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 221.

порядке действий предоставительного характера в соответствии с нормативно закрепленными требованиями при наличии на это запроса получателя государственных услуг либо в порядке исполнения возложенных на данный орган полномочий, которые направлены на реализацию или содействия в реализации субъективных прав и обеспечении исполнения субъективных обязанностей получателем таких услуг.

Категория «государственная услуга» является производной от категории «услуга», под которой в общем смысле понимается какое-либо действие, приносящее пользу, помощь другому,¹ одним из признаков которого является добровольность.

Важным моментом для развития правового института «услуг» и его нормативного регулирования на современном этапе является его законодательное закрепление в Конституции РФ. Основополагающими являются взаимосвязанные правила, установленные в статьях 8 и 74 Конституции РФ².

Так, согласно одному из них, в России гарантируется свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Второе запрещает на территории России установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. Но только в случаях необходимости для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Также услуга упоминается как объект гражданских прав в статье 128 Гражданского кодекса Российской Федерации³, а в Федеральном законе от 10 декабря 1995 года ФЗ № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания

¹ См.: *Величина Е.А.* Гражданско-правовое регулирование обязательств по оказанию публичных услуг: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград. 2010. С. 3.

² См.: Конституция РФ // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548

³ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

населения в Российской Федерации»¹ она определяется как деятельность по оказанию помощи отдельным категориям граждан.

Некоторые авторы рассматривают понятие «услуга» как экономическую категорию, перечисляя ее наряду с работами, товарами и нематериальными благами.

Так, М.Ю. Тихомиров предлагает понимать под услугами предпринимательскую деятельность гражданина или юридического лица, направленную на удовлетворение потребностей других лиц, кроме деятельности, осуществляемой на основе трудовых отношений². По словам К. Маркса, «...услуга есть не что иное, как полезное действие той или иной потребительской стоимости товара ли, труда ли»³. Он выделяет два вида услуг: первый - «потребительские стоимости», те, которые представляют собой результат труда и воплощаются в товарах, второй вид услуг не оставляет осязаемых результатов и поэтому не пригоден для продажи⁴. В последующем ряд ученых предложили называть вторую группу услуг «непроизводственными» услугами⁵.

По Россинскому М.Б., «услуга - это специфическая потребительная стоимость в форме конкретной трудовой деятельности и специфическая форма экономических отношений, предполагающих наличие производителя и потребителя услуг»⁶. Подобное раскрытие понятия услуг в указанных работах и иных трудах по экономике и юриспруденции связывается с квалификацией услуг как особой потребительской стоимости. Все выше перечисленные определения относятся к гражданско-правовому понятию услуг.

Первоначальное использование категории «услуги» исключительно в сфере частноправового регулирования и последующее появление в

¹ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

² См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и перераб. М., 2001. С. 890.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 203-204.

⁴ См.: Маркс К. Указ. соч. С. 414.

⁵ См.: Солодков М.В., Полякова Т.Д., Овсянников Л.Н. Теоретические проблемы услуг и непроизводственной сферы при социализме. М., 1972. С. 107-108.

⁶ Россинский М.Б. Сфера услуг в экономике развитого социализма. Саратов. 1976. С. 8.

российском законодательном массиве нового термина «государственные услуги» опосредовало возникновение такой проблемы как их разграничение и степень правомерности использования методов регулирования, свойственных одному правовому институту при регламентации другого.

Как отмечает Л.В. Санникова, данный вопрос в юридической литературе специально не исследовался, а лишь косвенно затрагивался при рассмотрении категории публично - правовых услуг¹.

В связи с этим представляется необходимым рассмотреть значение и основные признаки услуг с точки зрения гражданского права в целях выявления общих и специфичных методов регулирования.

Следует отметить, что данная проблема стала острее после принятия Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», так как появилась нормативная база для противоречий. В части 2 статьи 1 упомянутого Закона предусматривается, что в круг регулируемых им отношений входят отношения, возникающие в ходе предоставления государственных (муниципальных) услуг различными организациями, которые при этом сами государственных (муниципальных) услуг не предоставляют, а оказывают заявителям за плату услуги, являющиеся необходимыми и обязательными при предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

Данная формулировка представляется неприемлемой в связи с тем, что отношения, возникающие в связи с возмездным оказанием услуг, регулируются гражданским законодательством, также она в корне противоречит одному из основных принципов цивилистики – добровольное заключение сделок. В связи с этим вмешательство названного Закона в сферу регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации недопустимо.

Многие цивилисты в своих трудах при определении понятия услуг отталкиваются от традиционного в гражданско-правовой науке

¹ См.: Асосков А.В., Барков А.В., Богер А.А. Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование: сб. ст. / под общ. ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. М., 2011. С. 180.

представления о ней как о действии, имеющем «свой объективный результат, который может и не иметь вещественной (предметной) формы»¹.

Исходя из этого, большинство авторов при анализе нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, касающейся возмездного оказания услуг, отмечают, что по договору об оказании правовых услуг заказчика обычно интересует не форма, в которой воплощен результат услуги, а именно содержание, т.е. выраженные в объективной форме идеи, концепции, методы, личные взгляды услугодателя².

Ориентируясь на это устоявшееся мнение, некоторые авторы трактуют понятие услуг в широком смысле. Так, В.В. Кванина предлагает понимать под услугой «любую деятельность, не имеющую овеществленного результата (поручение, хранение, комиссия, перевозка, медицинские, образовательные услуги и др.)»³.

Весьма разработанным является определение, данное Д.И. Степановым: «услуга - разновидность объектов гражданских правоотношений, которая выражается в виде определенной правомерной операции, т.е. в виде ряда целесообразных действий исполнителя либо в деятельности, являющейся объектом обязательства, имеющей нематериальный эффект, неустойчивый вещественный результат, либо овеществленный результат, связанный с другими договорными отношениями, и характеризующейся свойствами осуществимости, неотделимости от источника, моментальной потребляемости, неформализованности качества»⁴.

Как отмечает А.В.Барков, достоинством этой дефиниции является то, что она позволяет выявить характерные признаки услуги как объекта гражданских прав:

- неовещественный результат, т.е. неосязаемость;

¹ Советское гражданское право: сб. ст. / под ред. О.А. Красавчикова. М., 1972. Т. 1. С. 152.

² См.: Цивилистические записки. М., 2004. С. 484.

³ Кванина В.В. Договор на оказание возмездных услуг: учеб. пособие. Челябинск. 2002. С. 31.

⁴ Степанов Д.И. Услуги как объект гражданских прав: гражданско-правовое регулирование: сб. ст. / под общ. ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. М., 2011. С. 136.

- неотделимость от источника;
- тесная связь с личностью исполнителя;
- синхронность оказания и получения услуги;
- моментальность потребления;
- несохраняемость, невозможность хранения и накапливания услуг;
- невозможность исполнителям гарантировать результат услуги;
- эксклюзивность услуг, которая выражается в их неоднородности и изменчивости.

В приведенном определении раскрываются сущность и признаки услуги, отграничивающие её от действия иного вида¹.

Весьма примечательным является определение услуг, данное О.М. Шуковской, в котором она рассматривает их как вид блага, служащий удовлетворением потребностей за счет осуществления деятельности (посредством совершения действий) одним субъектом, в полезных свойствах которой и состоит субъективный интерес другого субъекта и на которую у последнего возникает право требования².

Разработке определения понятия «услуги» уделила значительное внимание и Л.В. Санникова, которая предложила понимать под услугами действия услугодателя по сохранению или изменению состояния невещественных благ (неимущественных прав, информации, нематериальных благ), совершаемые в пользу услугополучателя³.

Понятие «услуги» определяется как самостоятельный объект гражданских прав в Гражданском кодексе Российской Федерации. В главе 39 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплена правовая форма их осуществления - договор о возмездном оказании услуг, кроме этого отношения по оказанию услуг регулируются и иными договорами.

¹ См.: Барков А.В. О цивилистической природе социальных услуг: гражданско-правовое регулирование: сб. ст. / под общ. ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. М., 2011. С. 192.

² См.: Шуковская О.М. Правовое регулирование деятельности по оказанию правовых услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 16.

³ См.: Санникова Л.В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве. М., 2007. С. 16.

Таким образом, правоотношения, складывающиеся при возмездном оказании услуг, обладают всеми свойствами гражданских правоотношений: юридическое равенство сторон, принцип диспозитивности, свобода договора.

Проанализировав имеющиеся в научной литературе высказывания ученых о соотношении государственных услуг и гражданско-правовых услуг, можно выделить несколько точек зрения:

- Ряд исследователей¹ отрицают необходимость выделения государственных услуг в отдельный институт публично-правового характера, ссылаясь при этом на возможность применения норм гражданского права. Данную точку зрения считаем неприемлемой, так как речь идет о двух совершенно разных явлениях правовой жизни.

- Весьма оригинальной и заслуживающей внимания является точка зрения А.Ю. Тихомирова². Он предлагает сформировать новый комплексный правовой институт - публичные услуги, куда входят и государственные услуги, в регулировании которого будут сочетаться нормы таких отраслей права, как конституционное, административное и гражданское.

- Другие ученые³ настаивают на дифференциации понятий государственных услуг и услуг, оказываемых в рамках гражданских правоотношений.

Представляется наиболее конструктивным мнение тех ученых, которые указывают на необходимость разграничения данных понятий.

Так, по мнению Т.В. Жуковой, государственные услуги и услуги, оказываемые в рамках гражданско-правовых отношений, выступают абсолютно разнопорядковыми явлениями. В первом случае это публичные правоотношения, являющиеся по своей сути не чем иным, как реализацией соответствующими государственными органами функций государства. Во

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 35.

² См.: Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 57.

³ См.: Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 14–15.

втором же случае перед нами типичные гражданские (частные) правоотношения¹.

Сложный характер данного вопроса связан с употреблением термина «услуги», который сразу наводит на мысль о принадлежности данного правового явления к цивилистике. Однако не стоит забывать, что для понятия «государственные услуги» определяющим все же является слово «государственные», характеризующее субъектов, предоставляющих государственные услуги – государственно-властные субъекты, что в корне меняет природу данного явления.

Наличие публичного элемента, наделенного властными полномочиями, в отношениях, возникающих при предоставлении государственных услуг, а также строгая регламентация порядка реализации данных полномочий вместе с законодательным закреплением ограниченного перечня результатов деятельности исключает данное явление из сферы гражданско-правового регулирования. Одна из сторон публичных правоотношений всегда обладает функцией веления по отношению ко второй стороне. При этом не имеет значения, выступает ли он как носитель прав или как носитель обязанностей. Последний, даже тогда, когда он является управомоченным, а не обязанным, подчинен велению первого².

Поэтому представляется вполне уместным отнесение государственных услуг к публично-правовому регулированию. Аналогичной позиции придерживаются другие специалисты³.

Вместе с тем, по мнению автора, вполне уместно распространить на деятельность государства по предоставлению государственных услуг общие положения обязательственного права, закрепленные в статье 309 Гражданского кодекса РФ⁴.

¹ См.: Жукова Т.В. К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 44-45.

² См.: Иоффе О.С. Гражданское правоотношение // Избр. труды по гражданскому праву. 2-е изд. М., 2003. С. 555.

³ См., например: Шаблова Е.Г. Указ. соч. С. 14-25.

⁴ См.: Гражданский кодекс РФ (часть первая) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Сущность государства как особой политической организации общества сводится к обеспечению его нормальной жизнедеятельности. Исходя из этого, можно с уверенностью сказать, что гражданин напрямую находится в зависимости от государства, а оно обязано обеспечить ему основные условия для достойной жизни.

Таким образом, обладая монопольными правами на предоставление государственных услуг во всех сферах жизнедеятельности общества, государство берет на себя обязательство по их надлежащему оказанию.

В связи с этим, представляется необходимым закрепить в законодательстве принцип обязательности уполномоченных публичных субъектов по предоставлению государственных услуг надлежащего качества в соответствии с требованиями Конституции РФ, федеральных и иных законов.

Следует отметить, что в официальных документах,¹ а также в некоторых работах ученых понятия «государственная услуга» и «публичная услуга» употребляются как тождественные². Некоторые авторы связывают это с проблемой перевода с иностранного языка заимствованного термина «public services». Ряд исследователей переводят его как государственные услуги, другие как публичные услуги, которые не являются тождественными.

В связи с этим весьма обоснованными являются слова Л.А. Мицкевич: «Теория публичных услуг выглядит в настоящее время скорее как концепция, нежели как действительно разработанная теория»³.

Российское законодательство не содержит определения понятия «публичная услуга». В научной литературе, в свою очередь, также нет единого подхода к его раскрытию. Попытки истолковать данное понятие и выделить его существенные признаки предпринимались различными исследователями.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. // Рос. газ. 2004. № 109; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Рос. газ. 2005. № 86.

² См.: Величкина Е.А., Садков А.Н. Указ. соч. С.52-54.

³ Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 28. С. 21.

Основная часть авторов сходится в том, что данные услуги выступают родовыми по отношению к государственным услугам,¹ так как выступают более широким понятием, включающим в себя услуги, оказываемые государственными органами, муниципальными и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Данная позиция представляется наиболее обоснованной. Главным же, что объединяет публичные и государственные услуги выступает «заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость»². В подтверждение данной позиции, Тихомиров Ю.А. выделяет два признака, свойственных обоим понятиям:

- 1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими³.

В качестве же отличительного свойства государственных услуг можно привести несколько признаков:

- государственные услуги характеризуются более узким кругом услугодателей;
- каждая государственная услуга должна быть занесена в соответствующие федеральные либо региональные реестры государственных и муниципальных услуг;
- предоставление отдельной государственной услуги должно регулироваться конкретным административным регламентом предоставления этой услуги, разработанным и утвержденным в предусмотренном порядке.

Необходимо также определить различия между «социальными услугами»⁴ и «государственными услугами». В юридической литературе

¹ См., например: Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 16; Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Тихомирова Ю.А. М., 2007. С. 29. По мнению Ю.А. Тихомирова, понятие публичных услуг является родовым понятием и для государственных услуг, оказываемых органами государства и учреждениями, и муниципальных услуг, оказываемых муниципальными органами и учреждениями, и социальных услуг, оказываемых негосударственными структурами.

² Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 16 - 17.

³ См.: Талалина Э.В., Тихомиров Ю. А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

⁴ Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 18; Нестеров А.В. Указ. соч. С. 23.

прослеживается два подхода к раскрытию социальных услуг. При их определении Л.К. Терещенко предлагает критерий сферы предоставления (образование, наука, культура и т.д.). А.В. Нестеров, не соглашаясь с ней, указывает, что социальные услуги должны оказываться определенным категориям социально незащищенных граждан в любой сфере.

На взгляд автора, при определении социальных услуг, в максимально возможной степени должны учитываться оба этих подхода, то есть оказание такого рода услуг социально незащищенным гражданам в различных сферах жизнедеятельности общества.

Обе позиции, приведенные выше, характеризуют социальные услуги путем выделения разных критериев, но и в том, и в другом случаях имеет место обеспечение общезначимой направленности, что дает основание для причисления их к публичным услугам. И государственные, и социальные услуги выступают по отношению к публичным услугам как часть целого, только с различными критериями дифференциации.

Следует отметить, что если субъектом предоставления государственных услуг могут быть только органы государственной власти, подведомственные им учреждения, то услугодателями в плане социальных услуг выступают как государственные органы, так и муниципальные учреждения, различные коммерческие и некоммерческие организации¹.

Рассматривая категорию «государственных услуг», нельзя не уделить внимания такому вопросу как их классификация. Приведение государственных услуг в единую систему является неотъемлемым условием, влияющим на повышение их качества.

Классификация позволяет упорядочить всю совокупность разнородных услуг, оказываемых государством. Это облегчает уяснение понятия государственных услуг как для граждан, обращающихся с такой просьбой,

¹ См.: Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 945.

так и для органов государственной власти, непосредственно предоставляющих эти услуги.

В легальном определении понятия «государственных услуг», закрепленном в пункте 1 статьи 2 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» акцент делается на заявительном порядке их предоставления. Исходя из положения данной законодательной дефиниции, можно выделить первый критерий классификации - инициатива возникновения правоотношений по предоставлению государственных услуг.

Так государственные услуги делятся на:

1. услуги, инициатива в предоставлении которых принадлежит гражданам;
2. услуги, предоставляемые органами государственной власти без заявительного порядка.

Действующее законодательство признает государственными услугами только, те, которые осуществляются по запросам граждан, однако анализ ряда регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных органами исполнительной власти, дает основание для выделения и второго вида услуг.

Согласно административному регламенту предоставления государственной услуги по психологической поддержке безработных граждан, утвержденному приказом Министерством здравоохранения и социального развития РФ от 27 ноября 2007 № 726¹, одним из оснований предоставления данной услуги является наличие согласия гражданина с предложением работника центра занятости населения о предоставлении безработному государственной услуги по психологической поддержке².

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 4.

² См.: Аналогичные нормы содержатся и в ряде других административных регламентов: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 16 июня 2008 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан» // Рос. газ. 2008. № 148; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 1 ноября 2007 г. № 680 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 2.

Услуги, предоставляемые по инициативе органов государственной власти, в свою очередь, можно разделить на:

1. обязательные;
2. навязанные (квазиуслуги).

Обязательные – это услуги, в предоставлении которых непосредственно заинтересовано общество, удовлетворяющие социально значимые потребности и закрепленные на законодательном уровне в качестве обязанностей.

Таким образом, устанавливая определенные услуги в обязательном порядке, государство стимулирует публичный интерес в их получении, что является допустимым в целях реализации прав и интересов граждан в тех областях, которые имеют особое социальное значение и направлены на сохранение государственного строя и развитие самого общества¹. Квазиуслуги характеризуются навязыванием гражданам тех услуг, которые они «не ожидали и не требовали»², тем самым создаются излишние обременения для заявителей, то есть административные барьеры. Их наличие свидетельствует о негативных тенденциях формирования института государственных услуг. Это приводит к отрицательным последствиям в области экономики.

Исходя из положения, закрепленного в пункте «д» статьи 2 Указа «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» можно выявить следующий критерий: платность государственных услуг для их получателей. Основываясь на этом, можно выделить услуги:

1. платные;
2. бесплатные.

Когда речь идет о жизненно необходимых для человека услугах, к вопросу о платности услуг законодатель должен подходить весьма

¹ См.: Кочерга А.И. Сфера обслуживания населения (вопросы социалистического производства. М., 1979. С. 71-72.

² Макарин А.В. Бюрократия в системе политической власти. СПб. 2000. С. 71-72.

щепетильно и стремиться увеличить количество именно бесплатных для граждан услуг.

При этом следует отметить, что при употреблении такого понятия, как понятия безвозмездность государственных услуг, нужно иметь ввиду, что любая деятельность имеет свою рыночную стоимость. В силу этого, когда говорится о бесплатности государственных услуг, это не означает, что никто не компенсирует эту деятельность. Поэтому использование термина безвозмездность по отношению к государственным услугам в некоторой степени следует считать некорректным.

Вышеуказанная классификация обуславливает выделение следующего критерия классификации - источник финансирования. В зависимости от того, за счет каких средств осуществляется предоставление государственных услуг, можно выделить пять видов:

1. услуги, финансируемые из государственного бюджета РФ;
2. услуги, предоставляемые за счет бюджета субъекта РФ;
3. услуги, базирующиеся на использовании средств внебюджетных фондов;
4. смешанные услуги;
5. услуги, предоставление которых обеспечивается за счет самих граждан.

Данная классификация представляет полную картину финансирования государственных услуг, на основе которой можно вывести процентную долю каждой услуги в общей массе всех государственных услуг. Приводя такую классификацию, следует отметить, что Российская Федерация, как социальное государство, ориентированное на обеспечение надлежащего уровня жизни населения, путем содействия в реализации их прав и интересов, то есть государство в сфере предоставления государственных услуг, должно стремиться к максимально возможному выявлению, а затем и полному исключению последнего вида государственных услуг.

Деятельность государственного аппарата обеспечивается за счет граждан путем отчисления налогов и сборов. Исходя из этого, можно говорить, что любая услуга, даже если она предоставляется на бесплатной основе, уже является оплаченной.

Следующим критерием можно выделить осязаемость результата предоставления государственных услуг. В связи с этим можно выделить услуги:

1. с материальным результатом;
2. с нематериальным результатом (различные информационно-консультационные услуги).

В качестве примера первого вида услуг можно привести предоставление Федеральной миграционной службой государственной услуги - регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства¹.

Примером второй группы выступает услуга, предоставляемая Федеральной налоговой службой по бесплатному информированию налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)², а также государственная услуга, предоставляемая Пенсионным Фондом Российской Федерации: «Получение

¹ См.: Приказ Федеральной миграционной службы от 11 сентября 2012 г. № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // URL: <http://base.garant.ru/70355306/> (дата обращения: 16.05.2013 г.)

² См.: Приказ Министерства Финансов РФ от 2 июля 2012 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» // Рос. газ. 2012. № 274.

информации о государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг»,¹ результатом которых является предоставление информации заявителям.

Представляется важным выделить виды государственных услуг, исходя из такого критерия как их сложность. С данной позиции они делятся на:

1. простые, состоящие из одной услуги;
2. сложные (составные).

В состав сложных государственных услуг могут включаться несколько простых. В данной классификации уместно использовать такой термин как сопутствующие услуги. Они оказываются наряду с основной государственной услугой и содействуют в реализации тех прав и интересов граждан, которые удовлетворяет основная услуга.

Данная классификация имеет большое практическое значение. Она необходима для устранения дробления отдельных государственных услуг на несколько составных, которые впоследствии могут оказываться на платной основе, что негативно скажется на доступности государственных услуг.

Анализ легальной дефиниции, закрепленной в пункте 1 статьи 2 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», позволяет выделить следующий критерий классификации: субъект предоставления государственных услуг. Согласно данному подходу можно выделить три вида услуг:

1. услуги, предоставляемые органами государственной исполнительной власти, включая исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
2. услуги, предоставляемые органами государственного внебюджетного фонда. Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 144) органами государственных внебюджетных фондов РФ являются: Пенсионный фонд

¹ Единый портал государственных услуг // URL: http://www.gosuslugi.ru/pgu/service/10000067767_21.html#_description (дата обращения: 16.05.2013 г.)

РФ; Фонд социального страхования РФ; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования¹;

3. услуги, предоставляемые органами местного самоуправления в порядке делегирования отдельных государственных полномочий. Как говорилось выше, употребление термина «государственные услуги» в отношении деятельности органов местного самоуправления представляется некорректным. В свою очередь, представляется возможным предоставление услуг данными органами, но в этом случае следует употреблять иной термин. Например, Л.К. Терещенко предлагает называть их «законные услуги»².

Государственные услуги также можно дифференцировать и по субъекту их получения. Так можно выделить услуги, получателями которых являются:

1. только физические лица;
2. только юридические лица;
3. физические и юридические лица.

На сегодняшний день значительные усилия реформаторов направлены на обеспечение предоставления государственных услуг дистанционно. В связи с этим можно определить еще один критерий – порядок их предоставления. Так государственные услуги можно разделить на три вида:

1. с обязательным посещением уполномоченных органов;
2. без непосредственного обращения (электронные государственные услуги);
3. альтернативные, предусматривающие оба вида на выбор заявителя.

Все государственные услуги взаимосвязаны между собой и нередко для получения одной услуги заявителю предварительно необходимо обратиться за другой. Вместе с тем, процесс классификации определенных явлений по

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 12.

их отличительным признакам способствует расширению познания свойств и признаков исследуемого предмета¹.

В связи с этим является актуальным высказывание В. М. Манохина о том, что «...организациям и гражданам оказывается множество услуг разных видов, а в перспективе их станет еще больше на базе растущих запросов и повышения материального и культурного уровня населения»². Поэтому непрерывный учет и систематизация услуг, оказываемых государством, является необходимым условием повышения качества жизни населения.

Подводя итог, следует отметить, что вхождение термина «государственные услуги» в отечественную правовую действительность ознаменовало пересмотр роли государства в жизни общества – от аппарата принуждения к социально ориентированному государству, поставщику услуг.

Несмотря на использование при характеристике деятельности публичных органов власти термина «услуга», следует проводить четкую границу между государственными услугами и услугами в частноправовом смысле.

С появлением в российском законодательстве такого правового института можно говорить о появлении нового метода реализации задач и функций государственных органов исполнительной власти, не связанного с реализацией властно-распорядительных полномочий.

Поэтому представляется необходимым продолжить процесс разграничения традиционных властно-обязывающих функций и государственных услуг, инициированный на законодательном уровне.

§ 1.2 Государственные услуги как институт административного права

¹ См.: Соколов А.Ю. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография / под ред. И.В. Максимова. Саратов. 2011. С. 26.

² Манохин В.М. Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. М., 1975. С. 10.

Основные направления административной реформы, проводимой в Российской Федерации, в соответствии с Указом Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»¹, Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010, Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции, состоят в следующем:

- обеспечение предоставления качественных государственных услуг;
- повышение доверия к государственным органам со стороны граждан;
- улучшение эффективности государственных расходов;
- повышение имиджа государственных служащих.

С возникновением такого нового явления как «государственные услуги», правомерно возникает ряд проблем, которые юридической теории следует решить:

- определение отраслевой принадлежности;
- каким структурным элементом системы права выступает;
- каково его соотношение с другими правовыми явлениями.

Перед началом исследования правовой категории «государственных услуг» логически правильным и необходимым будет проведение анализа сложившегося в юридической литературе понимания термина «институт права». Следует оговориться, что диссертант рассматривает в работе термины «институт права» и «правовой институт» в качестве тождественных².

Изучение понятия «институт права» учеными-теоретиками производится в рамках рассмотрения более широкой правовой категории «система права».

¹ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

² См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 453; Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2010. С. 275; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2009. С. 305.

Согласно устоявшейся среди ученых точке зрения, система права представляет собой его внутреннее строение, которое выражается в единстве и согласованности действующих в государстве правовых норм и вместе с тем в разделе права на относительно самостоятельные части¹.

При изучении системы права основное внимание уделяется, прежде всего, различию и дифференциация его составных частей. Это связано с тем, что практическая ценность обозначенного вопроса заключается именно в полном анализе внутреннего устройства права, другими словами, в выявлении составляющих его элементов, ибо каждая система, и право в том числе, представляет собой структурированное целое, определенное структурное образование².

Относительно выделения составных элементов системы права в юридической литературе существуют различные подходы.

Так, С.С. Алексеев обозначает следующие относительно самостоятельные части системы права:

- норма права;
- институт права;
- отрасль права;
- система права в общем понимании³.

По-другому к данному вопросу подходит С.В. Поленина, которая выделяла следующие части системы права:

- норма права;
- субинститут права;
- институт права;
- подотрасль права;
- отрасль права⁴.

¹ См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1993. С. 212.

² См.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 160 – 167.

³ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 33.

⁴ См.: Теория государства и права / под ред. В.И. Бабаева М., 1999. С. 389.

Существуют и другие взгляды относительно дифференциации структуры права, вместе с тем данный вопрос носит дискуссионный характер и определяющего значения при достижении поставленных целей настоящего научного исследования не имеет. В этой связи следует отталкиваться от преобладающего мнения ученых о том, что институт права является первичным, системообразующим элементом структуры права, объединяющим в себе определенную совокупность норм права.

В правовой литературе встречаются различные подходы к определению исследуемого понятия.

В юридическом энциклопедическом словаре А.Я. Сухарева институт права характеризуется как обособленная внутри отрасли права группа юридических норм, объединенных определенной общностью признаков регулируемого ими вида однородных общественных отношений¹.

Иной позиции придерживается В.Н. Храпонюк и дает следующее определение правового института - это обособленный комплекс правовых норм, являющихся специфической частью отрасли права и регулирующих разновидность определенного вида общественных отношений².

Следует привести точку зрения О.С. Иоффе, который раскрывает данный термин, как определенную группу норм, объединение которых осуществляется на основании специфических способов применения общеотраслевого метода к регулируемым однородным общественным отношениям³.

В рамках данного исследования представляется целесообразным использование наиболее распространенного подхода к толкованию упомянутого понятия, как к совокупности правовых норм, регулирующее воздействие которых распространяется на комплекс схожих, однородных отношений⁴. При этом единство юридических норм, образующих институт

¹ См.: Сухарев А.Я. Юридический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. 1984. С. 158.

² См.: Храпонюк В.Н. Указ. соч. С. 213.

³ См.: Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. С. 54.

⁴ См.: Радько Т.Н. Теория государства и права. М., 2011. С. 412; Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2013. С. 253.

права, обусловлено особенностями, присущими не всем охватываемым данной отраслью права общественным отношениям, а лишь тому или иному их виду, в достаточной степени автономному и поэтому требующему самостоятельного правового регулирования.

Являясь относительно самостоятельным элементом системы права, институт права обладает определенным набором специфических свойств, позволяющих отграничить данную правовую категорию от других. На основе выделяемых в юридической литературе признаков анализируемого понятия можно привести следующий перечень свойств.

1. Особый предмет регулирования. Главное, что отличает институт права от отрасли права - это регулирование однородных (определенной стороны) общественных отношений.

2. Относительная самостоятельность правового института как структурного элемента системы права. Правовой институт позволяет комплексно регулировать определенный вид схожих общественных отношений. При этом следует отметить, что какие-либо общественные отношения не могут быть урегулированы в рамках одного института права, это делается в пределах отрасли права.

3. Объективность формирования. Конкретный институт права не может образоваться в отрыве от регулируемых им общественных отношений, то есть он формируется адекватно развитию общественных отношений. К объективным факторам, способствующим формированию целостности и единства системы права, по мнению М.Н. Марченко, нужно отнести те материальные, социальные и иные условия жизни общества, которые определяют не только процесс возникновения и существования системы права, но и объективную необходимость ее слаженного и эффективного функционирования¹.

4. Специфичность способа правового регулирования. Использование общеотраслевого метода правового регулирования в рамках конкретного

¹ См.: *Марченко М.Н.* Теория государства и права М., 2011. С. 561.

института права характеризуется наличием определенных специфических черт¹.

5. Формирование терминологического аппарата. Возникновение нового института права сопряжено с введением в правовую действительность ряда новых понятий².

6. Закон связи элементов, выражающий системную целостность, стойкую композицию элементов, то есть объединение всех норм устойчивыми закономерными связями, которые выражены в общих предписаниях, а главное – в юридической конструкции³.

7. Обособленность норм, составляющих институт права, в отдельных главах, разделах законодательных актов⁴. Данный признак не является обязательным, так как дифференциация норм по различным источникам права носит весьма субъективный характер.

Из вышеизложенного следует, что конкретное правовое образование можно признать институтом права, если оно отвечает всем перечисленным критериям. Важно отметить, что не всякая совокупность правовых норм инициирует появление нового правового института, а лишь группа норм, обладающих схожим юридическим содержанием и непосредственным отношением к регулируемым ими общественным отношениям.

Каждая отрасль права обладает определенным юридическим своеобразием, имеет самостоятельное «юридическое лицо», имеет собственные функции и принципы, объект и цель, режим правового регулирования⁵. Поэтому включение определенной совокупности норм права в конкретную отрасль права означает автоматическое распространение на них принципов, методов, общих положений и отраслевого режима данной отрасли⁶.

¹ См.: *Киримова Е.А.* Правовой институт: понятие и виды. Саратов, 2000. С. 13-14.

² См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 122.

³ См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 150-151.

⁴ См.: *Венгеров А.Б.* Указ. соч. С. 452.

⁵ См.: *Радько Т.Н.* Указ. соч. С. 410.

⁶ См.: *Бахрах Д.Н.* Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 6.

Предмет, метод, источники, субъекты государственных услуг, о которых велась речь в первом параграфе, позволяют отнести государственные услуги к институту административного права¹.

Следует отметить, что государственные услуги в некоторых государствах выступают составной частью административно-правовой системы управления.

Так, например, в Канаде было сформировано отдельное ведомство - Министерство общественных работ и государственных услуг, в системе органов исполнительной власти. Во главе данной структуры стоит Министр, который несет персональную ответственность за достигаемые результаты в этой области.

Согласно действующему законодательству государственные услуги предоставляют федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местные администрации при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Поэтому очевидно, что правоотношения, складывающиеся в процессе оказания государственных услуг между уполномоченными субъектами и гражданами, интегрированы в систему государственного управления².

В этом отношении они относятся к такой группе административных отношений как равноправные отношения, которые выделяются наряду с отношениями власти-подчинения³.

Согласно устоявшейся в научной литературе точке зрения предмет регулирования правового института характеризуется как определенная совокупность схожих общественных отношений, другими словами, это конкретный вид родовых общественных отношений соответствующей отрасли права. Поэтому общественным отношениям, регламентируемым в

¹ См.: *Талатина Э.В.* Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 14-16.

² См.: *Петров М.П.* Концепция институционального развития исполнительной власти в Российской Федерации. Саратов. 2012. С. 312.

³ См.: *Конин Н.М., Старилов Ю.Н.* Административное право России. М., 2010. С. 138.

рамках института государственных услуг, свойственны признаки родовых административных правоотношений.

В юридической литературе выделяются несколько подобных признаков.

1. Одним из субъектов данных правоотношений обязательно является федеральный орган исполнительной власти, орган государственного внебюджетного фонда, исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации, другими словами, постоянным участником отношений является субъект государственного управления, действующий от имени государства и реализующий свою управленческую компетенцию¹.

2. Возникают для решения задач и осуществления функций управления в целях удовлетворения публичных и индивидуальных интересов по инициативе любого из субъектов этих отношений².

3. Возникновение, изменение и прекращение правоотношений происходит в ходе осуществления государственного управления.

4. Защита нарушенных прав в рамках данных отношений происходит тремя способами (административный, судебный и прокурорский).

Но при этом стоит отметить, что предмет институционального регулирования характеризуется наличием определенных специфических свойств, которые и обуславливают необходимость относительной самостоятельности их правового регламентирования.

В.М. Манохин в предмете административного права выделяет три вида общественных отношений, складывающихся в сфере:

- 1) государственного управления;
- 2) государственного регулирования;
- 3) государственных услуг³.

¹ См.: Конин Н.М., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 143.

² См.: Конин Н.М., Стариков Ю.Н. Там же.

³ См.: Манохин В.М. Административное право России. Саратов. 2010. С. 10-17.

В свою очередь А.К. Соловьева, в рамках административных правоотношений выделяет четыре вида:

- 1) классические административные правоотношения, возникающие в сфере деятельности исполнительной власти по реализации возложенных на нее задач и функций;
- 2) правоотношения, возникающие во внутриорганизационной деятельности всех органов государственной власти, государственных органов и государственных организаций;
- 3) правоотношения, возникающие в связи с осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- 4) правоотношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг¹.

Институт государственных услуг как структурный элемент системы административного права использует метод императивного правового регулирования. Права и обязанности, последовательность действий субъектов данных правоотношений, а также результаты указанного взаимодействия строго регламентированы и определены в нормативно-правовых актах.

Законодатель ограничивает свободу действий должностных лиц, ответственных за предоставление государственных услуг, устанавливая в законе основания обращений граждан, перечень документов, необходимых для предоставления услуг, строго ограниченный перечень оснований для отказа в ее предоставлении, очередность действий на каждом этапе процесса ее предоставления и порядок обжалования бездействия, либо ненадлежащих действий чиновника. Строгая регламентация и стандартизация необходима для минимизации произвола государственных органов и борьбы с коррупционностью, что имеет место на сегодняшний день.

¹ См.: Соловьев А.К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита // Труды ИГП. 2009. № 1. С. 51.

Появление правового образования «государственные услуги» стало объективным событием на пути эволюции государственного управления.

Как отмечается в юридической литературе, нормы, входящие в один правовой институт, не могут быть перемещены в рамки другого по воле законодателя, равно как и возникновение нового элемента системы права невозможно без появления либо выделения конкретных видов общественных отношений¹.

Можно выявить несколько объективных обстоятельств, способствовавших формированию нового института в отечественном административном праве:

- отрицательное отношение большей части населения к деятельности государственных органов, в том числе и по предоставлению государственных услуг;
- недоверие к государственным служащим;
- активизация роли гражданского общества;
- развитие информационно-коммуникационных технологий;
- коллизии между содержаниями разных нормативно-правовых актов, приводивших к неблагоприятным последствиям на практике.

Совокупность норм, составляющих данный институт, содержится в различных по юридической силе нормативных правовых актах. Правовые нормы, входящие в состав института государственных услуг, связаны между собой своим юридическим содержанием, имеют непосредственное отношение к объекту регулирования и в своей совокупности подвергают полному правовому регулированию общественные отношения, возникающие при предоставлении государственных услуг. Общественные отношения, складывающиеся при предоставлении государственных услуг, подвергаются относительно полному правовому регулированию нормами, входящими в институт государственных услуг.

¹ См.: *Киримова Е.А.* Указ. Соч. С. 12.

Перечень источников данного правового явления можно представить следующим образом:

- Конституция РФ, устанавливающая основные права и свободы человека и гражданина.
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, регулирующий общественные отношения, возникающие в указанной сфере в результате деликтного поведения лиц, уполномоченных предоставлять государственные услуги.
- Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», закрепляющий категориальный аппарат, основные принципы и иные нормы.
- Указ «О системе и структуре органов государственной исполнительной власти».
- Постановление Правительства РФ № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» и аналогичные акты, принятые на региональном уровне, а также утвержденные в соответствии с их требованиями административные регламенты предоставления государственных услуг, которые призваны реализовывать материальные нормы.

Очевидно, что основным источником исследуемого института права является Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», призванный подвергнуть полному правовому регулированию общественные отношения, складывающиеся при предоставлении государственных услуг.

Данный закон явился первым нормативно-правовым актом, посвященным регламентации деятельности публичных субъектов по предоставлению государственных услуг. Таким образом, он явился своеобразным маркером, обозначившим и отразившим изменения, произошедшие за последние годы в нашей стране.

Анализ данного акта позволяет сделать вывод о заимствовании положительного опыта наиболее развитых зарубежных государств в области повышения качества и доступности государственных услуг (например, такие как перевод государственных услуг в электронный вариант, принцип «одного окна»). Вместе с тем, следует отметить отсылочный характер многих норм данного закона.

Исходя из высокой степени динамичности развития общественных отношений в данной области, акцент реформаторов сделан на таком виде источников права как постановление Правительства РФ. Внесение изменений, частичная либо полная отмена данных актов требует меньших временных затрат, а также проходит в более простом порядке, нежели осуществление аналогичных операций с Федеральными законами. Тем самым обеспечивается оперативное реагирование на происходящие изменения объективной действительности.

Нормативно-правовое регулирование любой сферы общественной жизнедеятельности объективно опосредует необходимость разработки и внедрения конкретного понятийного аппарата, который предполагает наличие в достаточной степени разработанных, простых для понимания гражданами и самими государственными служащими понятий в данной сфере деятельности публичных органов власти, что является одним из условий достижения поставленных целей.

Так в государственном строительстве уже давно сложилось хорошее правило: давать легальные определения понятий, имеющих большое юридическое значение, в текстах нормативных актов¹.

Согласно указанной традиции Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», закрепляя требования к порядку предоставления государственных услуг, в статье 2 раскрывает ряд новых понятий, необходимых для регулирования общественных отношений в этой сфере.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Таможенное право России. М., 1995. С. 14.

В рамках рассматриваемого Закона толкуются такие термины как «государственная услуга», «муниципальная услуга», «заявитель», «административный регламент», «многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», «жалоба на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги» и другие.

Наличие отдельного федерального закона, призванного регулировать данного рода правоотношения, позволяет говорить об относительной внешней обособленности норм, составляющих институт государственных услуг.

Таким образом, как институт права, государственные услуги представляют собой совокупность однородных норм права, регулирующих отношения между публичными органами и гражданами (их объединениями), возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в процессе предоставления государственных услуг. Это объективно сложившееся правовое образование, сформировавшееся адекватно развитию общественных отношений в рамках концепции сервисного государства.

§ 1.3 Качество и доступность государственных услуг как элемент их правовой характеристики.

С самого начала административной реформы законодатель неоднократно указывает на необходимость улучшения качества и доступности государственных услуг.

В Законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» данный термин упоминается лишь один раз, в пункте 13 статьи 14, где говорится о показателях качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Возникает вопрос, как можно управлять качеством государственных услуг, когда само это понятие нигде не раскрывается.

При управлении качеством государственной услуги ставятся задачи:

- по определению существенных характеристик услуг;
- по установлению в законодательном порядке ее свойств;
- по обеспечению предоставления качественных государственных

услуг и пресечению оказания услуг ненадлежащего качества.

Поэтому научно обоснованным и практически целесообразным является формулирование единого административно-правового понятия «качество государственной услуги».

Необходимо выделить понятие «государственная услуга надлежащего качества».

Понятие качества исследуется во многих науках: экономической, философской, технической и юридической.

В философском понимании качество раскрывается как определенная совокупность свойств предмета.

В энциклопедии философских наук свойство характеризуется как то, что присуще какому-либо предмету, составляет его конкретное существование¹. Свойство выражает такую сторону предмета, которая обуславливает его различие или общность с другими предметами и обнаруживаются в его отношении к ним².

В экономике качество связывается с потребительной стоимостью. Потребительная стоимость – пригодность благодаря своим свойствам удовлетворять человеческие потребности в качестве средств производства и предметов потребления или в качестве услуг³. «Качество товара, проявляясь через естественные свойства вещи, выражает вместе с тем определенные производственные отношения, определяет общественную полезность товара, а, следовательно, общественную потребность в нем»⁴. Можно прийти к

¹ См.: Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. Т. I. Л., 1930. С. 403.

² См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 1192.

³ См.: Качество продукции и эффективность производства / под ред. А.В. Гличева, Л.Я. Шухгалтера. М., 1977. С. 21.

⁴ Сергиевский В.Н. Проблемы оптимального соотношения производства и потребления в СССР. М., 1968. С.31.

выводу, что с экономической точки зрения качество характеризуется как способность услуги удовлетворять потребности граждан.

Целью юридического подхода к определению понятия «качества» является выработка действенного правового механизма, способного обеспечить предоставление государственных услуг надлежащего качества.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует общепринятое определение стандарта качества государственной услуги,¹ что, безусловно, носит отрицательный характер. При этом следует отметить, что в ряде субъектов РФ были приняты нормативные акты, закреплявшие понятие «качество государственных услуг».

В действовавшем Законе Калининградской области от 30 июня 2008 года № 263 «О стандартах качества государственных услуг в Калининградской области»² данное определение раскрывалось как соответствие фактически оказанной государственной услуги установленным стандартам качества государственной услуги.

Иное определение закреплено в Законе Мурманской области от 7 ноября 2013 года «Об областных стандартах качества оказания (выполнения) государственных услуг (работ)»: «Качество оказания (выполнения) государственных услуг (работ) – совокупность характеристик государственной услуги (работы), определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности потребителя в отношении процесса, содержания, результата услуги (работы)»³.

В утратившем силу Законе Томской области от 28 февраля 2008 года № 43-ОЗ «О стандартах качества государственных услуг, оказываемых за счет средств областного бюджета в отраслях социальной сферы (бюджетных услуг)»⁴ закреплялось, что стандарт качества бюджетной услуги (в указанном нормативно – правовом акте бюджетные услуги и государственные услуги

¹ См.: *Кайль Я.Я.* Качество предоставления государственных и муниципальных услуг как важный фактор повышения уровня жизни населения России // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 26 (209). С. 51.

² Калининградская правда. 2008. № 119.

³ Мурманский Вестник. 2013. № 216.

⁴ СЗ Томской области. 2008. № 3 (32).

рассматриваются как тождественные) – совокупность требований к объему бюджетной услуги, порядку и условиям ее оказания, а также к иным обязательным характеристикам бюджетной услуги в соответствии с нормативно правовыми актами Российской Федерации и Томской области.

Анализ данных дефиниций показывает, что отсутствует единая правоприменительная практика в деятельности как федеральных органов исполнительной власти, так и органов государственной исполнительной власти субъектов РФ. Представляется необходимым закрепление единого определения понятия «качество государственных услуг» на федеральном уровне, поскольку устанавливаемые показатели качества не всегда адекватно отображают реальные обстоятельства предоставления государственных услуг на практике.

Проблема определения понятия «качество государственных услуг» имеет не только теоретическое значение, но и напрямую влияет на практическую деятельность государственных органов. Она связана с решением ряда вопросов государственного управления, таких, например, как измерение качественной производительности функционирования государственного аппарата, эффективности расходования бюджетных средств, обеспечение надлежащего уровня реализации прав и свобод граждан и совершенствование правового регулирования данной сферы в целом. Решение этой проблемы становится важным при создании механизма управления качеством государственных услуг.

Качество государственных услуг - явление сложное и имеет свои специфичные стороны, элементы, воздействие на которые требует использование различных способов и методов: информационно-технических, правовых, экономических.

В юридической литературе исследованию различных аспектов качества государственных услуг уделяют внимание некоторые авторы,¹ разрабатываются различные определения этого термина, также можно

¹ См.: *Кайль Я.Я.* Указ. соч. С. 51-58.

говорить о многозначности употребления понятия «качество государственных услуг».

При исследовании практики использования термина «качество государственных услуг» усматривается широкое толкование и чрезвычайная емкость данного понятия. В юридической литературе существует несколько подходов к раскрытию данного понятия:

- 1) степень соответствия услуг требованиям административных регламентов и стандартов;
- 2) совокупность качественных и количественных свойств услуги, способных удовлетворять потребности граждан;
- 3) степень соответствие услуги ожиданиям потребителей¹;
- 4) соответствие оказываемых услуг их стоимости.

Также качество государственных услуг можно рассматривать и как показатель эффективности государственного управления², что закреплено на официальном уровне³.

В Постановлении Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 закреплены правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг. В частности оценка происходит по следующим критериям: время предоставления государственных услуг; время ожидания в очереди при получении государственных услуг; вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем

¹ Данное определение закреплено в Межгосударственном стандарте ISO 9000: 2005 года.

² См.: Ковалева Н.Н. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и административная реформа // Право и его реализация в 21 веке: сб. ст. / под. ред. С.Н. Туманова. Саратов. 2011. С. 194; Симагина О.В. Оценка эффективности государственного управления // Государственная служба. 2006. № 6. С. 108-110.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» / СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219; Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.

при предоставлении государственных услуг; комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги; доступность информации о порядке предоставления государственных услуг.

Довольно прогрессивной можно признать норму, согласно которой руководители могут привлекаться к ответственности по результатам оценки граждан.

Понятие «качество» характеризует государственную услугу с точки зрения множественности его свойств и соотношении между ними. Эти свойства в своей совокупности образуют иерархическую систему, они различаются по степени важности и могут определяться количественными и качественными параметрами. Для того, чтобы сделать выводы о качестве той или иной государственной услуги необходимо учитывать закрепленные в административных регламентах показатели его качества, то есть установленные стандартами количественные и качественные параметры, составляющие желаемый результат взаимодействия гражданина и органа, предоставляющего государственную услугу. Они должны отражать все значимые для заявителей в процессе получения услуги свойства (например: продолжительность ожидания в очереди, уровень информирования граждан о самой услуге и порядке ее оказания).

На данный момент необходима теоретическая разработка единой системы показателей качества государственных услуг. Согласно пункту 2 «Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373, регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами государственного внебюджетного фонда, предоставляющими государственную услугу.

Поэтому о едином подходе к выработке основных показателей качества государственных услуг говорить не приходится. Из-за отсутствия

теоретических разработок в этой области органам государственной власти приходится самим выкручиваться из сложившейся ситуации.

В качестве примера можно привести Административный регламент Министерства финансов РФ предоставления государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством РФ срок, в пункте «Показатели доступности и качества государственных услуги» которого просто перечислены права заявителей при обращении за ней¹. Данную норму вполне обоснованно можно признать некорректной.

В силу принципа универсальности государственных услуг, должны быть установлены основные, общие критерии определения качества государственных услуг, применимые ко всем услугам, независимо от сферы предоставления и уполномоченного органа. К ним можно отнести:

- продолжительность ожидания в очередях;
- уровень информирования граждан о порядке предоставления услуги и её надлежащем результате;
- комфортность обстановки в местах ожидания;
- профессионализм персонала и этика взаимодействия с заявителями;
- своевременность и оперативность предоставления государственной услуги в полном размере;
- юридически грамотное оформление комплектов документов и различных справок;
- удовлетворенность граждан полученной услугой.

В связи с этим вызывает большой интерес позиция С.В Матюкина, который выделяет общие и конкретные показатели качества и доступности

¹ См.: Рос. газ. 2013. № 154.

государственных услуг¹. Первая группа, по его мнению, является обязательной для всех видов услуг, и характеризуют основные проблемные стороны предоставления услуг. Вторая группа, является дополнительной и призвана отображать специфичные сложности при оказании государственной услуги определенного вида.

Решение вопроса об обеспечении надлежащего качества государственных услуг является одной из узловых проблем, для устранения которой проводится административная реформа в России. Подтверждением этому могут служить некоторые положения Послания Президента Российской Федерации, в котором В.В. Путин отметил, что «от того, как оказываются государственные и муниципальные услуги гражданам страны, зависит социальное самочувствие миллионов людей, и поэтому они являются очень чувствительными и очень важными...»².

Такое большое внимание законодателя данному институту не случайно. От качества предоставляемых государственных услуг напрямую зависит уровень жизни населения. По данным исследования, проведенного в 2011 году Фондом общественного мнения³, больше половины населения России считает, что качество предоставления государственных услуг за последнее время не меняется.

Качество государственных услуг обычно связывают со степенью их соответствия административным регламентам, при этом учитывается способность удовлетворять потребности граждан, которые являются динамичными и изменяются параллельно информационно-техническим условиям жизни. Система потребностей потребителей по поводу качества и комфортности (доступности) получаемых услуг основательно разработана в научном труде ученых Высшей школы экономики. Она включает в себя следующие группы:

¹ См.: Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008. С. 104.

² Официальный сайт Правительства РФ // URL: <http://www.правительство.рф/docs/13971> (дата обращения: 10.11.2013 г.)

³ См.: Фонд общественного мнения // URL: <http://www.fom.ru/politika/10439> (дата обращения: 11.11.2012)

- эмоциональная – удовлетворенность клиента;
- функциональная – место (расположение учреждения, характеристика помещения); время (подготовки к получению услуги, ожидания услуги, получения услуги); персонал (отношения к клиентам, профессионализм); способ оказания (одно окно, много; возможность виртуального обращения);
- информационная - конфиденциальность (надежность, безопасность); обратная связь (контакт с клиентом, решение проблем, разрешение жалоб и первичных конфликтов); содержание информации (полнота, доходчивость, восприимчивость)¹.

В понятие качество государственных услуг они включают две составные части: качество содержания конечного результата (своевременное и полное предоставление услуги, согласно административному регламенту, например, получение комплекта документов) и качество процесса получения услуги (доступность и комфортность). По мнению ученых, качественная государственная услуга должна способствовать получению заявителем максимального положительного эффекта. Это связано с тем, что в большинстве случаев государственная услуга является предварительным условием получения иных благ. Поэтому в такой ситуации гражданин желает не только минимизировать свои расходы, но и чтобы полученные документы не требовалось изменять или дополнять и они не могли быть оспорены в суде.

Высказываясь по данному поводу, Я.Я. Кайль указывает на необходимость разделения понятия качество государственной услуги и качество обслуживания². Под качеством административно-правовой услуги он понимает устойчивость установленного административно правового отношения, то есть устойчивость документа. Позволим себе не согласиться в некоторой части с указанной позицией. Безусловно, при обращении в уполномоченный орган, для заявителя первоочередная цель - это получение

¹ См.: Неделько С.И., Осташков А.В., Матюкин С.В. Указ соч. С. 99.

² См.: Кайль Я.Я. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг как важный фактор повышения уровня жизни населения России // Социальная сфера. № 26 (209). 2011. С. 52.

полного и юридически грамотно оформленного комплекта документов, однако не стоит забывать о существовании услуг, носящих информационно-консультационный характер, где важен сам процесс взаимодействия сторон. К тому же представляется правильным включать в понятие «качество государственной услуги» две составляющие: качества конечного результата и качества предоставления государственной услуги в целом. В связи с этим проводить между ними водораздельную линию не целесообразно.

При проведении оценки качества государственных услуг использовать такой критерий, как результаты социологических опросов граждан, следует с некоторой долей осторожности, так как выводы о полученной услуге заявитель делает, в большинстве случаев исходя из следующих моментов:

- предшествующий опыт, включающий как опыт получения аналогичных услуг, так и опыт других услуг;
- сообщения из других источников, чем органы оказания услуг: от членов семьи, друзей, коллег, из средств массовой информации и т.п.;
- информация, прямо связанная с услугами, исходящая от руководителей или сотрудников учреждений, оказывающих услуги, а также содержащаяся в рекламных материалах;
- мировоззрение и восприятие мира, неявно связанные с услугами: отношение к правительству или частному сектору, оказывающему услуги, внешний вид здания или персонала¹.

И все же, несмотря на это, именно система потребностей заявителей служит главным показателем надлежащего качества предоставляемых услуг.

Названные признаки отражены в определении качества, закрепленном в Межгосударственном стандарте системы менеджмента качества ISO 9000:2005 года, введенным в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 года № 1574

¹ См.: Лукина В.А. Государственные услуги в РФ и зарубежом: монография. М., 2011. С. 13.

«О введении в действие межгосударственного стандарта»¹. Указанный документ определяет качество как степень соответствия совокупности присущих характеристик установленным обязательным потребностям или ожиданиям. Но, в свою очередь, данное определение, закрепленное в стандарте ISO 9000:2005 года, не дает правовой характеристики качества услуги, поэтому применение данной нормы не приемлемо.

На практике необходимо определение из всего многообразия свойств, которыми может характеризоваться государственная услуга, только тех, которые наиболее объективно и точно отображают качество услуги и удовлетворенность заявителей после взаимодействия с государственным органом. Поэтому необходимо формирование единого определения понятия «качество государственных услуг» и оно должно отображать критерии, позволяющие выделить наиболее значимые свойства.

С учетом вышеизложенного можно вывести следующее определение качества государственных услуг – степень соответствия оказанной услуги совокупности обязательных требований, закрепленных в стандарте посредством установления системы критериев оценки, позволяющих измерять, учитывать и контролировать процесс предоставления государственной услуги.

Делать вывод о качественности государственной услуги можно с учетом закрепления в стандарте показателей ее качества, другими словами, необходимо установить, что конкретная государственная услуга по уровню качества отвечает установленным требованиям и выступает качественной услугой.

Следовательно, решение вопроса о надлежащем качестве государственной услуги предполагает соответствующее закрепление ее характеристик, совокупность которых определяет качество услуги. Если

¹ Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии РФ от 22 декабря 2011 года № 1574 «О введении в действие межгосударственного стандарта» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2013 г.)

государственная услуга соответствует требованиям стандарта, то она является надлежащего качества, если нет - некачественной.

Качество государственных услуг можно рассматривать в широком и узком смыслах. В первом случае под качеством следует понимать всю совокупность действий, осуществляемых услугодателем и услугополучателем, начиная с момента регистрации заявления на предоставление услуги и заканчивая непосредственным получением результата государственной услуги, другими словами, данное понятие характеризует весь процесс предоставления государственной услуги.

В узком толковании качество государственной услуги заключается в соответствии конечного результата установленным в стандарте требованиям.

Для целей проводимого исследования целесообразнее использовать понятие «качество государственных услуг» в широком смысле, так как именно в данном понимании этот термин охватывает все многообразие свойств государственной услуги, позволяющих сложить полную картину, характеризующую уровень фактически оказываемых услуг на определенном временном промежутке.

Некоторые авторы указывают на недопустимость употребления понятия «качественная услуга», так как качество – это совокупность не только положительных, но и отрицательных, нежелательных свойств¹. Они рекомендуют использовать такие термины, как добротная, высококачественная, доброкачественная. Представляется, что такое расширение понятийного аппарата усугубит и так в достаточной мере не систематизированное представление о качестве и не является необходимым.

Категории «качество» придается административно-правовой характер посредством закрепления государственными органами основных показателей, которым должна соответствовать государственная услуга, чтобы содействовать в должной мере реализации гражданами их прав. Так,

¹ См.: Панова А.С. Качество товаров, работ и услуг как правовая категория // Журнал Российского права. 2010. № 4. С. 79.

уровень качества, степень реализации прав и свобод граждан при предоставлении государственных услуг, закрепляются в административных регламентах по предоставлению государственных услуг.

Закрепление в законодательстве возможности юридическими и физическими лицами, без каких-либо сложностей получить доступ к необходимой государственной услуге выступает их важнейшим признаком. Посредством обращения за государственной услугой граждане реализуют свои права и свободы, гарантированные Конституцией РФ. Поэтому немаловажно выделение в рамках правовой категории «качество государственных услуг» такого свойства как доступность государственных услуг.

Данный критерий позволяет оценить степень демократичности предоставляемых государством услуг, гарантированность доступа к их получению независимо от национальности, расы, вероисповедания, пола и материального достатка. Уровень доступности фактически оказываемых государственных услуг непосредственно оказывает прямое влияние на степень удовлетворенности потребностей граждан, поэтому доступность выступает составным элементом качества государственной услуги.

В юридической литературе выделяют несколько видов доступности:

- физическую — физическую возможность для разных категорий граждан, в том числе престарелых, инвалидов, получить услугу, которой определяется наличие лифтов, пандусов и пр.
- временную — определяемую удобством для потребителя режима работы органа, оказывающего услугу;
- территориальную — транспортную и пешеходную доступность;
- информационную — возможность, достаточность и доступность информации об услуге, способах и условиях её получения;
- финансовую — объём финансовых расходов, связанных с получением услуги, стоимости самой услуги и предваряющих её действий¹.

¹ См.: Лукина В.А. Указ соч. С. 36.

Следует отметить, что данная классификация является условной, так как доступность государственных услуг складывается из всей совокупности перечисленных характеристик. Именно для улучшения доступности и удобства процесса предоставления государственных услуг были созданы многофункциональные центры (МФЦ).

Безусловно, при обращении за государственной услугой для заявителя играет большую роль территориальное расположение государственного органа либо учреждения, транспортная развязка, адекватный график работы, - все эти характеристики носят организационный характер и нацелены на повышение физической доступности и удобства государственных услуг.

Если говорить о доступности как правовой характеристике государственных услуг, то она определяется качеством нормативно-правовых актов, регламентирующих ход их оказания.

В частности, это касается простоты и понятности языка изложения регламентов предоставления государственных услуг, доступности ознакомления с их содержанием для граждан, где немаловажную роль играют средства массовой информации, особенно интернет.

Для обеспечения доступности государственной услуги в административных регламентах должны быть четко закреплены:

- конкретный государственный орган, ответственный за предоставление государственной услуги с указанием полного адреса и графика приема граждан;
- полный и исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги;
- полный список необходимых документов для получения государственной услуги;
- конкретная сумма в случае платной основы предоставления государственной услуги с указанием на нормативно-правовой акт, предусматривающий её взимание;

- описание последовательности действий при предоставлении государственной услуги с указанием на сроки её осуществления;
- конкретный желаемый результат взаимодействия заявителя с государственным органом;
- подробная информация о графике работы соответствующего органа.

Все это невозможно без существенных финансовых вложений. В этом заключается еще одна проблема. Необходимо законодательно регламентировать порядок финансирования из трех уровней бюджетов: федерального, регионального и местного, потому как в МФЦ предоставляются услуги всех уровней.

Еще одним немаловажным условием обеспечения предоставления качественных и доступных государственных услуг является наличие действенного и короткого по срокам механизма досудебного восстановления нарушенных прав при оказании услуг.

При этом возник закономерный вопрос о применимости норм уже имеющегося законодательства о порядке подачи жалоб гражданами, урегулированном Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹.

Согласно статье 12 данного акта устанавливается общий срок в 30 дней для рассмотрения обращений граждан, поступивших в государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам. Также предусмотрена возможность при необходимости его продления еще на 30 дней.

Естественно, что самой главной характеристикой досудебного разрешения споров по поводу оказания государственных услуг должна быть оперативность данного процесса и эффективность, что исключало бы последующее обращение граждан в судебные органы. Поэтому сроки, установленные в указанном законе, были неприемлемы для достижения поставленных целей, что потребовало издания новых правовых актов.

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Так, общие нормы обжалования заявителем решений и действий (бездействий) органа, предоставляющего государственные услуги, закреплены в главе 2.1 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В процессе развития процедур досудебного обжалования, было принято Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»¹.

Представляется весьма неубедительной эффективность правовой нормы, закрепленной в пункте 8 названного Постановления: «Жалоба рассматривается органом, предоставляющим государственную услугу, порядок предоставления которой был нарушен вследствие решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, его должностного лица либо федеральных государственных служащих».

Вызывает сомнение объективность рассмотрения жалобы самим органом, на действия которого и подана жалоба. Представляется более целесообразным в данном случае применить порядок, предусмотренный для обжалования решений руководителя органа, а именно передать в вышестоящий орган.

Таким образом, установление в нормативном порядке понятия «качество государственных услуг» диктуется потребностями практики. Оно должно включать в себя совокупность присущих субъективных и объективных характеристик, позволяющих выявить слабые стороны процесса предоставления государственных услуг для последующего воздействия на них.

¹ СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4829.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что государственная услуга является услугой надлежащего качества, если она соответствует установленным требованиям в стандарте.

Доступность государственных услуг, в свою очередь, - это гарантированная и обеспеченная государством равная возможность для всех заявителей обращаться за получением государственных услуг в независимости от каких-либо различий.

Качество и доступность государственных услуг напрямую влияют на уровень жизни граждан, а также степень реализации их прав и свобод.

§ 1.4 Зарубежный опыт обеспечения качества государственных услуг и их доступности

Как только Российская Федерация столкнулась с проблемой эффективности деятельности государственного аппарата управления и возрастанием недовольства граждан работой чиновников, в отечественной науке заговорили о необходимости проведения реформ. И сразу встал вопрос о путях её проведения и целях. В такой ситуации был незаменим опыт развитых стран в решении данной проблемы. Логичным образом взгляд отечественного законодателя пал на запад. Поэтому анализ теоретических разработок зарубежных государств и практическая их реализация является одним из источников знаний и рекомендаций для дальнейшего проведения административной реформы. Для целей настоящей работы приведем существовавший ранее в таких странах как Германия, США, Англия, Франция и Канада процесс реформирования предоставления государственных услуг.

Названные страны интересны тем, что многие начала теоретического и идеологического обоснования реформ по всему миру были основательно изучены конкретно в них. Еще одной причиной их выбора послужило то, что они выступают явными представителями различных групп государств,

классифицированных по таким критериям как устройство государственного управления и способ её осуществления: «англосаксонские» государства (Великобритания); представители «наполеоновской» группы (Франция); «германские» в лице Германии¹. Анализ реформирования государственного аппарата в указанных странах сделает возможным выявление наиболее острых проблем администрирования и способов их решения.

К концу XX века в развитых странах назрел кризис классического бюрократического устройства государства, описанного М. Вебером². Общими причинами реформирования государственного аппарата в этих странах были: появление большого количества новых функций государства, шаткое экономическое и социальное развитие; процесс глобализации; популяризация информационно-технических средств; развитие гражданского общества, требующего непосредственного учета своего мнения при осуществлении управления. В результате возникает необходимость разгрузки государственного аппарата, для концентрации сил на основных направлениях его деятельности. Все это требовало появления нового подхода к определению роли государства, что предопределило появление государственно-частного партнерства и преобладание позитивного управления, что позволило применять нормы частного права в сфере государственного управления.

Наиболее ярко это заметно на фоне концептуального подхода Европейского Союза к реформированию управления в различных сферах.

Все изменения имеют своей целью усилить процесс децентрализации управления путем допущения частных структур в те области, регулирование которых возможно без вмешательства государства. В свою очередь, оно не самоустраняется полностью от этой деятельности, за ним сохраняются

¹ См.: Государственное управление и политика / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб. 2002. С. 360.

² В юридической литературе условно выделяются четыре типа бюрократии: веберовская, марксовская, азиатская и современная (реалистическая). Наиболее распространенной является тип, описанный немецким ученым Максом Вебером. Согласно его концепции рациональной бюрократии, она заключается в представлении устройства государственной власти в виде пирамидальной структуры, с применением строгой регламентации и четкого закрепления компетенций каждого звена бюрократической системы, в целях сохранения целостности структуры всего аппарата управления.

функции по контролю операторов, уполномоченных осуществлять государственные полномочия.

Таким образом, государство выступает своего рода гарантом предоставления услуг надлежащего характера и в императивном порядке устанавливает тарифы и стандарты их предоставления.

О ходе развития европейской правовой мысли можно судить, исходя из хронологии принятых решений.

В 1992 году Европейской комиссией была утверждена Зеленая книга о почтовых услугах¹. Она предусматривала рекомендации к переходу в пользу приватизации в области государственных услуг.

В соответствии с постановлением Суда Евросоюза от 19 мая 1993 года, была признана допустимость того, что государства-участники Европейского Союза могли делегировать свои полномочия частным структурам в случае, если они смогут взять на себя такие обязательства².

Последующим шагом было принятие решения от 16 июня 1993 года о комплексной либерализации телекоммуникационных услуг.

Своим решением 27 апреля 1994 года Европейский Суд признал возможность сохранения государственной монополии в тех областях общественной жизни, которые имеют стратегическое значение³.

Значительным событием стало принятие Зеленой книги телекоммуникаций и кабельных телевизионных сетей 25 октября 1994 года, в которой предлагается всеобщая либерализация средств связи⁴.

Затем 13 марта 1996 года была принята Директива Европейского Союза № 96/19 о всеобщей открытости услуг и инфраструктуры

¹ См.: Зеленая книга о почтовых услугах // URL: http://ec.europa.eu/green-papers/index_en.htm (дата обращения: 25.10.2013 г.).

² См.: Публичное служба и Евросоюза право // URL: <http://france-jus.ru> (дата обращения: 26.04.2013 г.).

³ См.: Решение Европейского Суда от 27 апреля 1994 по делу C-393/92 // URL: http://www.jurispub.com/cart.php?m=product_detail&p=11824 (дата обращения: 26.10.2013 г.).

⁴ См.: Архив европейской интеграции // URL: <http://aei.pitt.edu/view/euseries/euseries007.html> (дата обращения: 26.10.2013 г.).

телекоммуникационного сектора на территории всего Европейского Союза¹. Она закрепляла определенные требования по созданию согласованных норм внутренних законов государств союза по вопросам лицензирования деятельности телекоммуникационных компаний, подписания двусторонних соглашений о беспрепятственном доступе на рынки и во внутригосударственные телекоммуникационные системы, разработке общих технических стандартов в области связи, осуществления реформ по децентрализации.

Весьма значимым является утверждение 26 сентября 1996 года Европейской комиссией коммюнике об услугах общего характера². Данный акт закрепляет окончательную позицию стран Европейского Союза об официальном признании законности публичных услуг.

Конечной целью всех этих мер явилась полная либерализация и открытость европейского телекоммуникационного рынка услуг для конкуренции с 1 января 1998 года³.

Анализ опыта зарубежных стран при обеспечении предоставления государственных услуг следует начать с французской правовой системы и разработанной ею классической доктрины «публичных услуг»⁴.

Как отмечает М.Ю. Тихомиров, термин «service public» выступает одним из ключевых категорий французского административного права и имеет два толкования: материальное и формальное.

В первом случае он переводится как «публичная услуга», которая раскрывается как деятельность любого вида и главными признаками выступают: ее цель - удовлетворение потребности имеющей общественный интерес; обеспечение исполнения и контроль данного процесса со стороны государства.

¹ См.: Директива Комиссии 96/19/ЕС от 13 марта 1996 вносящая изменения в Директиву 90/388/ЕЕС в отношении реализации полной конкуренции на рынке электрической связи // URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0019:EN:HTML> (дата обращения: 26.10.2013 г.).

² См.: Услуги, представляющие общий интерес в Европе // URL: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l26087_en.htm (дата обращения: 13.03.2013г.)

³ См.: Международное общественное объединение «Развитие» // URL: <http://www.evolutio.info/content/view/198/49/> (дата обращения: 13.03.2013г.)

⁴ Тихомиров М.Ю. Указ. соч. С. 383.

Во втором случае данное понятие переводится как «публичная служба» и представляет собой «совокупность материальных и человеческих ресурсов, применяемых государством или иными публичным коллективом в целях исполнения их задач»¹.

Характеризуя практику применения термина «государственные услуги» во Франции, можно отметить его многоаспектность и чрезвычайно широкое толкование, что проявляется в отнесении к субъектам, предоставляющим такого вида услуги, судебных органов, полиции, образовательных учреждений, учреждений системы здравоохранения, предприятий энергетики и даже тюрьмы, с предусмотренной возможностью их создания на частной основе. В целом, следует отметить, что данный подход характерен для большинства развитых стран.

В начале 90-х годов XX века под влиянием усиливавшихся процессов глобализации и интеграции в Европе, изменения роли государства в жизни общества и развития правовой мысли о децентрализации государственного управления, опосредовали инициирование комплексных изменений аппарата управления. В 1989 году было положено начало реформе под названием «Обновление государственной службы».

Она содержала несколько основных моментов: совершенствование кадровой политики и процедур взаимодействия государственных служащих с политическими назначенцами; разделение «стратегических» и «исполнительских» функций и передача части полномочий центральных органов власти на места; создание систем оценки эффективности деятельности государственных органов и государственных служащих; упрощение административных процедур и повышение качества государственных услуг, в том числе за счет использования информационных технологий².

¹ См.: Там же С. 383.

² См.: *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства. М., 2011. С. 165.

Все это было направлено на достижение главным образом двух основных целей: повысить удовлетворенность граждан деятельностью аппарата управления; улучшить эффективность расходования бюджетных средств за счет рационального управления, как при сохранении объемов финансирования, так и при его сокращении.

Основной акцент на пути совершенствования процесса управления и предоставления государственных услуг во Франции был сделан на реформировании государственной службы. Считавшаяся когда-то наиболее безупречной администрация, отвечавшая всем требованиям рационального государственного управления, перестала вписываться в рамки нового подхода к определению роли государства, в силу своей чрезмерной централизации и наличия множества ненужных процедур, отягощавших взаимодействие государственных органов и граждан.

Для устранения всех недостатков бюрократической системы был принят ряд нормативно-правовых актов. Из них следует выделить Закон от 12 апреля 2000 года «О правах граждан при взаимодействии с государственными органами»,¹ который закреплял обязанность каждого учреждения, предоставляющего государственные услуги, регистрировать в письменном виде каждое обращение гражданина, а также сроки его рассмотрения и направления ответа.

Много усилий было потрачено на преобразование культуры государственных служащих во взаимодействии с гражданами, что выразилось в принятии в 2005 году «Хартии Марианны»². Данный акт закрепил общие правила поведения государственных служащих при контакте с потребителями.

Столь пристальное внимание французского законодателя к государственным служащим понятно, поскольку предоставление большинства государственных услуг населению осуществляется через них.

¹ OECD. Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris: OECD, 2005 P. 115.

² Хартия Марианны // URL: <http://www.bpi.fr/modules/resources/download/default/Professionnels/ Documents /chartes/chartemarianne.pdf> (дата обращения: 27.10.2013 г.)

Исходя из качества и уровня деятельности служащих, потребители формируют свое субъективное представление о деятельности всего государственного аппарата в целом. Поэтому процедура жесткого отбора кандидатов на государственную гражданскую службу является одним из факторов повышения качества государственных услуг.

В системе французских органов власти наблюдается появление ряда новых образований в целях содействия реализации административной реформы. Так, был создан Высший совет по этике в национальной политике, помимо этого была учреждена Центральная служба противодействия коррупции. Главным органом, призванным контролировать процесс административной реформы, стало Управление по модернизации государства. В этом заключается особенность подхода французских законодателей к государственной реформе – попытка устранить недостатки рациональной государственной бюрократии путем создания новых централизованных органов. Данный подход находит свою критику среди французских ученых. В подтверждение этому можно привести слова Ж.-Ж. Лафона: «Франция фактически до сих пор остается одним из последних оплотов централизации и бюрократизации», потому что «государственный сектор состоит из динозавров, которые не хотят нарушить сложившийся статус-кво»¹.

Несмотря на всю самобытность и долгий исторический период существования во французском административном праве понятия «публичные услуги», развитие концептуальных разработок Европейского Союза, нацеленных на либерализацию многих процессов государственного управления, не прошло бесследно для основной нормы, конституирующей французский народ. Это проявилось в уменьшении присутствия государства во многих сферах путем допущения свободной конкуренции, либерализации

¹ Лафон Ж.-Ж. Переход к современному государству // Государственное управление: учебные материалы. М., 2005. С. 106, 142.

государственных услуг и передачи некоторых функций автономным учреждениям.

Другой страной, характеризующейся довольно высокой степенью бюрократизации положительного плана, является Германия¹. Особенностью германского административного права является то, что термин «государственные услуги» употребляется в непосредственной связи с позитивным управлением. Теоретические разработки в данной стране всегда привлекали внимание отечественных административистов. Это связано с историческими особенностями администрирования, основанного на высоком профессионализме служащих, строгой регламентации их прав и обязанностей, также не стоит исключать и национальный менталитет. Долгий период немецкий законодатель ограничивался незначительными изменениями в системе аппарата управления, но с недавнего времени таких мер стало недостаточно.

Излишняя урегулированность и наличие бюрократических преград к началу XX века привела к стагнации германской экономики, о чем свидетельствовало исследование компании «Grant Thornton», проведенное в 2006 году, в рамках которого было проинтервьюировано около 7000 представителей различных фирм из порядка 30 государств. По результатам опроса Германия оказалась в ряду с государствами (Греция, Польша), в которых административные барьеры являются основной причиной медленных темпов развития экономики².

Количество документов, которые немецкие компании обязаны предоставлять в государственные органы, переходило всякие разумные пределы:

- 78 справок в органы социального страхования;
- 60 справок в органы налогового и таможенного контроля;
- 111 справок исходя из трудового законодательства;

¹ См., например: *Васильева А.Ф.* Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг // Журнал Российского права. 2007. № 12. С. 64.

² См.: Управление эффективностью бизнеса // URL: <http://www.aksionbkg.com/press> (дата обращения: 23.03.2013 г.)

- предоставлять информацию по 69 пунктам в статистические ведомства¹.

Как писала Е.Г. Ясина: «В течение 10 лет Германия перестала быть образцом динамичного развития, а стала примером застоя. Иностранские германские инвестиции делаются где угодно, но не в Германии, потому что там их делать очень невыгодно»².

На фоне данного кризиса перед немецкими управленцами встала задача привести в полное соответствие механизм государственного управления с уровнем развития общественных отношений и настроением граждан.

В юридической литературе Германии большинство ученых сходятся в том, что государственное управление, являясь понятием многоплановым и охватывающим множество сфер государственной деятельности, характеризуется социальным характером, публичным интересом, активной направленностью в будущее деятельности, направленностью на упорядочение конкретных случаев³.

Особое внимание привлекает классификация государственного управления, а именно разделение на негативное управление, заключающееся в принуждении, и позитивное государственное управление, характеризующееся предоставлением гражданам каких-либо благ, прав, содействию в их получении. Именно с последним видом государственного управления непосредственно связано предоставление государственных услуг.

В течение продолжительного времени полномочия по непосредственному предоставлению государственных услуг в Германии передавались различным структурам. Так, на конец 70-х годов XX века преобладала идея социалистического государства, которое обязано предоставлять населению услуги общего характера.

¹ См.: Официальный сайт партии Регионов Украины // URL: <http://www.partyofregions.org.ua> (дата обращения: 10.11.2013 г.)

² Официальный сайт Высшей школы экономики // URL: <http://www.hse.ru.pressa2002> (дата обращения: 06.11.2013 г.)

³ См.: *Мицкевич Л.А.* Указ. соч. С. 11-12.

Как отмечает С.В. Калашников, «способы удовлетворения социальных потребностей претерпевают мощное огосударствление»¹. Это объяснялось господством идеи о сильном государстве, призванном заботиться о благополучии своего населения и соответственно зависимости граждан от прямой поддержки своей страны.

Конечно, такой подход мог обоснованно занимать свое место только в развитом государстве со здоровой экономикой, способной обеспечить выполнение таких функций. Явным примером данной позиции служила норма, закрепленная в статьях 20 и 28 Конституции ФРГ, устанавливавшая принцип социального государства, что соответственно усиливало предоставляющий (позитивный) характер государственного управления, в то время как доля принудительного (негативного) порядка уменьшалась².

С 80-х годов XX века в Германии происходит децентрализация процесса управления. Данная реформа находит свою теоретическую основу в разработанной концепции разделения государственного управления на два вида - позитивное и негативное, соответственно существуют две функции:

- функция обеспечения всеобщей безопасности и порядка;
- функция по созданию достойных условий жизнедеятельности граждан.

Со временем последнюю законодатель счел возможным частично передать в руки частных структур, а именно предоставление публичных услуг. Данный переход был спровоцирован рядом причин: раздутый чиновничий аппарат; наличие большого количества бюрократических проволочек, усложняющих процесс управления; большое давление со стороны Европейского Союза в силу интеграции и либеральных реформ; разгрузка государственных органов, для концентрации внимания на основных направлениях деятельности; начало экономического кризиса,

¹ Рейтинг персональных страниц в электронной библиотеке // URL [http: viperson.ru/data/200810/socialnajpolitika.doc](http://viperson.ru/data/200810/socialnajpolitika.doc) (дата обращения: 05.04.2013 г.)

² См.: Основной закон Федеративной Республики Германия // http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/ (дата обращения: 05.04.2013 г.)

которой больше не позволял брать на себя основные функции социального государства.

Особенностью административной реформы в Германии была ее относительная поверхностность, также в большинстве своем она была основана на пилотных проектах и экспериментах. Это позволяло проводить реформы постепенно и при необходимости вносить в них корректировки¹.

В отличие от других европейских стран перед немецкими законодателями не стояла задача по коренному пересмотру принципов управления. Основной акцент был сделан на сокращении государственных органов согласно принятой в 1995 году концепции «Тощего государства»².

Затем, с приходом к власти новых сил, на смену ей пришел принцип «Новой модели управления», который представляет собой комплексную модель управления на основе результатов деятельности, характеризующуюся сильной идеей ориентации на интересы граждан, рациональным управлением средствами и четким закреплением ответственности.

На пути реформирования оптимизации государственных услуг можно отметить несколько направлений деятельности.

Совершенствование порядка предоставления государственных услуг происходит за счет создания особых полуавтономных служб на местных уровнях, так как основная масса услуг предоставляется органами данного уровня. С течением времени этим структурам делегируется все больше полномочий обслуживающего характера.

Еще одним немаловажным процессом было использование информационно-технических коммуникаций в сфере управления и предоставления государственных услуг непосредственно. Так, в 2000 году правительство Германии поставило перед собой цель к 2005 году сделать большинство государственных услуг доступными через интернет.

¹ См.: Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для России. М., 2003. С. 291.

² Новый государственный менеджмент Германии //URL: <http://www.fnf.org.ph/seminars/reports/lean-state-lean-government-che.htm> (дата обращения: 28.10.2013 г.)

По прошествии определенного времени, к намеченному сроку удалось достичь определенных результатов: утверждена программа электронного правительства «BundOnline»; предоставление порядка 180 государственных услуг было переведено в электронную форму; упростились процедуры для бизнес-структур.

Несмотря на ощутимое давление со стороны Европейского Союза, Германии удалось сохранить присущий ей жесткий, централизованный механизм управления, основанного на профессионализме государственных служащих. Но при этом был упразднено (объединено) ряд государственных ведомств для уменьшения раздутого чиновничьего аппарата. Здесь прослеживается международная тенденция либерализации сфер управления, которые могут быть урегулированы частными структурами.

И все же достигнутых результатов было недостаточно, поэтому процесс реформирования и поиска новых решений для возникнувших проблем осуществляется и по сей день.

На фоне французского и немецкого подхода к администрированию, своей радикальностью резко выделяется английский путь развития.

По сравнению с другим европейскими странами, действия Великобритании по модернизации процесса управления, характеризуются своей масштабностью и основательным подходом. Здесь начали уделять большое внимание институту «государственных услуг», как определяющему фактору, влияющему на формирование субъективного представления у граждан об эффективности деятельности государства.

Небольшой исторический экскурс позволит проследить за ходом правовой мысли английских законодателей.

С 1980-х годов в Англии наметилась задача по внедрению рыночных законов и принципов в сферу государственного управления.

Так, начиная с 1979 года, с избрания Маргарет Тэтчер на пост Премьер-министра, в Англии начался трудоемкий и довольно продолжительный процесс преобразования государственного аппарата.

На первых порах своей управленческой деятельности М. Тэтчер основным направлением избрала сокращение бюджетных расходов путем подробного анализа расходов всех ведомств. Для этого была создана при самом премьерере специальная структура, куда входили шесть человек. Они непосредственно следили за ходом реализации данных мер. Примечателен тот факт, что анализ расходов и формирование предложений по их уменьшению был предоставлен самим ведомствам.

Последующим шагом на пути улучшения деятельности органов исполнительной власти было утверждение в 1982 году концепции «Инициатива в сфере управления финансами». Она была направлена на побуждение органов на местах, самим находить действенные способы решения актуальных проблем. Спустя два года местные органы обязали распределять полномочия по предоставлению государственных услуг среди организаций путем проведения тендеров.

Огромное значение имеет принятая в 1991 году программа «Хартия граждан»¹. Основной целью её принятия было повысить качество государственных услуг, используя стандарты их оказания и оценки. Она закрепляла основные принципы и подходы для государственных учреждений и иных структур, уполномоченных предоставлять государственные услуги при взаимодействии с клиентами. Также основными направлениями развития государственного управления, согласно данной концепции, были: переход к открытому государству; доступность информации о его деятельности; организация консультаций для граждан; возможность потребителя самому выбирать услуги; надлежащее качество их предоставления.

Принятие данной программы спровоцировало разработку многими ведомствами собственных хартий в различных сферах предоставления государственных услуг. Так, к 1996 году в Великобритании по различным отраслям государственного сектора были разработаны и опубликованы 42

¹ Англия «Хартия граждан» // http://lilt.ilstu.edu/staylor/csdcdb/articles/Volume6/Pinney_1993.pdf (дата обращения: 24.04.2013 г.)

Хартии национального уровня и почти 10 000 - локального уровня¹. В качестве примера одного из таких стандартов услуги можно привести стандарт качества публичных услуг, закрепленный для мировых судов в Великобритании².

Данный акт закрепляет требования к взаимодействию с гражданами, начиная с момента прихода потребителя в здание суда, причем независимо от процессуального положения человека на него все равно распространяются нормы данного стандарта, будь это обвиняемый или потерпевший.

В начале документа указывается, что главной целью конкретного нормативного предписания является формирование положительного представления у населения о деятельности суда.

Структура стандарта соответствует порядку поэтапного обращения участников процесса и их нахождения в самом суде, закрепляются характеристики прохождения гражданином каждого из установленных уровней, которые непосредственно оказывают влияние на оценку населением качества предоставляемых услуг.

Для наглядности следует привести некоторые положения стандарта. Можно выделить несколько этапов процесса предоставления услуги.

1. До прихода гражданина в суд государственный орган обязан:

- направить заранее в установленной форме извещение;
- ознакомить с графиком работы суда;
- при необходимости выслать схематически изображенный маршрут, по которому конкретный гражданин может добраться до здания суда, с указанием мест ожидания, питания;
- обеспечить доступ инвалидов;
- указать контактную информацию для получения разъяснений вопросов иного характера.

¹ См.: Кайль Я.Я. Развитие сферы предоставления государственных и муниципальных услуг в системе эффективного управления субъектом Российской Федерации: монография / Я.Я. Кайль. Волгоград. 2011. С 283.

² См.: Model Quality of Service Charter for all Magistrates' Courts Committees in England and Wales. 1999 // URL:<http://www.dca.gov.uk/magist/mcc-chtr.pdf> (дата обращения: 07.04.2013 г.)

II. По приходу в здание суда гражданину должно быть обеспечено:

- пребывание в чистом и обустроенном здании суда, с наличием информативных указателей;
- учтливое и внимательное отношение служащих, оснащенных карточками с указанием имени и должности;
- охрана личных данных человека, которые не подлежат опубликованию;
- предусмотренная возможность нахождения в помещениях для курящих и некурящих;
- вывешенные на информационной доске списки всех дел, подлежащих рассмотрению;
- гарантирована личная безопасность и неприкосновенность.

III. Порядок взаимодействия по телефону:

- звонки принимаются с 9:00 до 17:00;
- персонал должен отвечать на каждый звонок в течение 30 секунд;
- обслуживающий должен представиться, его разъяснения должны быть полными и четкими.

IV. Процесс судебного рассмотрения:

- судебный орган обязуется проводить разбирательства максимально быстро;
- рассмотрение уголовных дел не должно будет длиться более 35 дней с момента первого заседания, при необходимости эти сроки могут быть продлены;
- время ожидания свидетелей до их вызова для допроса не может превышать одного часа в день, в случае если этот период не соблюден, то до него должно быть доведена причина.

Указанный стандарт является ярким примером сути всей английской реформы, направленной на удовлетворение граждан деятельностью органов государственной власти путем внедрения всевозможных процедур, ориентированных на получателей услуг.

По прошествии нескольких лет реализации программы «Хартия граждан» наметились некоторые улучшения: так, заметно повысился уровень качества государственных услуг и сопутствующий им процесс обслуживания.

Однако коренного перелома в сфере публичных услуг не удалось добиться, на это обоснованно указывает М.Ю. Тихомиров: «...реализация данной программы встречает ряд трудностей, связанных, в частности, с недооценкой со стороны населения полезности Хартий граждан, недостаточной ответственностью госслужащих за качество оказываемых услуг, методологическими проблемами при определении показателей и стандартов, низкой эффективностью мониторинга и субъективизмом при оценке услуг, слабой координацией деятельности между провайдерами»¹.

Поэтому процесс реформирования стал только усиливаться. Следующим шагом стало принятие в 1997 году концепции «Модернизированное правительство». Авторами данной программы были пришедшие к власти двумя годами ранее лейбористы во главе с Премьер-министром Т. Блэром. По своей сути данная правовая линия не предлагала ничего особенно оригинального. Основными новшествами стало развитие информационно-коммуникационных систем и популяризация интернета. Самой актуальной и своевременной задачей среди четырех закрепленных основных направлений совершенствования государственного управления стала необходимость обеспечения доступа к публичным услугам в электронной форме, которая реализуется и по сей день. Помимо нее в программе «Модернизированное правительство» выделяли еще три направления: обеспечение комплексного подхода к разработке государственной политики с ориентацией на общенациональные интересы и стратегические цели, а не только на конъюнктурные факторы; повышение целенаправленности и ответственности за распределение государственных

¹ Территориальное управление // URL: <http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/10300.htm> (дата обращения: 06.04.2013 г.)

услуг за счет тщательного учета интересов различных социальных групп (пожилых людей, женщин, инвалидов, национальных меньшинств), а не потребностей отдельных госструктур; модернизация государственной службы путем изменения системы стимулирования служащих, улучшения оценки показателей работы, более широкого доступа к работе женщин, инвалидов, национальных меньшинств¹.

По итогам принятия всех перечисленных мер можно с некоторой долей уверенности сказать, что Англия является на данный момент одной из самых развитых стран, с модернизированным в соответствии с требованиями времени законодательством в сфере взаимодействия граждан и государственных структур. Также следует отметить всеобщую направленность деятельности публичных органов на удовлетворение потребностей граждан, достаточно высокого уровня обслуживания граждан, характеризующегося учтивым и внимательным отношением персонала к населению в реальности, а не только на бумаге. Такого результата удалось добиться путем радикальных изменений принципов управления и традиционно сложившихся институтов английской правовой системы. Все же, несмотря на все успехи, процесс реформирования в Великобритании продолжается и на современном этапе.

Заметных результатов в этой области достигли страны Северной Америки. Достаточно долгий и трудоемкий процесс улучшения качества государственных услуг прошел в США. Все это происходило в рамках реформирования государственного управления в целом. Несмотря на географическую удаленность США от стран Европы, причины, побудившие к перестройке государственного управления, были весьма схожими: разрастание бюрократического аппарата; неэффективное расходование бюджетных средств; экономический кризис, вынудивший государство сокращать количество осуществляемых функций, в том числе путем

¹ См.: Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/10_3_00.htm (дата обращения: 06.04.2013 г.)

делегирования их частному сектору; неудовлетворительная оценка большинством граждан деятельности государственных органов.

Процессы активного реформирования государственного управления и правового статуса государственных служащих прослеживаются с 1970-х годов. Ближе к 1990-м годам эти перестройки начали только усиливаться, изменения государственного механизма, начиная именно с этого периода, представляют для нас особый интерес. Это связано с деятельностью созданного в 1993 году Национального комитета по проверке эффективности во главе с вице-президентом А. Гором. Данная структура состояла из 250 членов и порядка 1200 специалистов из различных ведомств.

Специфичной чертой изменений, протекавших в США, была ориентация на инициативу персонала, непосредственный учет мнения самих государственных служащих, взаимодействовавших с гражданами. Так, был создан специальный сайт, на котором любой чиновник мог оставить свои предложения и замечания по ходу реформы.

Анализ американского опыта позволил выделить несколько аспектов, положительно повлиявших на качество предоставления государственных услуг и взаимодействия публичной власти с обществом.

Основной характеристикой деятельности государства, влияющей на общее настроение населения, является его открытость для ознакомления и непосредственного участия в заседаниях его органов. Именно в этих целях был принят Закон о свободе информации. Согласно ему, граждане вправе обращаться в органы исполнительной власти любого уровня для получения доступа к нормативно-правовым актам, которые не были опубликованы¹.

Примечательно указание в законе на отсутствие необходимости гражданину обосновывать свое заявление. В этом непосредственно выражается сущность социального государства. Также предусмотрена возможность любого гражданина присутствовать на проведении

¹ См.: Меннинг Н., Парсон Н. Указ соч. С. 413.

общественно открытых заседаний ряда структур, если они не связаны с государственной тайной.

Свою роль сыграла и историческая особенность развития американского общества с укоренившейся в умах мыслью «свободного и демократического общества». Ориентируясь на эту идею, законодатель решил улучшить качество предоставления государственных услуг путем введения конкуренции между государственными органами и частными предприятиями на право оказания услуг, имеющих общий интерес. В данном направлении был принят ряд нормативных актов.

В 1998 году был принят Закон «Об инвентаризации функций федеральных органов власти»¹. Исходя из содержания данного акта, исполнительным органам поручалось проанализировать всю совокупность осуществляемых ими функций и выделить те из них, которые могут быть делегированы в частный сектор. Для регламентации конкуренции в дальнейшем было разработано в 2003 году Руководство по государственной и частной конкуренции,² устанавливавшее порядок проведения тендеров, периодичность их организации.

Большое влияние на улучшение качества государственных услуг в США оказали регламенты их предоставления и осуществления некоторых функций. Нормативной базой для этого послужил Закон о порядке административной процедур, принятый в 1946 году³.

Из приведенных примеров видно, что процесс регламентации и улучшения качества государственных услуг протекает как составная часть реформирования государственного управления в целом и данный процесс длится довольно продолжительный период времени. Успехи, достигнутые американскими законодателями, объяснимы самой спецификой их

¹ См.: Закон США от 1 октября 1998 г. «Об инвентаризации функций федеральных органов власти» // URL: http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_fairact (дата обращения: 28.04.2013 г.)

² См.: Руководство по государственной и частной конкуренции // URL: <http://www.whitehouse.gov> (дата обращения: 30.04.2013 г.)

³ См.: Закон США «Об административных процедурах» // URL: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/apa.pdf> (дата обращения: 23.10.2013 г.)

менталитета, а именно довольно высоким уровнем развития самоорганизации предприятий, поэтому передача некоторых функций государства в данный сектор не вызывает проблем с возможностью их осуществления.

Еще одной из развитых стран, достигнувших значительных результатов в сфере предоставления государственных услуг надлежащего качества, является Канада.

Канадский опыт обеспечения предоставления качественных государственных услуг представляется особенно важным для отечественной действительности, потому что зарубежные управленцы столкнулись со схожими проблемами: довольно обширные территории с отдаленными центрами; неравномерная плотность заселения; культурное многообразие; федеративное устройство государства.

Все меры канадского законодателя, направленные на улучшение государственного управления, можно подразделить на два направления: реформирование правового статуса государственных служащих с одновременной борьбой за их моральное и культурное перевоспитание, для поднятия престижа перед населением; ярко выраженный процесс децентрализации управления с повсеместным применением информационно-технических средств в области взаимодействия государственных органов и населений.

О роли предоставления государственных услуг как вида деятельности публичных органов власти в Канаде можно судить, исходя из наличия отдельного ведомства - Министерства общественных работ и государственных услуг в системе органов исполнительной власти.

Также в Канаде создана Служба по оценке удовлетворенности потребителей. В её полномочия входят получение и обработка данных обратной связи с гражданами, а также рассмотрение жалоб.

Данная структура является нейтральной самостоятельной организацией, которая обеспечивает обратную связь с потребителями по проблемам качества ряда государственных услуг, выявляет правонарушения

в этой области и привлекает к ответственности уполномоченных субъектов. Указанный орган выступает неотъемлемой частью инфраструктуры предоставления государственных услуг Канады, призванный повысить уровень удовлетворенности граждан и доверие государству.

В целях обеспечения улучшения деятельности государственных служащих, как уполномоченных лиц по предоставлению государственных услуг, в 1985 году был принят Кодекс этики для руководителей ведомств¹, а в 2003 году для служащих рангом ниже. Данные акты закрепляют способы предотвращения конфликтов интересов, приведения в соответствие служебного статуса и внеслужебных обязательств, ограничения в области собственности, финансовых актов, формы получения доходов, работы по совместительству, недопустимость предпочтения отдельных клиентов или их категорий, ограничения на прием подарков, пределы допустимого в материальном и межличностных отношениях и т.д.². То есть сфера государственной службы подвергается полному и местами скрупулезному регулированию, оставляя минимально возможные пробелы для уменьшения коррупциогенных факторов, неблагоприятно влияющих на качества управления и предоставления государственных услуг, в том числе.

Несмотря на повышение ориентации государственных служащих на интересы потребителей, основным фактором, благоприятно повлиявшим на качество оказываемых государственных услуг в Канаде, является использование информационно-коммуникационных средств и перевод деятельности обслуживающих органов в электронную форму.

В начале 2000-х годов Правительство Канады поставило перед собой цель, чтобы к 2007 году Канада занимала лидирующие позиции в рейтингах стран по уровню компьютерной информатизации и количеству государственных услуг, доступных в электронной форме. Следует отметить достаточно амбициозный характер поставленных целей, что свидетельствует

¹ См.: Кодекс этики руководителей ведомств // URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve01-eng.asp (дата обращения: 27.04.2013 г.)

² См.: *Оболонский А.В.* Указ. соч. С. 142.

о решимости канадских реформаторов в достижении запланированных результатов, что естественно играет далеко не самую последнюю роль при воплощении в жизнь поставленных задач.

Руководящей концепцией на пути перевода значительной части государственных функций и услуг в электронный вариант стала программа «Правительство On-line», принятая в 2000 году. Цель данной инициативы "Правительство «On-line» заключается в использовании информационно-коммуникационных средств для обеспечения доступа потребителей к улучшенным и интегрированным сервисам (услугам) независимо от времени и в любом месте и на официальном языке.

Так, в отчете по реализации данной программы на первых порах указывается, что основными задачами проведения преобразований являются следующие положения: сделать правительство более доступным и служащим интересам всех граждан – гарантировать, что все услуги можно легко найти и использовать, предложить выбор формата и языка; сделать он-лайн услуги качественными и более гибкими к потребностям граждан – расширить предоставление услуг в электронном виде; создать доверие и конфиденциальность при осуществлении он-лайн транзакций – гарантировать защиту частной информации и безопасность¹.

Самым главным элементом, характеризующим масштабность и демократичность подхода к реформе государственного управления, стал тот факт, что официальный сайт правительства и ряд других, на которых граждане могут получить государственные услуги, переведены на 56 языков народов, проживающих в Канаде.

Также при обращении гражданина за содействием в реализации предоставленных ему прав и свобод, он сам выбирает форму получения результатов государственной услуги (письменную, устную или электронную).

¹ 1-st annual report on GOL: Government On-Line and Canadians: 2002 // URL: <http://cio.neweco.ru/2004/march/docs/ogir.doc> (дата обращения: 06.04.2013 г.)

Стоит отметить и существование центра «1-800 Канада»¹, куда пользователи могут позвонить для получения разъяснений по интересующим их услугам. Процесс оказания государственных услуг максимально ориентирован на самостоятельность и информированность самих граждан, ведь правильный порядок предоставления государственной услуги зависит во многом и от самих потребителей: правильное оформление комплектов документов, необходимых для получения услуги; обращение в компетентный орган, ответственный за предоставления определенной услуги; информированность о своих правах и обязанностях в целом.

Основная масса государственных услуг, оказываемых в Канаде, передана в ведение провинций (субъектов государства)². В последнее время наметилась тенденция передачи некоторых государственных функций провинциями частным структурам. Так, например, услуги по обеспечению безопасности, выдача и оформление водительских удостоверений, которые раньше предоставлялись государственными органам и учреждениями, теперь реализуются частными предприятиями.

В связи с тем, что все большее количество функций государственных структур делегируются в частный сектор на основании договоров, регулирование частно-публичных отношений стало наиболее преобладающим направлением развития административного права Канады.

В целом процесс реформирования государственного управления в Канаде не носил комплексного характера, он проходил эпизодично и размеренно, что во многом, позволило законодателям осуществлять свои меры обдуманно и рационально, что в итоге выразилось в лидирующих позициях в рейтингах государств мира по уровню качества государственных услуг и благополучия населения в целом.

Весьма актуальным и полезным для модернизации отечественной системы управления и предоставления услуг является опыт стран СНГ.

¹ Сайт государственных услуг Канады // URL:<http://www.sevicecanada.gc.ca> (дата обращения: 07.04.2013 г.)

² Государственное устройство Канады схоже с российским, она состоит из 10 провинций и 3 территорий. Однако данные образования отличаются большей автономностью, чем субъекты Российской Федерации.

Наиболее прогрессивным законодательством в этой области обладает Республика Казахстан. Актуальность рассмотрения данной страны объясняется сохранением схожих правовых институтов и самого уклада жизни в связи с общим историческим развитием после распада СССР.

На высшем уровне Казахстана была признана ведущая роль государственных услуг в процессе развития современного общества. Также степень удовлетворенности населения качеством услуг, оказываемых государством, стала признаваться одним из главных показателей социального и экономического уровня развития. Явным подтверждением данной модели, служит высказывание Президента Казахстана о том, что совершенствование механизма государственного управления выступает одной из основных задач развития страны на современном этапе¹. Исходя из этого, главной целью проводимой административной реформы выступает переход к качественно новой модели управления, базирующейся на принципах преобладания интересов, прав и свобод граждан. В связи с этим, глава государства говорит о необходимости создания эффективной инфраструктуры предоставления государственных услуг, которая обеспечит максимальное удовлетворение нужд населения.

Качество нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс предоставления государственных услуг, характеризуется достаточной степенью противоречивости в подходе к регулированию данной области, отсутствием единой правоприменительной практики, нечетко сформулированным понятийным аппаратом и неполным закреплением прав и обязанностей сторон, данных правоотношений.

Именно поэтому Президент Казахстана в 2012 году дал указание высшему исполнительному органу страны, составить проект закона «О

¹ См.: Постановление правительства Республики Казахстан от 1 июня 2011 г. № 612 «Проект Указа Президента Республики Казахстан «О концепции модернизации системы государственного управления в Республике Казахстан» // URL:<http://www.adelet.zan/kz/rus/docs/P1100000612> (дата обращения: 30.04.2013г.)

государственных услугах», который в короткие сроки был утвержден и вступил в силу¹.

Согласно его содержанию, он призван регулировать все стороны процесса осуществления государством функций по оказанию государственных услуг, также данный акт закрепляет основные права участников данных правоотношений.

В юридической литературе Казахстана критикуется довольно узкий подход к определению понятия «государственных услуг», закрепленный в Законе Республики Казахстан «Об административных процедурах»². Так, согласно указанному акту, под данным термином понимаются только государственные услуги, которые носят индивидуальный характер и осуществляются по обращению получателей (юридические и физические лица).

На последних этапах проводимой административной реформы основной задачей стало включение в число субъектов, уполномоченных осуществлять контроль качества государственных услуг, граждан как непосредственных потребителей государственных услуг. По мнению казахстанских реформаторов, только потребители могут дать реальную оценку качества государственных услуг и определить их основные недостатки. В связи с этим в Законе Республики Казахстан «О государственных услугах»³ закрепляется понятие «общественного контроля качества оказания государственных услуг».

Инициатива казахстанских реформаторов по включению в процесс предоставления государственных услуг общественных объединений представляется весьма интересной. Основной целью участия подобных организаций будет являться защита прав и свобод граждан в различных сферах при взаимодействии с государственными служащими. Данные

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31376056 (дата обращения: 29.04.2013 г.).

² Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах» // URL: <http://archiv.kostanay.gov.kz/zakonrk/8-zakonrk/137-admzakon.html> (дата обращения: 29.04.2013 г.).

³ Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31376056 (дата обращения: 29.04.2013 г.).

субъекты будут осуществлять контроль качества предоставления государственных услуг с применением таких способов как анкетный опрос граждан, проверка всего хода предоставления услуг, государственными органами и подведомственными учреждениями.

В содержании вышеупомянутого Закона следует особо выделить статью 13, согласно которой устанавливается единый унитарный порядок разработки и утверждения стандартов государственных услуг центральными органами государственной власти, в том числе и для государственных услуг, оказываемых заграничными учреждениями Республики Казахстан, местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения, акимами районов в городе, городов районного значения, поселков, сел, сельских округов. В результате на практике обеспечивается установление единых требований к качеству оказания государственных услуг, что для России является актуальной проблемой на сегодняшний день.

Также следует отметить, что процесс прогрессивного развития информационно-коммуникационных средств не прошел бесследно и в Казахстане. Отдельным направлением реформы стало развитие электронного правительства и предоставление государственных услуг посредством интернета.

В настоящий момент существует и активно действует официальный сайт правительства Республики Казахстан и сайт государственных услуг.

Анализ законодательства Республики Казахстан в сфере предоставления государственных услуг переживает кардинальные изменения прогрессивного характера. В целом проблемы, с которыми сталкивается данное государство, знакомы и отечественным реформаторам. Поэтому считаем актуальным изучение казахстанского опыта в этой области.

Рассмотрение опыта зарубежных стран показывает, что на сегодняшний день большинство государств мира преследуют цель

обеспечить благоприятные условия жизни граждан посредством предоставления государственных услуг надлежащего качества.

В настоящее время улучшение качества государственных услуг за рубежом проходит в непосредственной связи с реформированием государственного управления. В наиболее развитых государствах наблюдается тенденция децентрализации государственного управления. Данные меры направлены на привлечение частных средств и использование частного потенциала для расширения возможностей исполнения публичных задач, а также оказать влияние на повышение доступности и повышение качества публичных услуг¹.

Так, процессы деконцентрации управления и передачи некоторых функций, когда-то осуществлявшихся государственными структурами, в частные руки характерен для ряда ведущих стран. И тот факт, что после проведения реформ соответствующего направления качество государственных услуг заметно улучшается, а сам процесс управления оптимизируется, дает повод задуматься на данном этапе развития российской действительности не столько о заимствовании данного опыта, сколько о возможности рассмотрения такого пути преобразования.

Одновременно с делегированием некоторых функций государства в частный сектор, происходит внедрение конкуренции между государственными органами и частными предприятиями за право предоставления государственных услуг. Данная мера в ряде государств (Англия, США) привела к уменьшению стоимости услуг и повышению их качества.

Однако, полагаю, что к введению рыночных законов в публичную сферу следует относиться осторожнее, так как это может привести к коммерциализации предоставления государственных услуг, то есть содействию в реализации гражданами своих гарантированных прав и свобод.

¹ См.: *Пилипенко А.Н.* Децентрализация управления в зарубежных государствах. М., 2009. С. 231.

Проведенный анализ зарубежного опыта показал, что российский законодатель уже заимствовал в своей деятельности некоторые институты. Так, были созданы Многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг, прародители которых существуют в Австралии («Centeliink»), Канаде («Центры доступа»), Польше («Центры информационного обеспечения») и ряде других государств.

Перевод государственных услуг и деятельности Правительства Российской Федерации в электронную форму также находит свои истоки в таких странах, как Германия, Англия, Канада, Франция. Однако, несмотря на повсеместное развитие информационно-коммуникационных средств по всему миру, в России граждане по сей день не имеют достаточной возможности получать государственные услуги в электронной форме.

Весьма примечательным и достойным внимания является принцип личной ответственности Министра в Канаде за все действия, производимые в реальности подконтрольным ведомством.

Ориентируясь на положительный американский опыт, где большое внимание уделялось побуждению государственных служащих, непосредственно предоставляющих государственные услуги, проявлять инициативу и участвовать в реформировании соответствующей сферы, предлагаю создать на федеральном уровне официальный интернет-форум, на котором государственный служащий любого уровня мог бы выразить свои идеи и предложения по оптимизации процесса предоставления государственных услуг и повышению их качества и доступности.

Данная мера не только позволит выявить субъективное отношение работников к сложившейся ситуации, но и поспособствует определению новых и эффективных способов улучшения жизни населения с точки зрения практических работников, непосредственно участвующих в этом процессе. К тому же у служащих появится реальная возможность проявить себя, что непосредственно должно быть учтено в дальнейшем продвижении по службе.

Эффективными также представляются меры позитивного характера: Премия Президента США в области качества и аналогичная награда в Англии «Знак Хартии». Так, премией «Знак Хартии» награждаются на конкурсной основе. Претендовать на нее могут органы государственной власти, органы местного самоуправления и подведомственные им учреждения, оказывающие государственные услуги.

Качество услуг, оказываемых участниками конкурса, оценивается с помощью разработанной системы критериев:

- наличие стандартов предоставляемых услуг;
- свободный доступ к информации об услугах;
- соблюдение прав граждан;
- эффективное распоряжение ресурсами;
- степень внедрения информационно-коммуникационных средств;
- доступность услуг;
- соблюдение процедур обжалования действий работников;
- степень удовлетворенности потребителей услуг.

Суть данного конкурса заключается в стимулировании деятельности государственных служащих, ответственных за предоставление государственных услуг надлежащего качества, путем установления каких-либо поощрительных мер за особые достижения в этой сфере.

За годы существования данных программ, качество работы чиновников значительно улучшилось. Поэтому видится эффективным учреждение аналогичных мер в России, на федеральном и региональных уровнях, что, безусловно, положительно скажется на эффективности работы государственных служащих, в частности на повышении инициативы и их ориентации на удовлетворение потребностей потребителей государственных услуг.

Также необходимо сконцентрировать внимание отечественного законодателя на институте общественного контроля качества государственных услуг. Следует отметить, что данный институт является

весьма распространенным в развитых государствах. Так, в этом направлении учреждаются специфические организации, периодически осуществляющие опросы общественного мнения, анализируют его, дают оценку и на основании этих исследований выработывают рекомендации по повышению качества предоставляемых государственных услуг.

Весьма актуальными в этой связи представляются слова У. Барча: «Несмотря на то, что сегодня перед европейскими странами и Россией стоят сходные требования в сфере управления, в то же время необходимо учитывать, что ответы на вызовы времени не могут быть одинаковыми»¹.

¹ Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России // Государственная служба. 2007. № 6. С. 171.

ГЛАВА 2 «ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ»

§ 2.1 Требования к качеству и стандарты государственных услуг

Прежде чем подходить к улучшению уровня предоставляемых государством услуг, теоретически правильным будет начать с подбора методов оценки качества фактически оказываемых услуг.

Проблема оценки качества государственных услуг выступает новым явлением для российской правовой действительности. При ее рассмотрении возникает ряд проблем, решение которых является методологически необходимым:

- возможность измерения и оценки качества государственных услуг;
- необходимость подбора методов его оценки;
- необходимость разграничения государственных услуг и услуг в гражданско-правовом понимании;
- анализ возможности использования в измерении параметров государственных услуг приемов и средств, используемых в частном секторе.

Формирование единого подхода к оценке качества государственных услуг выступает главной составляющей механизма управления качеством. Данный элемент позволяет не только производить измерения в области удовлетворенности граждан получаемыми услугами, но и представляет основу для выявления слабых мест данного процесса и дальнейшего принятия управленческих решений по его совершенствованию.

На сегодняшний день прослеживается ярко выраженная концептуальная проблема отсутствия в области изучения проблем управления качеством общепринятой методики оценки качества государственных услуг, которая будет учитывать все важные для

потребителей субъективные и объективные характеристики процесса оказания услуги.

Казалось бы, несмотря на все многообразие и специфику каждой из государственных услуг, оказываемых данным органом и подведомственными ему службами и агентствами, должны быть закреплены общие критерии качества и доступности услуг, свойственные каждой из них, и прослеживаться общая методика определения показателей. Однако анализ административных регламентов предоставления государственных услуг позволил сделать вывод о наличии пробелов в этой области.

Так, в административном регламенте¹ предоставления Федеральной Налоговой службой государственной услуги по регистрации контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями, прослеживается разделение критериев на показатели доступности и качества предоставления государственной услуги, чего нет в остальных регламентах. При определении качества предоставления услуги акцент делается на претензионных показателях, таких как отсутствие:

- жалоб на действия (бездействие) специалистов территориальных налоговых органов, предоставляющих государственную услугу;
- жалоб на некорректное, невнимательное отношение специалистов территориальных налоговых органов, предоставляющих государственную услугу, к заявителям;
- судебных актов о признании незаконными решений ФНС России и территориальных органов о регистрации, перерегистрации, снятии с регистрации контрольно-кассовой техники.

Такого рода претензионный критерий качества еще используется только в одном регламенте,² утвержденном Министерством Финансов РФ.

¹ См.: Рос. газ. 2012. № 221.

² См.: Приказ Министерства Финансов РФ от 2 июля 2012 года «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков,

Следует отметить, что претензионные критерии оценки качества используются многими федеральными и региональными органами государственной исполнительной власти¹ как определяющие факторы.

Однако, на взгляд автора, данный критерий не позволяет в полной мере характеризовать качество фактически оказанных услуг, поскольку граждане предпочитают не связываться с утомительными и бессмысленными, по их мнению, процедурами по обжалованию действий государственных служащих.

На практике жалоба, поданная руководству служащего может привести к негативным последствиям для виновного, а может и не привести ни к какому результату. Обращаться в суд потребители не спешат, поскольку этот процесс - довольно продолжительный и обременительный для заявителя и не гарантирует привлечения чиновника к ответственности. Поэтому наличие малого количества жалоб на качество государственных услуг, еще свидетельствует об удовлетворенности потребителей оказанной услугой.

В других регламентах Минфина, в пункте «Показатели качества и доступности государственных услуг» приводятся лишь общие слова об обеспечении качества услуг,² либо перечисляются права заявителей при обращении за услугой¹.

плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» // Рос. газ. 2012. № 274.

¹ См., например: Приказ Минздравсоцразвития России от 1 марта 2012 г. № 180н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по регистрации в уведомительном порядке коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 31; Приказ Минтруда России от 21 сентября 2012 г. № 196н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему от страхователей отчетности по индивидуальному (персонифицированному) учету застрахованных лиц» // Рос. газ. 2013. № 9; Приказ Минприроды России от 18 февраля 2013 г. № 60 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на добычу объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 35.

² См., например: Приказ Минфина России от 31 октября 2011 г. № 144н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по рассмотрению в устном порядке уведомлений о проведении всероссийских стимулирующих лотерей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 6; Приказ Минфина

Обозначенные пробелы характерны для административных регламентов ряда государственных органов,² в которых параметрам качества и доступности государственных услуг отводится второстепенная роль и на лицо их слабая проработка, отражающая нежелание уполномоченных органов власти заниматься разработкой указанной проблемы.

Весьма примечательна в этом плане позиция Министерства труда РФ, которое во всех действующих 15 регламентах предоставления государственных услуг³ переносит одну и ту же лаконичную совокупность критериев качества и доступности государственных услуг. Данного числа критериев определенно не достаточно для признания предоставляемых государственных услуг качественными и доступными.

При изучении категории «качество» некоторые авторы приходили к выводу о практической невозможности оценки качества ввиду его абстрактности, они указывали на сложность его перевода в измеряемые

России от 27 октября 2011 г. № 144н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по выдаче в установленном порядке разрешений на проведение всероссийских негосударственных лотерей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 6; Приказ Минфина России от 22 мая 2012 г. № 66н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей» // Рос. газ. 2012. № 168.

¹ См.: Приказ Минфина России от 6 февраля 2013 г. № 20н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по выдаче специальных марок для маркировки табачной продукции, производимой на территории Российской Федерации, образца специальной марки, форм документов и Правил хранения специальных марок, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 27, и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 11 июня 2010 г. № 59н» // Рос. газ. 2013. № 172.

² См.: Приказ Минтруда России от 29 октября 2012 г. № 346н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по рассмотрению заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала» // Рос. газ. 2013. № 92.

³ См., например: Приказ Минтруда России от 30 октября 2012 г. № 355 н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по приему и учету уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности по производству средств индивидуальной защиты» // Рос. газ. 2013. № 42; Приказ Минтруда России от 22 октября 2012 г. № 329н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему от плательщиков страховых взносов расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование» // Рос. газ. 2013. № 92; Приказ Минтруда России от 24 сентября 2012 г. № 198н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему от страхователей реестров застрахованных лиц о перечислении дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // Рос. газ. 2013. № 24.

единицы, ссылаясь на интуитивное понимание его природы человеком. Ярким выражением этой мысли являются слова Р. Пирсинга: «...качество невозможно определить...Мы, скорее всего, не способны определить, что это такое, часто (почти всегда) узнаем, что это именно «оно», когда его видим»¹.

Другие ученые указывали на возможность применения в публично-правовой сфере при оценке качества государственных услуг методов и подходов, сложившихся в гражданском праве, для характеристики и измерения категории «качество услуг», и, на наш взгляд, несомненно наличие схожих черт у данных правовых явлений, поэтому будет полезным рассмотреть разработанные в цивилистике методики оценки качества услуг.

В правовой литературе разработан целый ряд моделей оценки качества услуг. В 1985 году авторский коллектив в составе Л.Л. Берри, А. Парасурамана и В. А. Цайтамла предложил свою методику SERVQUAL. Их подход базировался на двух сформированных типовых анкетах для потребителей (Анкета «Ожидаемой услуги» и «Воспринятой услуги»), состоящих из пяти параметров и входящих в них двадцати двух вопросов:

1) осязаемость - объективные свойства окружения при оказании услуг, начиная от обустроенности мест приема и ожидания до внешнего вида работников (1-4);

2) надежность - свойство, отражающее соблюдение установленного срока оказания услуги (5-9);

3) отзывчивость - стремление сотрудников содействовать гражданам (10-13);

4) убедительность - характеристика работников как компетентных и располагающих к себе (14-17);

5) сочувствие - индивидуальный подход к каждому потребителю (18-22)².

¹ См.: Хоер Б., Хоер Р. Что такое качество? // Стандарты и качество. 2002. № 3. С. 102.

² См.: Ламбен Ж-Ж. Стратегический маркетинг. Европейская перспектива / пер. с фр. СПб.: Наука, 1996.

Данный подход в большинстве случаев используется в качестве базиса при разработке других методик оценки качества услуг¹ и состоял из трех направленностей:

- чем должна обладать качественная услуга;
- как отдельный поставщик предоставляет услугу;
- решение вопроса о том, как влияет определение верхней планки качества на общую удовлетворенность заявителей.

Качество услуги по данному подходу определяется, исходя из разницы между воспринятой услугой и ожиданиями потребителя. Чем больше разрыв между ними, тем хуже качество. Соответственно, если уровень воспринятой услуги больше, чем ожидания заявителя, то и услуга будет оценена как высокого качества².

Однако, отношение среди специалистов к данной модели неоднозначно. Они ставят под сомнение процедуру формулировки самих вопросов анкет, так как некоторые из них, относящиеся к разным параметрам, пересекаются, это может вызвать затруднение при анализе результатов, а в последствие и к неприменимости таких данных.

Достаточно успешной зарекомендовала себя модель оценки качества государственных услуг, выработанная в Канаде под названием CommonMeasurementTool (CMT).

В рамках данной модели анализ проводится по нескольким основным линиям:

- определение основных показателей, характеризующих качества государственных услуг;
- оценка ожиданий заявителей и обслуживающего персонала по поводу совокупности наиболее значимых свойств услуг;
- исследование и дальнейшая оценка качества услуг по принятым показателям;

¹ Например, при разработке SERVPERE, авторами Кронином и Тейлором, методики предложенной Ли, методики Аквирана.

² См.: IpsosMORI // URL: http://www.ipsos-mori.com/downloadPublication/1202_sri_local_gov_public-service_reform_veasuring.PDF (дата обращения: 22.07. 2013г.)

- систематизация критериев оценки услуг по степени их значимости для получателей;

- анализ полученной информации на предмет выявления слабых мест процесса оказания услуг и дальнейшего повышения их качества¹.

Достоинством данного подхода является два момента:

1. Оценка качества государственных услуг происходит на основании достаточного и оптимально подобранного небольшого числа показателей.

2. При суммировании результатов исследования оценка каждого критерия происходит с учетом степени его важности для клиентов.

Ученые Пермского филиала Государственного университета - Высшей школы экономики иначе подошли к вопросу разработки критериев оценки качества оказания государственных услуг.

В основу своей идеи коллектив авторов положил теорию, разработанную Фредериком Герцбергом². Исследователи адаптировали данную теорию к оценке качества государственных услуг, исходя из группировки критериев на два вида:

- гигиенические:
- факторы мотиваторы³.

Под гигиеническими критериями они понимают систему требований, которые предъявляет к услуге заявитель. Если уровень фактически оказанной услуги не дотягивает до ожиданий гражданина, соответственно она будет считаться некачественной. При этом, в случае совпадения и качества, и ожиданий потребителя степень его удовлетворенности не повысится в силу того, что такой уровень качества государственной услуги будет восприниматься заявителем как обязательное. В число таких характеристик включают: квалифицированность работников; уровень информирования

¹ См.: IpsosMORI // URL: http://www.ipsosori.com/downloadPublication/1202_sri_local_gov_publicservice_reform_veasuring.PDF (дата обращения: 22.07. 2013 г.)

² Герцберг Ф. разработал двухфакторную психологическую теорию мотивации. Данный подход рассматривает факторы, оказывающие влияние на поведение работников и степень их мотивации к работе.

³ См.: Амельченко М.В., Паненко А.В. Разработка критериев оценки качества оказания государственных услуг // URL: http://www.admin.permkrai.ru/_engine/get_file.php?f=492&d=_res/fs/&p=file.doc&n=Амельченко&КоВШЭ (дата обращения: 23.10.2013 г.)

граждан о всех значимых сторонах предоставления государственных услуг; требования относительно места получения услуги (оснащение местами ожидания и заполнения документов); доступность услуги (оптимальное расположение здания для граждан); наличие эффективной процедуры восстановления нарушенных прав при оказании государственных услуг.

Соблюдение второй группы параметров, по мнению авторов, приводит к получению заявителем дополнительного удовлетворения, так как к этим элементам он не устанавливает обязательных условий, но выполнение данных критериев на высоком уровне носит рекомендательный характер¹. К данным критериям исследователи относят: качество содержания конечного результата услуги – соответствие стандартам государственных услуг; время, затрачиваемое заявителем с момента первого обращения за государственной услугой до получения результата по ней; этические требования (вежливое и отзывчивое отношение персонала).

Представляется, что характеристика последних трех критериев качества государственных услуг, как неких факультативных и по отношению к которым потребители государственных услуг не предъявляют обязательных требований, является в некоторой степени не соответствующей действительности. В силу того, что конечный результат предоставления государственной услуги имеет для заявителя определяющее значение, собственно говоря, он и есть причина обращения в государственный орган, поэтому правильность оформления конечного документа, справочной информации и других решений уполномоченного публичного субъекта никак не может носить второстепенный характер. Это же касается и остальных двух параметров.

Подтверждением такому суждению могут служить результаты общефедеральных социологических опросов,² проведенных с 2008 по 2012 годы различными независимыми организациями.

¹ См.: Амельченко М.В., Паненко А.В. Указ. соч. С. 2-3.

² Фонд «Общественное Мнение»: «Граждане на randevу с государством: практика предоставления услуг частным и юридическим лицам государственными учреждениями». Всероссийский мониторинг внедрения

По итогам анкетного опроса ИПГМУ Государственного университета – Высшей школы экономики был составлен перечень проблем, с которыми сталкиваются граждане при обращении за государственной услугой, то есть факторы, влияющие на формирование у населения негативного отношения к государственным органам власти. Данный список отображает степень значимости каждого параметра от самого важного показателя к менее:

- большое количество очередей при приеме в органах, оказывающих услуги;
- необходимость для заявителя осуществлять большое количество обращений для получения одной государственной услуги;
- получение отдельными гражданами государственных услуг в обход очереди;
- наличие длительных сроков оказания государственных услуг;
- безразличное отношение государственных служащих к заявителям;
- отсутствие достаточной информации о предоставляемой услуге и необходимых действиях до обращения за ней;
- низкий уровень профессиональной подготовки работников;
- не обустроенность мест приема и ожидания для посетителей.

Данная ситуация мало изменилась за последние годы. Так, согласно проведенному опросу проектом ФОМ-ДОМ (Доминанты) в 2012 году: 44% опрошенных оценили качество государственных услуг как плохое; 24% затруднились ответить; 32% оценили как хорошее¹.

Систематизация критериев оценки качества по степени их значимости, на взгляд диссертанта, важна не только для облегчения проведения мониторинга качества государственных услуг, но и в целях более эффективного распределения бюджетных средств.

административных регламентов. М., 2009. С. 609-690; Ежегодный мониторинг качества и доступности государственных услуг для граждан // URL: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_monitoring_kachestva_predostavleniya_gos_uslug/index.html (дата обращения: 22.09.2013 г.)

¹ См.: Сайт организации «Фонд общественного мнения» // URL: <http://fom.ru/politika/10439> (дата обращения: 14.08.2013 г.)

На примере проведенного опроса граждан можно сделать вывод, о том, что, акцентируя внимание на повышении комфортности и обустроенности мест приема граждан и предоставления государственных услуг, не представляется возможным добиться ощутимых результатов по улучшению удовлетворенности заявителей, как если бы направили эти средства на ускорение процесса предоставления услуги и сокращение количества необходимых обращений граждан.

Несмотря на все многообразие рассмотренных подходов к оценке качества услуг, во всем их спектре можно выделить общие методы, используемые в каждом из них:

- социологические опросы, нацеленные на сбор и обобщение мнений получателей услуг;
- применение различных информационно-технических средств, упрощающих анализ собранных материалов;
- использование статистических данных и подсчетов;
- комбинированные методы, при которых сразу используется несколько средств;
- реализация подходов оценки услуг, принятых в коммерческих структурах в государственном секторе.

Также весь комплекс проанализированных моделей оценки качества государственных услуг при реализации на практике сталкивается с рядом общих для всех исследователей проблем:

- достаточная сложность подбора критериев оценки качества и их оптимального количества, с этим непосредственно связана высокая степень дискуссионности разрабатываемых систем показателей качества услуг;
- обширная область исследования порождает проблему необходимости подбора чересчур большого количества показателей, что ощутимо усложняет процесс оценки;

- большой проблемой является перевод качественных параметров государственной услуги в количественные показатели, что требует трудоемкой и щепетильной работы;

- сложность обработки материалов анкетных опросов, классификации и анализа ответов респондентов;

- высокая степень субъективизма результатов опросов потребителей;

- трудности, связанные с определением значимости различных сторон предоставления государственных услуг, требующие учета при составлении единой системы критериев качества.

С учетом всего вышеизложенного напрашивается вывод о том, что успешность и применимость конкретной методики оценки качества государственных услуг зависит от полноты и оптимальности подобранной системы критериев качества, лежащей в ее основе.

Поэтому требования к качеству государственных услуг должны быть четко определены и выражены характеристиками, с помощью которых могут быть оценены качественные и количественные параметры услуги. Говоря о качестве услуг, следует понимать данное понятие в широком смысле, в которое входит и сам процесс взаимодействия государственных служащих и потребителей, поэтому и данная процедура должна быть выражена характеристиками, наиболее полно отражающими факторы, влияющие на конечную оценку заявителя.

Выработка наиболее полной системы показателей качества, отражающей все значимые стороны государственной услуг, необходима как для теоретических разработок, так и для непосредственного использования в практической деятельности. Особое значение это приобретает при необходимости управления качеством государственных услуг. Поэтому анализ и контроль процесса предоставления услуги выступает необходимым условием повышения их качества до установленного уровня в стандартах.

Тем самым целесообразно проводить контроль не только на завершающей стадии, когда происходит непосредственный контакт с

заявителем, но и проследить весь процесс оказания государственной услуги, начиная с взаимоотношений между сотрудниками и межведомственного сотрудничества, на предмет их улучшения и соответственно повышения эффективности деятельности государственных органов, как в действительности, так и в глазах граждан.

В юридической литературе предлагается множество подходов к определению понятия «качество государственных услуг», следует привести два основных подхода к раскрытию данной категории: как совокупность свойств услуги, способных удовлетворять потребности граждан; как соблюдение обязательных установленных требований к качеству государственной услуги.

Первый подход учитывает мнение непосредственных потребителей услуг, что составляет субъективную сторону процесса предоставления государственных услуг.

Второй - характеризует предоставление услуг с точки зрения соответствия заранее установленным правилам, характеризуя государственные услуги с объективной стороны.

На взгляд автора, более полное и правильное представление о качестве государственных услуг возможно сформировать с использованием обоих подходов. В этой связи качество государственной услуги представляет собой совокупность субъективных (мнение граждан) и объективных (соответствие фактически оказанных услуг установленным требованиям в стандартах) характеристик.

Обычно на практике именно объективные составляющие закрепляются чаще других для оценки качества услуг. К примеру, часто встречается такой критерий как «соблюдение стандарта предоставления государственной услуги»,¹ за которым теряется такой важный элемент характеристики качества, как удовлетворенность услугополучателя.

¹ См., например: Приказ Минздравсоцразвития России от 19 декабря 2011 г. № 1571н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской

Построение схемы показателей производится в зависимости от степени значимости каждого критерия для получателей государственных услуг. Степень значимости определялась на основании материалов периодически проводимых социологических опросов¹.

Представляется возможным выделить пять видов *критериев качества государственных услуг*, которые позволяют наиболее полно учитывать объективные и субъективные составляющие при их оценке, это требования:

- к процессу взаимодействия персонала и получателя государственной услуги (количество необходимых обращений в уполномоченный орган для получения одной государственной услуги, вежливое и тактичное обращение сотрудников с заявителями, время ожидания услуги в очереди, время, необходимое для совершения действий, предшествующих и необходимых для получения государственной услуги, время, затрачиваемое при приеме (выдаче) документов, общее время, затрачиваемое с момента первого обращения за услугой до получения её результата, пропускная способность (за рабочий день), отсутствие обоснованных жалоб граждан на действия (решения) должностных лиц, ответственных за предоставление государственной услуги, наличие горячих линий телефонной связи, для информирования граждан, наличие автоматизированной системы контроля очереди заявителей);

- к результату государственной услуги (степень удовлетворенности граждан качеством государственной услуги, соответствие требованиям стандарта государственных услуг, отсутствие вступивших в силу решений судов, либо решений вышестоящих органов, отменяющих, изменяющих в части или полностью результат предоставления государственной услуги, количество государственных услуг, оказанных в соответствии с

Федерации по предоставлению государственной услуги по направлению граждан Российской Федерации на лечение за пределами территории Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. № 106.

¹ См., например: Мониторинг, проведенный в 2011 году ООО «Работа.ру» // URL: <http://special.rostrud.ru/cmsc/upload/docs/201203/12095114T2.docx> (дата обращения: 23.09.2013 г.); Материалы опросов Института Экономической и Социальной политики // URL: http://www.inesp.ru/special_projects/opros/opros_brb.php (дата обращения: 25.09.2013 г.).

предусмотренными в стандартах сроками, от общего числа предоставленных услуг);

- к персоналу (уровень профессиональной подготовки, коммуникабельность и стрессоустойчивость, наличие нагрудных табличек на сотрудниках государственных органов, оказывающих услуги, с указанием их Ф.И.О. и занимаемой должности, опрятный внешний вид, соблюдение графиков приема граждан);

- к доступности государственной услуги (степень осведомленности граждан о порядке предоставления государственной услуги и иных значимых условиях, получаемых через СМИ (радио-, телевидение, публикации) и через «Интернет», удобный для посетителей график работы субъектов публичной власти, уполномоченных предоставлять государственные услуги, оптимальное расположение зданий органов государственной власти с подведенными к ним линиями общественного транспорта, предусмотренная возможность доступа к получению государственной услуги для лиц с ограниченными физическими возможностями);

- к месту предоставления государственной услуги (количество окон для приема граждан, степень оснащенности информационно-техническими средствами, установленные информационные стенды, наличие мест для заполнения заявления с необходимыми для этого канцелярскими атрибутами, наличие мест ожидания услуги, санитарно-гигиенические условия помещения).

В связи с этим представляется целесообразным внедрение системы оценки гражданами и их объединениями качества государственных услуг, которая будет служить эффективным способом изучения состояния фактически оказываемых услуг и позволит сконцентрировать усилия реформаторов на слабых сторонах данной деятельности.

Данный перечень показателей качества представляет собой общую модель, которая может быть изменена и адаптирована для характеристики государственных услуг разных видов, в зависимости от их специфики.

Представляется, что сбор данных по этим критериям должен производиться по двум направлениям:

1) Субъективный - анкетные опросы получателей услуг; интервьюирование государственных служащих, непосредственно оказывающих услуги.

2) Объективный, заключающийся в сборе статистических данных путем проведения ежеквартальных отчетностей государственных органов, уполномоченных оказывать государственные услуги, и результатов деятельности уполномоченных надзорных и контрольных органов исполнительной власти, направленных на проверку соблюдения требований административных регламентов.

Подводя итог, можно сделать вывод, что субъективные и объективные критерии оценки качества государственных услуг сосуществуют в неразрывной связи друг с другом и в своей совокупности позволяют отражать объективные характеристики фактически оказанных услуг и субъективные представления о степени удовлетворенности граждан качеством взаимодействия с уполномоченными государственными органами.

Требования к качеству, согласно действующему законодательству, закрепляются в стандарте государственной услуги, выступающей составной частью административного регламента предоставления государственной услуги.

Согласно концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах,¹ повышение качества и доступности государственных услуг является одной из главных целей ее проведения, наряду с ограничением вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и повышением эффективности деятельности органов исполнительной власти.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

В перечне основных задач, с помощью которых будут достигнуты запланированные результаты, значится разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти.

На момент начала проведения реформы в отечественном законодательстве уже существовал термин «стандарт»,¹ относительно содержания которого в правовой доктрине не сложилось единообразного понимания.

Одни² считали, что правовое регулирование такого нового, не характерного для публичных субъектов власти, вида деятельности, как предоставление государственных услуг, должно проходить в рамках существующего законодательства о технических регламентах и разработанных ГОСТах.

Другие³ придерживались иной точки зрения - о неприменимости этих норм к сфере государственных услуг, что впоследствии и было закреплено в нормативно-правовых актах⁴.

Первыми шагами на пути стандартизации и регламентации процесса предоставления государственных услуг были разработанные проекты Федеральных законов «О стандартах государственных услуг» и «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации».

По мере подготовки законопроектов перед реформаторами возникли два принципиальных вопроса: 1) какую правовую природу придать стандартам государственных услуг; 2) целесообразно ли объединить стандарты и регламенты в один документ или будет эффективнее их разделение.

¹ Федеральный закон от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

² См.: Берестова Л. Качественные услуги: как их обеспечить // Государственная служба. 2009. № 6. С.23-27.

³ См.: Тамбовцев В.Л. Стандарты государственных услуг (Экономическая теория и российские реформы) // Общественные науки и современность. 2006. №4. С. 11-19.

⁴ См.: Федеральный закон от 21 июля 2011 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4603.

В Федеральном законе от 27 декабря 2002 № 184 «О техническом регулировании»¹ стандарт раскрывается как документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Он также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Поэтому распространение норм технического регулирования на порядок взаимодействия получателей государственных услуг и государственных органов фактически означало бы придание стандартам необязательного характера для их принятия уполномоченными субъектами, оказывающими государственные услуги.

Следует отметить, что в ряде зарубежных стран, например в Англии, законодатель ввел в норму именно добровольный порядок принятия правил взаимодействия с гражданами, рассчитывая на инициативу самих органов государственной власти, что выразилось в принятии отдельными публичными субъектами правовых актов – «Хартий», регулировавших отношения по поводу получения услуг.

Положительной чертой такого подхода, как отметил А.В. Яцкин,² является то, что он позволяет самим органам, предоставляющим государственные услуги, проявлять инициативу и постоянно повышать качество услуг.

Разработка отдельных нормативно-правовых актов для регулирования данного вида правоотношений и соответствующее выведение сферы государственных услуг из предмета регулирования технического

¹ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

² См.: Яцкин А.В. Оптимизация предоставления инфраструктуры предоставления государственных услуг // Государство и право 2007. №1 (74). С. 5.

законодательства является оптимальным решением для административной реформы, проводимой в России.

Следующим шагом на пути оптимизации процессов предоставления государственных услуг стало принятое постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций предоставления государственных услуг», согласно которому стандарт государственной услуги входит в состав административного регламента ее предоставления¹.

По мнению одних ученых,² такая норма, содержащаяся в Законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», потенциально снижает качество предоставляемых государственных услуг.

В частности, А.В. Яцкин настаивал на необходимости регулирования процессов стандартизации и регламентации двумя отдельными законами, соответственно предполагалось наличие отдельных нормативно-правовых актов: стандартов и регламентов, что обосновывалось следующим:

- административные регламенты охватывают все функции, а стандарты только государственные услуги;
- для получателей государственных услуг будет удобнее наличие отдельного закона³.

Другие ученые⁴ указывают на высокую степень продуктивности соединения стандартов и регламентов в одном документе. Данная позиция, по мнению диссертанта, представляется более оправданной, по следующим причинам:

- стандарт государственной услуги, содержит основные требования относительно результата взаимодействия заявителя с уполномоченным

¹ СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

² См., например: *Симагина О.В.* Подходы к формированию показателей качества публичных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 198; *Нестеров А.В.* Обсуждаем законопроект о госуслугах // Государственная власть и местное самоуправление 2009. № 10. С. 17.

³ См.: *Яцкин А.В.* Указ. соч. С. 4.

⁴ См., например: *Мальцев А.Н.* Качество регламентации публичных услуг в ходе административной реформы // Власть. 2009. № 12. С. 44.

органом, его качественные и количественные характеристики. Административный регламент призван регулировать совершение административных процедур и соблюдение установленных сроков, и имеет целью достижение результатов, закрепленных в стандарте, поэтому включение стандарта государственной услуги в качестве раздела административного регламента предоставления государственной услуги позволяет наиболее эффективно реализовать желаемые результаты;

- этому также способствует установление единых базовых элементов технологии разработки стандартов и регламентов;

- содержание стандарта больше ориентировано на получателей услуг, так как все значимые для граждан характеристики государственных услуг закреплены именно в данном документе. В этой связи закрепление стандарта в административном регламенте позволяет гражданам знакомиться не только с требованиями к самой услуге, на получение которой они претендуют, но и проследить внутриорганизационные и межведомственные процессы, протекающие между конкретными подразделениями государственного органа, между различными государственными органами и должностными лицами, делая, таким образом, процесс предоставления государственной услуги более открытым и прозрачным для заявителей.

Придание стандартам государственной услуги статуса нормативного правового акта, путем включения в состав административного регламента предоставления государственной услуги, является наиболее эффективным способом обеспечения высокого уровня взаимодействия государственных органов и граждан; а также позволяет уменьшить долю административного усмотрения и минимизировать произвол со стороны публичных субъектов при принятии решений. Посредством совмещения регламента и стандарта в одном документе можно достичь следующие цели административной реформы: достаточно полная регламентация действия служащих; стандартизация основного вида взаимодействия публичных субъектов и граждан – предоставление государственных услуг.

Тем самым выделение стандарта государственной услуги в отдельный документ является не целесообразным

Следует отметить, что действующее законодательство регламентирует порядок разработки регламентов и стандартов, закрепляет требования к их содержанию, однако самого понятия «стандарт государственной услуги» нигде не раскрывает.

Так, разработчики Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не сочли нужным раскрыть понятие «стандарт государственной услуги», а ограничились только определением термина «административный регламент».

Представляется, что такое положение уменьшает значение стандартов и отводит их на второй план. Хотя для заявителей приоритет имеет именно стандарт, в котором содержатся основные требования к качеству и доступности государственной услуги. Также его разработка предшествует разработке административного регламента. Поэтому наличие такого пробела в отечественном законодательстве вполне обоснованно можно назвать недоработкой.

В правовой литературе существует большое количество определений данного термина. Приведем некоторые из них.

Так, коллектив авторов Высшей школы экономики под стандартом государственной услуги понимает нормативно закреплённую систему требований к содержанию, порядку и условиям оказания государственной услуги в интересах ее получателя¹.

В свою очередь В.И. Числов определяет стандарт как нормативный документ, устанавливающий единые требования к качественным и количественным параметрам предоставляемых государственных услуг.²

Свой терминологический аппарат был разработан и в существовавшем законопроекте «О стандартах государственных услуг», в котором

¹ См.: Неделько С.И., Осташков А.В., Матюкин С.В. Указ. соч. С. 94.

² См.: Числов В.И. Основные направления разработки стандартов государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел населению // Закон и право. 2008. № 4. С. 48.

определение термина «стандарт» претерпевало немало изменений в процессе подготовки разных версий данного документа.

В первоначальном варианте этого нормативно-правового акта стандарт раскрывался как установленные нормативно-правовыми актами и единые на всей территории Российской Федерации требования к объему, качеству и условиям предоставления государственных услуг.

Данное определение сразу же было подвергнуто критике, так как требование относительно единства условий оказания государственной услуги не учитывало достаточно резкого различия экономического развития субъектов РФ.

В связи с этим в следующих редакциях стандарт характеризовался как систематизированный набор требований к порядку оказания государственных услуг государственным органом, определенный исходя из потребностей и пожеланий пользователей государственных услуг, учитывающий технологические, материально-технические, финансовые, иные ресурсные ограничения государственного органа, а также границы его компетенции.

Для целей совершенствования правового регулирования видится необходимым дополнить статью 2 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», следующим: «стандарт государственной услуги - нормативно закрепленная совокупность требований к качеству государственной услуги, выраженных в системе показателей, учитывающих в равной степени потребности заявителей и финансовые возможности уполномоченных субъектов».

В разработанном определении отражены основные признаки стандарта.

1. Определенная система взаимосвязанных требований к качеству и доступности государственной услуги, соблюдение которых обеспечивает надлежащий уровень удовлетворенности получателей услуг;

2. Нормативное закрепление, то есть обязательный характер их выполнения уполномоченными публичными субъектами;

3. Учет бюджетных возможностей субъектов РФ, поскольку они сильно разнятся.

4. Наличие системы показателей качества государственной услуги. Оценка процесса предоставления государственной услуги и её результата сопровождается необходимостью перевода ряда элементов, носящих субъективный характер, в измеряемые единицы. Поэтому закрепление конкретных показателей государственной услуги является сложным и обязательным элементом.

Несмотря на достаточно длительный срок внедрения административных регламентов и стандартов государственных услуг в российскую правовую действительность, на практике наблюдаются методологические пробелы, зачастую, и прямые противоречия регламентов нормам федерального и регионального законодательства.

К примеру, нерешенным практическим вопросом является возврат уплаченной заявителем государственной пошлины, в случае отказа уполномоченного органа власти в предоставлении государственной услуги.

Как правило, судебные разбирательства по подобным спорам заканчиваются в пользу публичных органов, при этом, мотивируя свои решения, судьи сходятся в одном: действующее законодательство не предусматривает возможности возврата государственной пошлины после совершения уполномоченным органов власти юридически значимых действий с принятием соответствующего решения, даже если результатом является отказ в предоставлении государственной услуги¹.

Анализ правоприменительной практики показал, что подобные обжалования действий и решений публичных органов частными лицами

¹ См., например: Определение ВАС РФ от 19 июня 2013 года № ВАС-7138/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.) .

носит повсеместный и масштабный характер¹, что свидетельствует о необходимости устранения противоречий в отечественном законодательстве.

Одной из распространенных ошибок разработчиков проектов регламентов выступает определение круга субъектов, уполномоченных обращаться за предоставлением государственной услуги².

Так, согласно действующему законодательству, заявитель - это физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

Очевидно, что круг субъектов законодатель ограничил частными лицами, потому как, когда с таким намерением обращается публичный субъект, речь должна идти не о получении государственной услуги, а о нормальном и эффективном взаимодействии органов государственной власти, связанной с выполнением возложенных на них функций, способствующих повышению государственного управления в целом. Нормы административных регламентов предоставления государственных услуг,

¹ См., например: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31 октября 2012 года по делу № Ф56-72393/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.); Постановление Девятого арбитражного суда от 28 ноября 2013 года по делу № А40-68354/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.); Определение ВАС РФ от 12 декабря 2013 года № ВАС-17504/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.); Определение ВАС РФ от 31 октября 2013 года № ВАС-15111/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.); Определение ВАС РФ от 12 января 2012 года № ВАС-17298/11 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

² См.: Приказ Минюста России от 31 июля 2012 г. № 151 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по ведению реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. № 192; Постановление Губернатора Ярославской области от 19 апреля 2010 г. № 205 «Об утверждении административного регламента Правительства области предоставления государственной услуги по рассекречиванию архивных документов» // Документ-Регион. 2010. № 26; Постановление Губернатора Ярославской Области от 7 апреля 2010 г. № 179 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации исполнения запросов, поступивших в управление по делам архивов Правительства области» // Документ-Регион. 2010. № 24.

предусматривающие в числе заявителей и получателей государственных услуг государственные органы и их территориальные органы, органы государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления, а также положения стандартов соответствующих регламентов, в части описания порядка обращения и дальнейшего взаимодействия в процессе получения государственной услуги напрямую противоречат действующему в данной сфере законодательству.

Подобное положение имеется в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования¹, в котором наряду с гражданами РФ, иностранными гражданами и лицами без гражданства в число заявителей включаются государственные или муниципальные органы, кроме коллизии норм, создает такую ситуацию, когда государственные органы, наряду с гражданами являются получателями услуг, следовательно, государственные служащие этих органов должны в таком же порядке приходить для получения услуги, стоять в очереди и ожидать результата в рамках установленных сроков. Закрепление подобных норм в административных регламентах представляется некорректным.

Нормы подобного содержания должны быть исключены из всех регламентов предоставления государственных услуг. Данные процессы следует регулировать в рамках Постановлений Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»² и от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов

¹ См.: Приказ МВД России от 7 ноября 2011 г. № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» // Рос. газ. 2012. № 2.

² СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

исполнительной власти»¹ и включаться в содержание соответствующих административных регламентов государственных органов исполнительной власти.

Еще один момент, который следует затронуть в рамках стандартизации государственных услуг, это мониторинг соблюдения разработчиками регламентов требования ч. 6 ст. 7 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В ней устанавливается исчерпывающий перечень документов, которые заявитель должен предоставить лично, и те, которые государственные органы должны истребовать в рамках межведомственного взаимодействия. Оптимальное разделение предоставляемых документов также играет важную роль в повышении качества и доступности государственных услуг, в частности, при улучшении оперативности предоставления государственной услуги².

На практике прослеживается массовое игнорирование подобного принципа разделения документов, требуемых от заявителей. Например, Административный регламент предоставления государственной услуги по содействию безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости³; Административный регламент предоставления министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области государственной услуги по предоставлению социальных выплат за счет средств федерального бюджета на строительство жилья гражданам, нуждающимся в получении социальных выплат на строительство (приобретение) жилых помещений⁴.

¹ СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

² Следует отметить, что зачастую на практике такой группировки документов не проводится, либо это делается не совсем понятным и продуманным путем.

³ Приказ Госкомзанятости КБР от 3 декабря 2013 г. №125-П «Об утверждении регламента» // Официальная Кабардино-Балкария. 2013. № 49.

⁴ Приказ министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области от 8 июля 2008 г. № 100 «Об утверждении административного регламента предоставления министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области государственной услуги по предоставлению социальных выплат за счет средств федерального бюджета на строительство жилья гражданам, нуждающимся в получении социальных выплат на строительство (приобретение) жилых помещений» // СЗ Саратовской области, 2008. ч. 1.

При разделении документов следует придерживаться принципа, в соответствии с которым подобная группировка, с одной стороны, не отягощала бы заявителей и не создавала административные барьеры, а с другой, разгружала бы уполномоченные органы и позволяла укладываться в установленные административными регламентами сроки.

Такое разделение также предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 от 19 августа 2011 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹.

Анализируя данную проблему на уровне потребителя, можно сделать вывод, что она носит перманентный характер с тенденцией к ухудшению. Не стоит также недооценивать ее масштаб, так как она опосредованно ведет к негативным настроениям граждан относительно государственных органов в целом. Введение электронного документооборота, безусловно, необходимо, но в связи с недостаточным уровнем квалификации специалистов может быть осложнено. Необходимо создание вспомогательных организаций (в том числе и образовательных), способных помочь наименее безболезненно перейти на использование электронных технологий.

На данный момент ситуацию можно выразить как прямую пропорциональную зависимость количества документов и необходимого времени для предоставления государственной услуги: чем больше документов необходимо запросить из других органов государственной власти, тем больше времени на это тратится, что, в свою очередь, ведет к затягиванию сроков предоставления государственной услуги и их несоблюдению.

В качестве вывода, следует отметить, что практическая деятельность государственных органов по утверждению критериев качества и доступности государственных услуг на данном этапе развития государства весьма

¹ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

разрознена. Данная ситуация является следствием несовершенства и пробелов федерального законодательства в указанной сфере.

В связи с этим необходимы дальнейшие теоретические и концептуальные разработки по выявлению наиболее существенных характеристик государственных услуг и дальнейшего придания им правовой формы.

§ 2.2 Развитие административных процедур как условие обеспечения качества государственных услуг

Четкое закрепление порядка совершения административных процедур имеет большое значение при решении задачи по повышению эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти, в особенности улучшения качества государственных услуг.

По мысли законодателя административные процедуры призваны регламентировать взаимоотношения между государственной властью и гражданами.

В своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ в 2003 году отметил, что следует сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданами и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов¹. Административные процедуры должны гарантировать реализацию прав и законных интересов граждан и их объединений, обезопасить от чрезмерно усмотрительного характера деятельности чиновников.

В пункте 15 Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» дано определение административным процедурам как логически обособленным последовательностям административных

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2003. № 93.

действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющим конечный результат и выделяемым в рамках предоставления государственной услуги¹.

Появление относительно нового термина привлекло внимание ряда авторов. Так В.А. Зюзин отмечает, что в ходе проведения административной реформы выделились обособленные административно-процедурные отношения и выделяет следующие их признаки:

- неконфликтный характер данных правоотношений, возникающих исключительно между государственными органами и гражданами;
- внешняя направленность правоотношений по поводу реализации гражданами и организациями своих прав и законных интересов;
- в рамках указанных правоотношений реализуются конституционные права и свободы граждан в сфере государственного управления;
- целью данных правоотношений являются закрепление гарантий защиты граждан от административного произвола².

Раскрытие понятия «административные процедуры» следует начать с рассмотрения понятия «административный процесс».

До сих пор в доктрине не сложилось какого-либо общепризнанного понимания указанного понятия.

Основные точки зрения авторов по поводу определения сущности административного процесса можно объединить в три подхода:

1) «Узкий подход» рассматривает административный процесс как деятельность судебных органов при рассмотрении спора о публичном праве. Данная позиция складывалась под влиянием традиционного понимания понятия «процесс» в уголовном и гражданском праве. Указанной точки зрения придерживались такие ученые как В.М. Савицкий, А.А. Мельников,

¹ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

² См.: Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

Ю.Н. Старилов, А.А. Демин¹, А.К. Соловьева². Они понимали под административным процессом судопроизводство.

Весьма ярко отражают суть этой позиции слова Ю.Н. Старилова о том, что административный процесс представляет собой судебную реакцию на совершаемые нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности, таким образом, отождествляются понятия административный процесс и административное производство³.

2) «Юрисдикционный подход». По своей сути, размышления представителей данного направления⁴ в основном похожи на воззрения сторонников узкого понимания административного процесса. Салищева Н.Г. дает следующее толкование данному понятию - это «регламентируемая законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»⁵. Ученые, придерживающиеся данной точки зрения, связывая понятие административного процесса исключительно с наличием спора и применением административно-принудительных мер, в число управомоченных субъектов включают и органы государственной исполнительной власти.

3) «Широкий подход»⁶ раскрывает административный процесс как деятельность органов государственной исполнительной власти, носящих как негативный, так и позитивный характер. В рамках данного направления своей спецификой подхода разнятся позиции нескольких ученых.

¹ См.: Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 5.

² См.: Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб., 2004. С. 25.

³ См.: Старилов Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М., 2001. С.35.

⁴ См., например: Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С. 15.

⁵ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

⁶ См., например: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 23; Корнев А.П. Административное право России. М., 2000. С. 239; Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 34.

Так Ю.М. Козлов раскрывает административный процесс как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность исполнительных органов по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации функций исполнительной власти. При этом указанный автор включает в рамки процесса как внешнеорганизационные отношения, так отношения, складывающиеся между самими государственными органами, что в научной литературе подвергается критике¹. С данной точкой зрения солидарна И.В. Панова².

Д.Н. Бахрах дает следующее определение административного процесса – это «властная деятельность государственной администрации, осуществляемая в рамках административно-процессуальных форм и состоящая в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов»³. Тем самым он включает в данное понятие и нормотворческую деятельность государственных органов.

Безусловно, понятие административный процесс, в широком понимании, обладая всеми родовыми признаками юридического процесса и процесса⁴ вообще, характерен для всей деятельности государственных органов (негативной и позитивной), связанной с осуществлением их полномочий,⁵ о чем свидетельствует система признаков юридического процесса, выработанная в научной литературе:

- рассмотрение определенного юридического дела;
- деятельность по совершенствованию операций с нормами права;
- это правовая форма деятельности уполномоченных субъектов;

¹ См.: Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С.23-24; Морозова О.В. Административные процедуры в РФ, США, ФРГ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15-44.

² Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в РФ: монография. Саратов. 2001. С. 104.

³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России М., 2000. С. 306.

⁴ Процесс – последовательная смена состояний, каких либо явлений, ход развития чего-либо; совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата; порядок осуществления деятельности // Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов, 2-е изд., стер. М., 1999. С.499.

⁵ См., например: Административное право: учебник для бакалавров / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. М., 2014. С. 175.

- документируемая деятельность;
- эта деятельность регламентирована нормами права или объективно нуждается в такой регламентации;
- эта деятельность связана с использованием средств юридической техники¹.

Позиция сторонников третьего подхода идет в разрез с традиционным пониманием термина «процесс», принятому в юридической литературе. Раскрывая его как чересчур широкое понятие, они тем самым усложняют терминологическую неразбериху, имеющую место в науке административного права, что негативным образом может сказаться и на правоприменительной деятельности государственных органов.

На взгляд диссертанта, первая позиция является более обоснованной и удачной в свете проводимой административной реформы и не противоречащей действующему законодательству. В подтверждение данных слов, следует привести статью 118 Конституции РФ, в которой предусмотрена возможность создания административных судов².

Говоря о соотношении понятий «административная процедура» и «административный процесс», мнения ученых также можно условно разделить на две основные точки зрения, в зависимости от подхода к толкованию категории «административный процесс».

Представители первой позиции указывают на необходимость разграничения данных правовых явлений. За основу своих рассуждений ученые берут различный характер деятельности при каждом из них: для процедурной свойственен бесспорный (позитивный), для процессуальной – юрисдикционный³.

В рамках данной позиции В.А. Тарасова предложила понимать под административной процедурой своего рода начальную форму

¹ См.: Горшенев В.М. Теория юридического процесса. Харьков. 1985 . С.51-64.

² См.: Официальный сайт «Российской газеты» // URL: <http://www.rg.ru/2013/03/28/kodeks.html> (дата обращения: 02.10.2013 г.)

³ См.: Козлов Ю.М. Административное право: учеб. пособие / под общ. ред. Попова Л.Л. М., С.398.

урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии определенных условий способна перерасти в форму под названием процесс¹.

Вторая группа ученых характеризуют данные понятия как взаимосвязанные. Позиции авторов в рамках данного подхода также разнятся. Так А.Ю. Якимов характеризует соотношение понятий «административный процесс» и «административная процедура» как содержание и форма².

Рассуждая на данную тему, В.О. Лучин практически отождествляет данные правовые категории,³ что, по мнению диссертанта, не совсем правильно, так как объединение данных понятий ведет к их обезличиванию и лишению правовой самостоятельности.

Следует отметить, что наличие острых дискуссий в научной литературе по поводу правовой категории «административные процедуры» спровоцировало появление большого количества дефиниций данного понятия.

Так, Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина раскрывают административную процедуру как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей⁴.

Приведенное определение на взгляд диссертанта является слишком широким и не позволяет выявить отличительные черты административных процедур, в том числе не даёт характеристики субъектов, уполномоченных совершать подобные действия.

Тихомиров С.В. отмечает, что особенностью административно-процедурной деятельности является ее цель, выражающаяся не в применении

¹ См.: Тарасова В.А. Процессуальная форма деятельности органов обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 112-113.

² См.: Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 6.

³ См.: Лучин В.О. процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С.25.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и права // Журнал российского права 2002. № 4. С. 4.

мер принуждения, а в обеспечении эффективной исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, а в также осуществлении прав частных лиц¹.

Данное определение дает возможность вычленить суть существования административных процедур - ликвидировать излишнее административное усмотрение, путем закрепления основных требований к условиям, срокам и последовательности осуществления своей деятельности государственными служащими.

Тихий Р.С. раскрывает административные процедуры как нормативную регламентацию деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающую порядок принятия властных управленческих решений должностными лицами, в том числе рассмотрения и разрешения конкретных административных дел².

Достоинством указанной дефиниции является закрепления предмета правового воздействия административных процедур – порядок осуществления государственными органами исполнительной власти своих властных полномочий.

Два абсолютно идентичных определения исследуемого понятия дают И.М. Лазарев³ и О.С. Беркутова⁴, которые определяют административные процедуры как урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с неподчиненными им гражданами и их организациями, и не связанную с рассмотрением споров или применением мер принуждения.

Салищева Н.Г предлагает следующее толкование – это «установленный законом порядок разрешения индивидуальных дел органами публичной

¹ См.: *Попов Л.Л., Мигачев Ю. И., С.В. Тихомиров* Административное право России: учебник / под общ. ред. Л.Л. Попова. М., 2008. С. 632.

² См.: *Тихий Р.С.* проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 8.

³ См.: *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2002. С.7.

⁴ См.: *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С.9.

власти (должностными лицами) в связи с реализацией прав и законных интересов физических и юридических лиц в сфере государственного управления»¹.

В Государственную Думу РФ вносилось несколько инициатив по принятию законов, регламентирующих административные процедуры, раскрывавших сущность данной правовой категории именно в позитивном толковании.

Так, законопроект, предложенный В.В. Похмелкиным, в статье 1 раскрывал данное понятие, как правила рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, либо как осуществление управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц².

Проект закона, предложенный Фондом «Конституция», раскрывал данное понятие как порядок рассмотрения полномочным органом публичной администрации дел по инициативе граждан, их организаций (юридических лиц), либо по инициативе органов публичной власти³.

По мнению ряда авторов,⁴ которое представляется обоснованным, применение термина «дело» при характеристике исключительно позитивного вида деятельности государства не совсем подходит в связи с юрисдикционным характером данной правовой категории⁵.

Анализ приведенных выше определений позволил выявить следующие характерные для административной процедуры признаки:

¹ Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.Ю. Хаманева. 2005. С. 314.

² См.: Пленарное заседание. Представление и обсуждение законопроектов «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» и «О стандартах государственных услуг» // URL:<http://www.gisa.ru/31677.html> (дата обращения: 01.06.2013 г.).

³ См.: Пленарное заседание. Представление и обсуждение законопроектов «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» и «О стандартах государственных услуг» // URL:<http://www.gisa.ru/31677.html> (дата обращения: 01.06.2013 г.).

⁴ См.: Новиков А.В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж. С. 132.

⁵ См.: Шимова В.Н. Словарь современных экономических и правовых терминов. Минск. 1999. С. 80.

- административная процедура представляет собой «официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела»¹;
- является нормативно установленным порядком деятельности субъектов административного права;
- деятельность государственных органов обязательно носит бесспорный (неюрисдикционный) характер, не связанный с применением мер административного принуждения;
- целью административно-процедурной деятельности публичных органов является упорядочение конкретных правоотношений, в частности складывающихся между: государственными органами и гражданами (а также иностранными гражданами и апатридами) и их организациями; государственными органами их структурными подразделениями и должностными лицами;
- данная деятельность связана с реализацией публичным субъектом своих властных полномочий.

С учетом вышеизложенного *под административной процедурой* следует понимать нормативно установленный порядок деятельности органов исполнительной власти в рамках их компетенции, осуществляемый в отрыве от применения мер принуждения и реализуемый в бесспорном порядке во взаимоотношениях с заявителями.

При этом, говоря о позитивном характере процедурной деятельности государственных органов, диссертант соглашается с мнением Н.В. Киселевой о том, что помимо взаимоотношений между государственными органами и гражданами в рамках административных процедур, можно выделить еще несколько видов отношений, складывающихся: между публичными органами и между структурными подразделениями и должностными лицами внутри

¹ Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, М.В. Локшиной, Ф.Н. Петровой. М., 1986. С. 407.

государственных органов¹, ибо «отказ внутренним регламентам в процедурной природе нелогичен и идет вразрез с очевидными тенденциями развития института административных регламентов»².

Действительно, говоря о выделении административных процедур как исключительно внешнего взаимодействия государственных органов и граждан, следует отметить, что данного вида деятельность публичных субъектов априори не может существовать в отрыве от внутриорганизационных процессов, обеспечивающих надлежащее исполнение соответствующих полномочий, поэтому лишение внутриаппаратной деятельности государственных органов процедурного характера представляется логически неправильной и является методологической ошибкой.

Поэтому в ряде случаев административные регламенты внутренней направленности³ закрепляют внешние процедуры, а внешние регламенты характеризуются содержанием норм, регламентирующих внутреннюю деятельность органов.

Немаловажным является вопрос закрепления в рамках специального закона, посвященного этому вопросу, общих принципов осуществления административных процедур, к которым можно отнести:

- принцип законности - осуществление государственными органами своих полномочий на основании и во исполнение законов и иных нормативно-правовых актов;
- принцип приоритета прав и свобод граждан - при осуществлении своих полномочий государственные органы должны исходить из основной направленности своей деятельности - обеспечение прав и свобод граждан, гарантированных им Конституцией РФ;

¹ См.: *Киселева Н.В.* Проблемы раскрытия сущности административной процедуры // *Трибуна молодых ученых: сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова.* Воронеж. 2007. С. 122 - 123.

² *Давыдов В.К.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под. ред. Ю.Н. Старилова. 2010. С. 23.

³ Так, например, в разд. XIII Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, урегулирован порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти // *СЗ РФ.* 2005. № 31. Ст. 3233.

- принцип открытости деятельности органов государственной власти - граждане должны иметь возможность ознакомиться с деятельностью государственных органов, затрагивающих их права и законные интересы;

- принцип обязательной оптимизации - утверждение административных процедур, должно иметь целью облегчение порядка осуществления определенных действий как для самих государственных органов, так и непосредственно для граждан.

Закрепление общих принципов осуществления административных процедур позволит сформировать систему требований к порядку, условиям совершения властными субъектами конкретных действий по исполнению своих полномочий, а также юридические основания их совершения и критерии принятия управленческих решений.

Следует отметить, что в ряде государств подобного рода нормативно-правовые акты действуют на протяжении относительно долгого времени.

Так в США в 1946 год был принят Закон «Об административных процедурах»¹. В качестве круга общественных отношений, на которые направлено правовое регулирование его норм, выделяются правоотношения внешнего характера, при которых реализуются права частных лиц². Однако внутренние процессы деятельности государственных органов тоже затрагиваются в законе, но только в той степени, которая объективно необходима для содействия гражданам и их организациям. Положения данного нормативного акта конкретизируются в специальных «законах и регламентах»³.

В 1957 году был утвержден Закон «Об общих началах административного процесса»⁴ в Венгрии, который был отменен с

¹ Закон США «Об административных процедурах» // URL:<http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/apa.pdf> (дата обращения: 23.10.2013 г.)

² См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. М., 2003. С. 363.

³ Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. 1997. № 12. С. 96.

⁴ Венгерское административное право / под ред. Б.М. Лазарева. М., 1990. С. 391 - 393.

вступлением в силу нового Закона Венгрии об административной процедуре¹.

Схожая с американской характеристика понятия «административная процедура» содержится в Законе Германии «Об административных процедурах»,² принятом в 1976 году³.

В свою очередь, Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года «Об административных процедурах» к процедурам относит следующее:

- порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и служебных полномочий и их оформление;
- процедуру организации работы государственного аппарата;
- процедуру рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуру административной защиты прав и законных интересов граждан;
- основные начала принятия решений в области экономики⁴.

Таким образом, в рамках упомянутого Закона регулируется ряд правоотношений внутригосударственного устройства.

В последние годы процессы аналогичного законотворчества активизировались и в ряде других государств⁵.

Из анализа приведенных подходов к раскрытию понятия «административная процедура», имеющихся в отечественной специальной литературе, и с использованием зарубежного опыта реформирования в данной области, можно сделать вывод, что процедурная деятельность государственных органов, регулируемая на данный момент административными регламентами нуждается в принятии федерального

¹ См.: Закон Венгрии «Об административной процедуре» // URL: [http://people.su.se/~dakl2576/The new Administrative Procedures Act of Hungary.pdf](http://people.su.se/~dakl2576/The_new_Administrative_Procedures_Act_of_Hungary.pdf) (дата обращения: 25.10.2013 г.)

² Козырина А.Н., Штаниной М.А. Указ. соч. С. 289.

³ См.: Закон Германии «Об административных процедурах» // URL: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm> (дата обращения: 24.10.2013 г.).

⁴ См.: Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-III «Об административных процедурах» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750 (дата обращения: 22.09.2013).

⁵ В таких странах, как Швеция, Австрия, Испания, Эстония, Финляндия, Армения, Киргизская Республика, Республика Таджикистан, Республики Белоруссия и другие.

закона, который унифицирует основные принципы и требования к данному рода деятельности.

При этом правовому регулированию должны подвергнуться именно правоотношения внешнего характера, с помощью которых реализуются права частных лиц, ввиду их специфики, заключающейся в перевесе прав и обязанностей их участников в сторону властного субъекта. Наиболее масштабные правоотношения в плоскости взаимодействия публичных органов и граждан складываются в процессе предоставления государственных услуг, поэтому регламентация процедурной деятельности в рамках данных отношений должна создать условия для реализации конституционных прав граждан, отгородить их от возможного злоупотребления властью должностными лицами.

Изначальное неравенство сторон в административных правоотношениях является их особенностью, и устранить данный дисбаланс невозможно. В связи с этим весьма актуальны слова Ю.М. Козлов о том, что для данных отношений свойственна властность одной из сторон (органов исполнительной власти и их должностных лиц), которая может проявиться как в прямом подчинении одной стороны другой, так и в том, что только одна сторона наделена властью решать различного рода вопросы¹.

В продолжение данной мысли И.И. Веремеенко отмечает, что целью законодателя должно стать гарантирование прав граждан при взаимоотношении с органами государственной власти, что способствует компенсации такого необходимого перекоса и помогает уравнивать возможности защиты прав граждан с возможностями их нарушения властью².

Подводя итог сказанному, считаю обоснованным предложение по включению в предмет правового регулирования предполагаемого Закона об административных процедурах исключительно внешних правоотношений,

¹ См.: Административное право: учебник / под ред. Ю.М.Козлова. М., 1999. С. 68.

² См.: *Веремеенко И.И.* Актуальные вопросы административного и финансового права. М. 2006. С. 38.

складывающих между государственными органами исполнительной власти и гражданами, их объединениями.

В рамках проводимой реформы закрепление четких административных процедур взаимодействия государственных органов исполнительной власти и граждан признается основным инструментом повышения эффективности государственного аппарата. Подтверждением данного тезиса на практике является норма, содержащаяся в пункте 3 «Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373,¹ согласно которой целями принятия административных регламентов являются:

- а) упорядочение административных процедур (действий);
- б) устранение избыточных административных процедур (действий);
- в) сокращение количества документов, представляемых заявителями для предоставления государственной услуги, за счет выполнения отдельных административных процедур (действий) на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и реализации принципа «одного окна», использование межведомственных согласований при предоставлении государственной услуги без участия заявителя, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий;
- г) сокращение срока предоставления государственной услуги, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках предоставления государственной услуги;
- д) ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов, предоставляющих государственные услуги, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);
- е) предоставление государственной услуги в электронной форме.

¹ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

При сокращении сроков предоставления государственных услуг следует устанавливать разумные сроки исполнения административных процедур, в противном случае в погоне за оперативностью взаимодействия должностных лиц, предоставляющих государственные услуги, и граждан установление чересчур коротких временных промежутков для принятия юридически важных решений и актов окажет отрицательное влияние на качество государственных услуг.

В подтверждение следует привести некоторые статистические данные из выступления Министра экономического развития РФ: «на практике, вместо положенных в соответствии с административными регламентами ФМС России 20 минут при получении паспорта гражданам приходится стоять в очереди в среднем 46 минут, для получения загранпаспорта по регламенту – 30 минут, в действительности – 53 минуты и 55 минут для регистрации по месту жительства и месту пребывания вместо положенных 20 минут»¹.

Из приведенного примера видно, что механизм предоставления государственных услуг в органах власти не справляется с завышенными временными нормативами.

Решение указанных проблем видится возможным двумя альтернативными путями:

1) Необходимо внести изменения в имеющиеся регламенты предоставления услуг, ориентируясь на анализ практической деятельности уполномоченных органов власти в сторону увеличения сроков совершения отдельных административных процедур.

2) Необходимо принимать меры, направленные на исполнение всех требований стандартов государственных услуг.

Закрепление сложновыполнимых требований относительно оперативности предоставления государственных услуг опосредует

¹ Федеральный портал малого и среднего предпринимательства // URL: <http://smb.gov.ru/content/expert/m,f,378015/> (дата обращения: 12.10.2013 г.)

последствия отрицательного характера как для граждан в виде некачественных услуг (услуг, не соответствующих закрепленным требованиям в стандартах и регламентах предоставления государственных услуг), так и для государственных служащих, предоставляющих государственные услуги, для которых предусмотрена дисциплинарная и административная ответственность за ненадлежащее исполнение своих полномочий.

Такое положение дел на практике приводит к следующей ситуации. Должностное лицо, ответственное за прием документов у заявителей, стремясь соблюсти требования административных регламентов по предельной продолжительности данной процедуры с целью избежания ответственности за их несоблюдение, будет вынуждено намеренно ускорять процесс приема документов у граждан, который на практике часто занимает больше времени. Например, продолжительность ожидания в очереди при подаче заявления и при получении результата государственной услуги по информированию приобретателей, изготовителей и продавцов по вопросам соблюдения норм технических регламентов составляет не более 15 минут¹.

Следует учитывать и тот факт, что не все заявители приходят полностью осведомленными о полном перечне документов, необходимых для получения услуги, что естественно вызывает у них ряд вопросов о том, какие именно документы нужны, где их взять и сколько это займет времени. Соответственно, не получив нужных ответов, гражданин будет неудовлетворен деятельностью чиновника, а в его лице и государства в целом.

В связи с этим временные лимиты должны определяться на основании практической деятельности уполномоченных государственных органов (время среднего взаимодействия с заявителем, время ожидания в очереди,

¹ См.: Приказ Минпромторга России от 29 февраля 2012 г. № 190 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии по предоставлению государственной услуги «Информирование приобретателей, изготовителей и продавцов по вопросам соблюдения требований технических регламентов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 42.

пропускная способность за один рабочий день и другие показатели) и качества самой инфраструктуры предоставления государственной услуги (количество окон по приему заявлений, оснащенность информационно-техническими средствами и др.).

Еще один вопрос, являющийся дискуссионным среди ученых, это легальное понимание административной процедуры¹ как определенной стадии процесса в Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Если говорить о конкретной государственной услуге, например, оформление и выдача паспорта гражданина РФ, данное взаимодействие уполномоченного субъекта публичной власти и заявителя, представляет собой сложный и продолжительный по времени процесс, который объективно нуждается в структурировании, в целях улучшения возможности контроля за его течением. При условии законодательного закрепления общего определения понятия «административная процедура», такое его толкование, как определенной стадии процесса, не будет вызывать противоречий.

Административная процедура как определенная стадия процесса деятельности уполномоченных субъектов - это совокупность последовательно совершаемых действий, преследующих определенную цель и по своей сути не разрешающих дело, результаты, которых фиксируются в определенных промежуточных актах. Правильное выделение подобных стадий является неотъемлемым условием успешной регламентации административных процедур. Такие этапы общего порядка совершения действий разными учеными назывались по-разному².

¹ См.: *Силайчев М.В.* Правовая теория и практика административных процедур: дис. канд. юрид. наук. М., 2009. С. 42.

² Например, Байтин М.И., Яковенко О.В. именовали их «макропроцедуры» и «микропроцедуры» // *Яковенко О.В., Байтин М.И.* Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 97.

Так административный регламент предоставления каждой государственной услуги должен содержать общий перечень административных процедур, наиболее полно отражающих процесс взаимодействия уполномоченных государственных органов и граждан и включать следующие этапы:

1. Принятие заявления и его регистрация.
2. Проверка полноты и достаточности прилагаемых документов и правильность их оформления.
3. Совершение межведомственных запросов, в случае необходимости.
4. Принятие решение о предоставлении государственной услуги либо непредоставление.
5. Выдача результата государственной услуги.
6. Порядок внесения поправок и изменений в случае повторного обращения получателя государственных услуг по поводу наличия каких-либо опечаток или иных ошибок.

Таким образом, установление административных процедур должно преследовать цель, создание законодательной базы, гарантирующей защиту прав, свобод и законных интересов граждан и их организаций от произвола.

В рамках проводимой административной реформы в России, достижение поставленных целей, преобразований, главным образом, видится через принятие административных регламентов.

На данном этапе развития административной реформы, можно отметить, что утвержденные административные регламенты в целом оказали положительное влияние на деятельность органов государственной исполнительной власти. Так, в частности, можно говорить об упорядочении совокупности их полномочий, о совершенствовании системы нормативно-правовых актов и оптимизации административных процедур как для граждан и их объединений, так и для самих органов государственной власти.

Административным регламентам отводится роль основных актов, распространяющих свое правовое регулирование на деятельность

исполнительных органов, их структурных элементов и должностных лиц по организации внутреннего функционирования, а также на процедуры взаимодействия с гражданами, то есть осуществление государственных функций и предоставление государственных услуг.

По устоявшемуся мнению, термин «регламент» принято толковать как какой-либо устав, свод правил, закрепляющий порядок работы или деятельности; официальный порядок ведения слушания или заседания¹.

В юридическом словаре данное понятие толкуется как нормативно-правовой акт, определяющий внутреннее устройство и порядок функционирования какого-либо органа или его подразделения².

Из приведенных определений можно вывести основной признак регламента – его регулирующее воздействие.

До начала административной реформы данный термин встречался в отечественном законодательстве.

Так согласно ст. 28 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 № 1 «О Конституционном Суде Российской Федерации»³ регламент закрепляет требования относительно порядка очередности рассмотрения дел в заседаниях, нормы процедуры и этикета при разбирательстве и т.д. Схожее по содержанию определение регламента отражено в ст. 11 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁴.

В соответствии со ст. 36 Градостроительного Кодекса РФ регламент закрепляет правовой режим земельных участков⁵. Также данный термин упоминается и в ряде других нормативно-правовых актов (УПК РФ, Федеральный закон от 14 марта 2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и др.).

¹ См.: Толковый словарь иностранных слов // URL:<http://www.foreign.slovaronline.com/%D0%A0/%D0%A0%D0%81/11287-REGLAMENT> (дата обращения 23.09.2013 г.)

² См.: Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000.

³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Проанализировав понятия «регламент», закрепленные в приведенных актах, можно сделать вывод, что законодатель использует его в одном, едином понимании, как некий свод правил, определяющих официальный порядок деятельности уполномоченных органов государственной власти, организующих внутреннее функционирование структурных элементов и должностных лиц, а также распределение их полномочий.

Необходимо выделить отдельную группу правовых актов - административные регламенты, которые вошли в обиход относительно недавно, в связи с начавшимися преобразованиями сферы государственного управления в нашем государстве.

Так, в рамках реформы административный регламент получил свое законодательное закрепление как нормативно-правовой акт, устанавливающий основные требования к порядку предоставления государственной (муниципальной) услуги¹.

Общие правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг содержатся в главе 3 Закона о государственных услугах. Так устанавливаются основные требования к структуре административного регламента, в которую должны входить пять разделов:

- 1) общие положения;
- 2) стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 3) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме;
- 4) формы контроля за исполнением административного регламента;
- 5) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу,

¹ Рос. газ. 2010. № 168.

органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих¹.

Второй раздел (стандарт государственной услуги) является отличительным элементом административного регламента предоставления государственной услуги от административного регламента осуществления государственной функции.

Непосредственная разработка и утверждение административных регламентов происходит в рамках ранее упоминавшегося Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».² В итоге принятия вышеуказанных актов правовой статус административных регламентов предоставления государственных услуг был поднят путем устранения их исключительно внутриведомственного характера.

Легальное определение данного понятия в научной литературе подвергается обоснованной критике³ как искусственно сжатое и зауженное. Поэтому полагаю целесообразным привести некоторые определения термина «административный регламент», разработанные в научной литературе.

По мнению В.И. Дрожжинова, административный регламент представляет собой нормативный акт, устанавливающий совокупность и последовательность осуществления действий для реализации конкретной функции государственных или муниципальных органов и формирующий результаты и условия выполнения данных действий, их участников и способы взаимодействия между ними⁴.

Более развернутое определение дала Ю.В. Истомина: так, административный регламент - это нормативный правовой акт, принимаемый в целях повышения качества осуществления возложенных на федеральные

¹ Рос. газ. 2010. № 168.

² СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

³ См.: Давыдов К.В. Указ. соч. С. 12.

⁴ См.: Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. М., 2004. С. 195.

органы исполнительной власти государственных функций и оказываемых услуг, закрепляющий условия, порядок, сроки и последовательность совершения действий государственными служащими соответствующего федерального органа исполнительной власти (административные процедуры), порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и служащими и с иными участниками публичных правоотношений¹.

Достоинством приведенного определения является указание на цель принятия административных регламентов, а именно повышение эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти.

Несмотря на многообразие взглядов ученых по поводу толкования данного определения, преобладающей является мысль о том, что административные регламенты призваны оптимизировать административные процедуры, путем закрепления обязательного порядка, условий и сроков совершения определенных действий уполномоченными субъектами в рамках осуществления своих компетенций.

В свою очередь, регламенты должны содержать правовые предписания, основанные на правовых нормах, определяющих компетенцию органа исполнительной власти и регулирующих одни и те же общественные отношения и непосредственно связанных с предоставлением государственных услуг либо исполнением функций государственных органов². Полномочия по предоставлению конкретных государственных услуг каждым государственным органом исполнительной власти, должны быть отражены в статутных нормативных актах о соответствующих органах.

Так, согласно перечню утвержденных Федеральной миграционной службой РФ по состоянию на 1 октября 2013 года административных

1 См.: *Истомена Ю.В.* Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж. 2007. С. 127.

2 См.: *Ноздрачев А.Ф.* Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8 (328). С. 8.

регламентов предоставления государственных услуг (всего 17),¹ данная служба оказывает 11 государственных услуг, однако, если обратиться к статье 2 положения о Федеральной миграционной службе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы»,² можно заметить, что данные виды деятельности не называются государственными услугами, а именуются задачами данного органа, более того, большинство предоставляемых услуг вообще не упоминается в анализируемом акте.

Такая ситуация отрицательно влияет на правоприменительную практику, вносит терминологическую неразбериху. Считаю, что общая фраза, содержащаяся в статье 1 положения, касательно оказания государственных услуг в сфере миграции, должна быть конкретизирована полным перечнем государственных услуг, предоставляемых данным органом, который должен пополняться, либо убавляться в зависимости от появления либо ликвидации конкретных государственных услуг, оказываемых Федеральной миграционной службой РФ.

Подобная ситуация характерна и для ряда других органов высшего эшелона государственного управления. Например, в положении о Министерстве юстиции РФ полномочия по предоставлению государственных услуг вообще не встречаются в тексте документа³.

В рамках рассматриваемой темы целесообразно затронуть такой немаловажный вопрос как классификация административных регламентов.

В юридической литературе приведено много подходов к выделению видов данных актов, но более обоснованной видится систематизация,

¹ См., например: Приказ ФМС России от 22 марта 2013 г. № 81 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. № 154; Приказ ФМС России от 05 апреля 2013 г. № 155 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. № 151.

² СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

³ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

разработанная В.К. Давыдовым,¹ которая не идет в разрез точке зрения относительно возможности выделения административных процедур как внешних видов деятельности исполнительных органов власти. Так, в своем научном труде ученый приводит следующую классификацию.

- По степени обобщенности выделяет типовые и конкретные.
- По функциям права: регулятивные и охранительные.
- По сферам применения: в сфере экономики, социально-культурной и др.
- По территориальному признаку: общефедеральные, региональные и местные.
- Но наиболее практичной, на наш взгляд, является классификация административных регламентов на основании направленности закрепляемых административных процедур: внешние и внутренние.

При этом следует учитывать, что подобное разделение носит в некоторой степени условный характер.

В соответствии с абзацем 3 пункта 1.2 Постановления Правительства РФ от 19 января 2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»² из всех существующих регламентов к внешним можно отнести административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг.

В рамках настоящего исследования интерес представляют именно регламенты внешнего характера, соответственно имеющие предметом регулирования внешнеаппаратные административные процедуры взаимодействия государственных органов и граждан, а также некоторые внутриорганизационные процессы публичных субъектов, в той части, в которой это необходимо в целях содействия реализации прав и законных интересов граждан.

¹ См.: Давыдов В.К. Указ. соч. С.7-33.

² СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

Под административным регламентом следует понимать нормативно-правовой акт, устанавливающий порядок, сроки и последовательность действий органов исполнительной власти, их структурных подразделений и должностных лиц, направленный на регулирование административных правоотношений процедурного характера.

В результате продолжающейся административной реформы на федеральном уровне разработано и утверждено порядка 600 административных регламентов предоставления государственных услуг, что требует систематического проведения работы по проверке административных регламентов на предмет их соответствия законодательству.

На практике не всегда соблюдаются правила разработки административных регламентов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373. В качестве примера приведем административные регламенты предоставления государственных услуг, утвержденные Приказами МВД РФ¹ за номерами № 1039, № 36, № 501, №355, № 378, в которых указывается на платность предоставления услуги, однако ни порядок, ни размер, ни основание взимания государственной

¹ См.: Приказ МВД России от 29 сентября 2011 г. № 1039 «Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 3; Приказ МВД России от 26 апреля 2012 г. № 366 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение охотничьего или спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 209; Приказ МВД России от 11 мая 2012 г. № 501 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензии на приобретение гражданского, служебного оружия и патронов» // Рос. газ. 2012. № 209; Приказ МВД России от 23 апреля 2012 г. № 355 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение спортивного или охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, охотничьего пневматического оружия и спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 209; Приказ МВД России от 28 апреля 2012 г. № 378 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на ввоз в Российскую Федерацию или вывоз из Российской Федерации гражданского или наградного оружия и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 209.

пошлины не нашли свое отражение в указанных документах. В них только содержатся отсылки на нормы других нормативно-правовых актов.

Для обеспечения единой правоприменительной практики, как на федеральном уровне, так и на региональном, полагаю, необходимо утвердить в качестве Приложения к Постановлению Правительства от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» Типовой административный регламент предоставления государственной услуги.

При этом необходимо сконцентрировать основное внимание на разработке раздела, закрепляющего качественные и количественные требования к услуге - стандарт предоставления государственных услуг, в котором следует закрепить совокупность общеобязательных критериев качества и доступности государственных услуг, применимых ко всему многообразию услуг, с учетом дальнейшего их дополнения в зависимости от специфики каждой государственной услуги.

Касательно регламентации административных процедур предоставления государственных услуг органами исполнительной власти субъектов РФ, следует отметить, что они придерживаются рекомендаций по разработке административных регламентов осуществления функций и предоставления услуг, содержащихся в Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 года «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹ и, по сути, на практике они копируют нормы указанных правил, внося незначительные поправки.

Необходимо обратить внимание на тенденцию в нормотворческой деятельности государственных органов субъектов РФ, которую нельзя назвать удачной. В качестве примера можно привести норму, содержащуюся

¹ СЗ РФ. 2011. №22. Ст. 3169.

в пункте 19 Постановления Правительства Калининградской области от 24 июня 2011 № 462 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти Калининградской области», в которой говорится, что административный регламент предоставления государственной услуги в течение трех дней подлежит утверждению нормативным правовым актом органа исполнительной власти Калининградской области, к компетенции которого относится предоставление соответствующей государственной услуги¹.

В соответствии с упомянутыми правилами принят Приказ Агентства по охране, воспроизводству и использованию объектов животного мира и лесов Калининградской области от 29 февраля 2012 года № 64 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче и аннулированию охотничьего билета единого федерального образца»².

К тому же в нарушение требований Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³ данный акт не был опубликован.

Подобного рода нормы содержатся в ряде других утвержденных правил разработки и утверждения административных регламентов⁴.

¹ См.: Постановление Правительства Калининградской области от 24 июня 2011 г. № 462 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти Калининградской области» (вместе с «Порядком разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг органами исполнительной власти Калининградской области») // Калининградская правда. 2011. № 114.

² См.: Приказ Агентства по охране, воспроизводству и использованию объектов животного мира и лесов Калининградской области от 29 февраля 2012 г. № 64 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче и аннулированию охотничьего билета единого федерального образца» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.10.2013 г.)

³ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴ См.: Постановление Правительства Калужской области от 10 октября 2011 г. № 552 «О разработке и утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Положением о порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Положением о порядке проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») // Весть. 2011. № 394-395; Постановление Правительства Пензенской обл. от 29 июня 2011 г. № 410-пП «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2011. № 56. Ст. 21.

В результате подобной практики административные регламенты предоставления государственных услуг приобретают характер внутриведомственных актов, что идет вразрез с нормами Постановления Правительства РФ № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В связи с этим для обеспечения повышения эффективности нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке и утверждению административных регламентов предоставления государственных услуг автор предлагает изменить имеющийся порядок их вступления в законную силу путем передачи полномочий по их окончательному утверждению высшему должностному лицу субъектов Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), либо высшим органам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в зависимости от подведомственности органа, предоставляющего государственную услугу.

О несовершенстве принимаемых административных регламентов предоставления государственных услуг говорит и большое количество судебных решений, поэтому немаловажное значение в обеспечении законности таких многочисленных нормативно-правовых актов на сегодняшний день имеет судебный нормоконтроль¹.

¹ См., например: Решение Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № АКПИ13-29 «О признании частично недействующим пункта 9.3 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение газовых пистолетов, револьверов, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, утв. Приказом МВД России от 14 мая 2012 № 508» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.06.2013 г.); Решение Верховного Суда РФ от 05 июня 2012 г. № АКПИ12-708 «О признании частично недействующим пункта 38.6 Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 29 февраля 2008 № 41» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 3; Решение Верховного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № АКПИ13-211 «О признании недействующими пунктов 138, 139 Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о принятии решений в

Закрепление четких административных процедур является обязательным условием предоставления качественных и доступных государственных услуг.

Это возможно только при условии непрерывного контроля принятия и последующего изменения их содержания в соответствии с требованиями динамически развивающихся общественных отношений, что позволит придать деятельности субъектов административных правоотношений легитимный и заранее предсказуемый характер.

Первостепенной задачей должно стать исключение из действующего законодательства категориальных неопределенностей. Подобного рода правовые пробелы допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведут к произволу со стороны властвующих субъектов и ущемлению прав и свобод граждан.

В подтверждение данного суждения следует привести позицию Конституционного Суда Российской Федерации,¹ согласно которой нарушения требований определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования препятствуют обеспечению единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона.

§ 2.3 Совершенствование организационно-правового обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях

В последнее десятилетие снижение уровня административных барьеров явилось одной из основных задач законодательной политики. Их наличие не

установленный законодательством Российской Федерации срок, утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 16 августа 2011. № 395» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.10.2013 г.)

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

только выступает сдерживающим механизмом экономического развития страны, но и препятствуют реализации конституционных прав и свобод личности, политическому, экономическому и социальному развитию общества, сконцентрированных главным образом в сфере предоставления государственных услуг.

Важное значение при разрешении вопросов совершенствования порядка предоставления государственных услуг имеет правильное определение факторов, оказывающих отрицательное влияние на качество государственных услуг. Можно выделить следующие факторы: несовершенство и противоречивость нормативно-правовой базы; отсутствие ориентированности у лиц, предоставляющих государственные услуги, на удовлетворение потребностей граждан; малодоступность информации о порядке предоставления государственных услуг; незначительная степень учета государственными органами результатов социологических опросов граждан о качестве и доступности государственных услуг; медленные темпы развития инфраструктуры механизма предоставления государственных услуг.

С началом проведения административной реформы были определены основные способы преодоления сложившейся ситуации:

- разработка и внедрение стандартов и регламентов предоставления государственных услуг;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных услуг.

Совершенствование организационно-правовой деятельности государственных органов по предоставлению государственных услуг по указанным направлениям осуществляется с 2004 года. Достаточно продолжительное время проведения преобразований дает возможность подвести некоторые промежуточные итоги проделанной работы.

Требования к порядку предоставления значительного числа государственных и муниципальных услуг содержались в различных актах (инструкции, приказы и т. д.), которые в большинстве случаев были недоступны для граждан, поэтому процесс оказания государственных услуг для населения был закрытым и малопонятным.

Введение административных регламентов в практику нормотворческой деятельности органов государственной власти позволило:

- упорядочить их полномочия;
- сконцентрировать все значимые требования к порядку деятельности уполномоченных органов в одном документе;
- оптимизировать процесс предоставления государственных услуг путем исключения излишних административных процедур;
- закрепить основные качественные и количественные характеристики государственных услуг;
- создать нормативную базу для перевода государственных услуг в электронный вариант;
- персонализировать ответственность должностных лиц за каждое совершенное административное действие.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что на данный момент административный регламент можно охарактеризовать как единый документ, закрепляющий всю совокупность значимой информации для заинтересованных лиц о порядке, условиях, сроках, предоставления государственных услуг, либо основаниях отказа и иных элементах, имеющих значение при предоставлении государственных услуг.

К концу 2012 года на федеральном уровне было утверждено около 500 административных регламентов, 9500 и 19500 административных регламентов утверждено на региональном и местном уровнях¹.

Данные показатели свидетельствуют о достижении поставленных

¹ См.: Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 26.10.2013 г.)

количественных целей, однако проделанной работы оказалось недостаточно – качество государственных услуг по-прежнему нуждается в повышении. В связи с этим необходимо дальнейшее преобразование этой сферы и продолжение поисков новых способов решения актуальных проблем.

Следующим наиболее эффективным шагом на пути оптимизации процесса предоставления государственных услуг видится переход к предоставлению гражданам и организациям комплексов услуг (как государственных, так и муниципальных), связанных с определенным событием действительности или жизненным эпизодом, в результате однократного обращения.

На данный факт указывается и в Концепции снижения административных барьеров на 2011-2013 годы, согласно которой необходимо осуществление перехода от регламентации отдельных государственных и муниципальных услуг к оптимизации и регламентации комплексных сервисов «по жизненным ситуациям»¹.

На настоящий момент какое-либо нормативно-правовое регулирование деятельности государственных органов по предоставлению услуг в рамках «жизненных ситуаций» отсутствует, как и само определение рассматриваемого понятия.

Группировка государственных услуг по данному принципу производится лишь для удобства граждан и организаций на Едином портале государственных услуг и некоторых других аналогичных региональных интернет сайтах².

Для эффективного предоставления государственных услуг по «жизненным ситуациям» требуется проведение теоретических разработок относительно определения перечней услуг, подлежащих включению в конкретные пакеты услуг, составляющих определенную жизненную

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

² См.: Единый портал государственных услуг // URL: http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/new_s/view/NEWS/0000000000/archive_news/1247 (дата обращения: 22.10.2013 г.); Портал государственных и муниципальных услуг Пермского края // URL: <http://gosuslugi.permkrai.ru/catalog-life> (дата обращения: 22.10.2013 г.).

ситуацию.

Представляется, что государственные и муниципальные услуги, формирующие подобные комплексы услуг должны отвечать следующим требованиям:

- основаниями их предоставления должны служить юридические факты, с которыми связано возникновение, изменение или прекращение схожих общественных отношений;
- имеют своей направленностью решение конкретного социально значимого вопроса;
- получение одной государственной или муниципальной услуги является условием обращения за другой;
- включение каждой услуги способствует улучшению эффективности удовлетворения потребностей граждан и организаций;
- возможность теоретической и практической оптимизации комплекса услуг.

Помимо трудностей с определением перечней государственных и муниципальных услуг существует и ряд других моментов при организации предоставления услуг по «жизненным ситуациям», разрешение которых вызывают определенные сложности и также требуют проведения концептуальных разработок:

- участие в предоставлении подобных услуг органов власти различного уровня и связанная с этим проблема эффективного межведомственного взаимодействия;
- дифференциация ответственности между публичными субъектами;
- разработка комплексных регламентов государственных услуг «по жизненным ситуациям».

Несмотря на перечисленные сложности, оптимизация комплексных государственных услуг позволит повысить их качество и доступность, а именно: максимально упростить для заявителей порядок оформления документов; ликвидировать необходимость обращения заявителей за

промежуточными, либо дублирующими актами; обеспечить получателям услуг возможность однократного обращения в соответствующие органы для получения конкретного пакета государственных услуг; ощутимо сократить временные затраты в ходе получения государственных услуг.

Об этом свидетельствует также положительный опыт, имеющийся в ряде зарубежных государств.

Так, например, в некоторых странах порталы государственных услуг построены на основе «жизненных эпизодов» (поиск работы, создание семьи, получение паспорта, смерть и др.). Подобным образом устроен портал государственных услуг Австрии, на котором реализовано порядка 200 различных жизненных эпизодов¹. Наиболее успешным практическим внедрением предоставления государственных услуг по «жизненным ситуациям» является опыт Канады².

В отечественной специализированной литературе вопросу предоставления государственных услуг по «жизненным ситуациям» уделяется мало внимания.

Некоторые аспекты рассматривают в своей работе О.А. Иванюк и С.Н. Китрар, которые выделяет несколько признаков «жизненной ситуации»:

- наступление определенного юридического факта в жизни человека или организации, которое влечет правовые последствия;
- социальная значимость услуг, с возможностью вычленения из них наиболее массовых, подлежащих включению в перечень услуг конкретной «жизненной ситуации»;
- регламентация возможных путей развития «жизненных ситуаций» на законодательном уровне;
- объединение нескольких государственных и муниципальных услуг в рамках определенной «жизненной ситуации»;

¹ См.: Портал государственных услуг Австрии // URL: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public> (дата обращения: 22.09.2013 г.)

² См.: Портал государственных услуг Канады // URL: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/lifeevents/index.shtml> (дата обращения: 23.10.2013 г.)

- наличие нескольких альтернатив развития «жизненной ситуации»;
- вариативность получаемых результатов услуг, входящих в одну «жизненную ситуацию»;
- наличие полномочий по предоставлению государственных услуг у соответствующих публичных субъектов¹.

Представляется, что приведенный перечень свойств является достаточно полным, при условии включения в него нескольких признаков, носящих существенный характер:

- формирование «жизненных ситуаций» происходит на основании типовых событий, происходящих в процессе жизнедеятельности физических и юридических лиц;
- в состав конкретной «жизненной ситуации» включаются только те государственные и муниципальные услуги, которые максимально полно и эффективно способствуют реализации прав и удовлетворению потребностей заявителей в рамках определенного жизненного эпизода;
- дифференциация всех юридических фактов, с наступлением которых законодательство связывает возможность граждан обращаться за государственными услугами по «жизненным ситуациям» происходит с учетом наиболее полного охвата всех социально значимых направлений деятельности государственных органов.

Отмечая необходимость закрепления легального определения понятия «жизненная ситуация», О.А. Иванюк и С.Н. Китрар не приводят своего понимания данного термина.

Соглашаясь с авторами в части необходимости закрепления понятия «жизненной ситуации» в отечественном законодательстве, диссертант предлагает включить в статью 2 Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» понятие «жизненная ситуация», под которой предлагает понимать совокупность общественных отношений ,

¹ См.: *Иванюк О.А., Китрар С.Н.* Предоставление услуг по «жизненным ситуациям» - актуальное направление совершенствования системы публичного управления // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.08.2013 г.)

возникающих, изменяющихся либо прекращающихся в связи с наступлением определенного юридического факта, с которым законодательство связывает возможность обращения за государственной услугой.

Таким образом, деятельность уполномоченных субъектов по предоставлению государственных услуг в рамках «жизненной ситуации» - это консолидированная в единый процесс деятельность услугодателей по оказанию заранее сформированных пакетов государственных услуг, объединенных на основе принципов максимальной эффективности и удобства для заявителей, с целью совершенствования данных процессов и повышения качества и доступности государственных услуг в целом.

Одним из наиболее успешных направлений повышения доступности государственных услуг является построение взаимодействия граждан и уполномоченных субъектов по принципу «одного окна»¹.

Согласно данному принципу заявитель больше не будет обязан обходить большое количество инстанций для получения различного рода справок. Гражданину нужно будет просто обратиться с заявлением в многофункциональный центр (МФЦ) и при повторном обращении принять результат в установленный срок. Вся остальная работа по обеспечению предоставления государственных услуг согласно закрепленным требованиям возлагается на сам МФЦ и уполномоченные государственные органы посредством осуществления высокоорганизованного межведомственного взаимодействия.

Практическое осуществление МФЦ своей деятельности подтвердило жизнеспособность данного направления оптимизации предоставления государственных услуг².

В свою очередь, следует отметить весьма узкий предмет воздействия данного субъекта на процесс общего повышения качества государственных

¹ Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2006. С. 12.

² Согласно результатам мониторинга создания и деятельности МФЦ в 2011 году почти 90 % посетителей МФЦ остались удовлетворенными их деятельностью. Сайт АКГ «Развитие бизнес-систем» // URL: <http://www.rbsys.ru/img/present1.pdf> (дата обращения: 30.10.2013 г.)

услуг. Исходя из содержания Постановления Правительства РФ от 22 декабря 2012 года № 1376 «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», основное предназначение МФЦ заключается в обеспечении «комфортности и доступности для получателей государственных и муниципальных услуг»¹. Таким образом, за рамками целей остается результат услуги, который является не менее важным критерием качества.

Следует отметить весьма амбициозные цели, определенные в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Так, количество граждан, которые могут получить государственные и муниципальные услуги по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году должно достигать 90%². Данный показатель, согласно докладу Министра экономического развития Российской Федерации А.Р.Белоусова, на данный момент составляет 25,5%³.

Масштабные объемы предстоящей работы коррелируют большие финансовые вложения, что выступает основной из проблем, препятствующих развитию совершенствования предоставления государственных услуг в данном направлении. Существенная часть финансирования ляжет на местные бюджеты, что явно может повлечь растягивание сроков создания многофункциональных центров.

Помимо финансовых проблем можно выделить еще ряд вопросов, требующих решения:

1. Малая степень распространения информации о создаваемых и работающих МФЦ.

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7932.

² См.: Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // URL: <http://www.economy.gov.ru/> (дата обращения: 30.10.2013 г.)

³ См.: Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // URL: <http://www.economy.gov.ru/> (дата обращения: 30.10.2013)

2. Отсутствие периодического обновления актуальной информации содержащейся на сайтах МФЦ.

3. Проведение проверок существующих МФЦ на предмет соответствия закрепленным требованиям. По большей части это касается тех центров, которые располагаются в отремонтированных зданиях и поэтому мало приспособлены к целям деятельности данных организаций.

4. Отсутствие единых стандартов предоставления государственных услуг. В связи с этим возникает необходимость унифицировать стандарты услуг, предоставляемых в рамках МФЦ в части доступности и качества с учетом специфики каждой услуги.

5. Совершенствование по линии взаимодействия МФЦ с органами государственной власти и местного самоуправления.

6. Проведение периодических обучающих курсов для сотрудников МФЦ в целях улучшения их профессиональной подготовки.

7. Необходимо четкое распределение ответственности между МФЦ и уполномоченным государственным органом за предоставление некачественных государственных услуг.

МФЦ по своей сути призваны минимизировать количество контактов граждан со служащими, что помимо повышения качества государственных услуг обладает явным антикоррупционным потенциалом.

Проведенные преобразования в сфере позитивного государственного управления позволили констатировать появление нового участника процесса предоставления государственных услуг в лице многофункциональных центров. В общей форме его можно представить как своего рода универсального субъекта, объединяющего многозвенную цепочку государственных органов, предоставляющих государственные услуги и самое главное упрощающего для граждан и их объединений порядок взаимодействия с публичными субъектами.

Еще одним направлением по повышению качества предоставляемых услуг является перевод их предоставления в электронный вариант. Так, с

2009 года действует и стремительно развивается сайт «Единый портал государственных услуг».

Самым первым официальным документом, в котором ставилась задача по переводу государственных услуг в электронный вариант явилась федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)»,¹ которая была разработана Министерством экономического развития РФ в целях повышения качества предоставления услуг.

В рамках реализации указанной программы в 2009 году было утверждено Распоряжение Правительства РФ № 1555-р, согласно которому процесс перевода предоставления государственных услуг в электронный вариант должен пройти пять этапов².

На первом этапе происходит завершение размещения информации о государственной услуге и государственной функции в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций).

В рамках второго этапа должно произойти окончательное размещение в сети интернет конкретных форм документов, требуемых для получения государственной услуги.

На третьем этапе должна быть реализована возможность электронной подачи заявления о предоставлении государственной услуги.

Предпоследний этап преобразований должен предусмотреть возможность дистанционного контроля каждой стадии прохождения документов заявителя с помощью единого портала государственных услуг.

На заключительном этапе должна быть обеспечена возможность осуществления полного цикла предоставления государственных услуг в электронном виде: от подачи заявления до получения результатов.

Несмотря на перспективность данного направления оптимизации процессов предоставления государственных услуг и надежд законодателя,

¹ Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

² СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5155.

возлагаемых на данную меру, темпы роста популярности электронных услуг очень медленные.

Так, например, в рейтингах интернет сайтов по количеству просмотров и посещений «Единый портал государственных услуг РФ» занимает 61 480 место¹.

По состоянию на 10 октября 2013 года на портале было зарегистрировано 3 миллиона личных кабинетов, что представляет собой незначительную часть населения страны, обращающихся в государственные органы².

Текущее состояние инфраструктуры электронных государственных услуг характеризуется наличием технических и организационных недоработок, отрицательно влияющих на эффективность принимаемых мер.

Согласно официальным данным Министерства экономического развития РФ по состоянию на ноябрь 2012 года на Едином портале государственных услуг была размещена информация о 717 услугах, из них 164 предусматривали возможность подачи заявления через интернет, при этом только по 112 услугам реально можно было отправить заявление. Информацию об этапах прохождения документов можно было получить только по 41 услуге, наконец, получить результат государственной услуги в электронном варианте было возможно только по 12 услугам³.

Подобное положение дел сложилось и на региональном уровне. Такая ситуация не позволяет гражданам осуществлять дистанционное получение государственных услуг, а лишь носит информационный характер, что не соответствует задумке разработчиков, поэтому для граждан сохраняется необходимость физического обращения в государственные органы⁴.

¹ См.: Рейтинг сайтов по посещаемости // URL:<http://www.top100.rambler.ru/resStats/> (дата обращения: 20.10.2013 г.)

² См.: Единый портал государственных услуг // URL: http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/new_s/view/NEWS/0000000000/archive_news/1247 (дата обращения: 22.10.2013 г.)

³ См.: Центр ИТ-исследований и экспертизы РАНХиГС при Президенте РФ // URL: <http://www.ifap.ru/pr/2012/n121128a.pdf> (дата обращения: 29.10.2013 г.)

⁴ Так, по словам Абызова М.: «Доля государственных услуг, оказываемых в электронном варианте, во многих регионах, достигнув 15-17 %, практически не растет. Созданный для мониторинга качества госуслуг сайт www.vashkontrol.ru, имеет мизерный трафик». Подобной точки зрения придерживается Д. Свердлов,

Такому положению дел способствует ряд обстоятельств.

1. Большая часть населения страны является возрастным, в связи с этим доля граждан, уверено пользующихся интернетом и имеющих доступ к нему сравнительно небольшая¹.

2. Сохранившийся менталитет «советского гражданина». Значительная часть граждан для получения государственной услуги по-прежнему предпочитают несмотря ни на что ходить «по старинке» в органы государственной власти и отсиживать в очередях.

Данная ситуация будет сохраняться до тех пор, пока система электронного правительства не проявит свою эффективность на практике и скептически настроенные лица не изменят свое представление о деятельности государственных органов в целом.

Для ликвидации сложившегося информационного дефицита осведомленности о порядке, условиях и сроках оказания наиболее популярных государственных услуг для всего населения и в особенности возрастной категории граждан предлагаем организовать на федеральном и региональном уровнях периодическую трансляцию по радио- и телевидению коротких информационных программ, разъясняющих все значимые условия предоставления наиболее популярных государственных услуг, а также местоположения, контактную информацию и адреса интернет сайтов публичных субъектов, уполномоченных предоставлять государственные услуги, а также публиковать аналогичную информацию в печатных изданиях.

В рамках повышения качества и доступности государственных услуг, наиболее ощутимыми изменениями для получателей государственных услуг будут те, которые позволят экономить их время и средства, за счет

который также отмечает, что темпы роста числа посетителей Единого портала государственных услуг далеки от запланированных // URL: <http://ar.gov.ru/news/1065/2/0/1/10/index.html> (дата обращения: 26.10.2013 г.).

¹ Согласно результатам исследования, проведенного Институтом статистических исследований Высшей Школы Экономики в 2012 году доля населения России, имеющих доступ к интернету составила 66%, что на порядок меньше, чем в странах Европы // URL: <http://islamclick.ru/news/2013/rossiyane-v-internete/> (дата обращения 27.10.2013 г.).

сокращения количества необходимых взаимодействий с государственными органами.

По результатам проведенных социологических опросов значительная доля получателей государственных услуг указывает на такой негативный фактор как отсутствие возможности консультации по услуге, что в конечном счете приводит к многократному обращению в публичные органы. В большинстве случаев, когда гражданам необходима текущая консультация до обращения за государственными услугами, им приходится отстаивать в очередях в общем порядке, что впоследствии может происходить неоднократно.

В рамках оптимизации процессов предоставления государственных услуг и разгрузки государственных органов в данном направлении предлагаю на официальных сайтах публичных субъектов, ответственных за предоставление государственных услуг, а также на сайте «Единый портал государственных услуг» и его региональных аналогах ввести такой раздел, как «Онлайн консультации», где граждане смогут в режиме реального времени предварительно консультироваться со специалистами.

В правовой литературе существуют предложения¹ по делегированию ряда полномочий по предоставлению государственных услуг в частный сектор как меры повышения качества и доступности государственных услуг, получившей название «аутсорсинг», под которым понимается передача исполнения отдельных элементов административно-управленческого процесса внешней, негосударственной организации (хозяйствующему субъекту) с целью повышения их качественных характеристик, результативности и уменьшения затрат на их реализацию². При этом они отталкиваются от опыта ряда развитых зарубежных государств. Например, в

¹ См., например: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10; Белицкая А.В. Правовые аспекты предоставления публичных услуг в рамках государственно-частного партнерства // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=16&art=877> (дата обращения: 28.02.2014 г.).

² См.: Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14.

США широко распространена практика наделения саморегулируемых организаций правом на оказание государственных услуг.

Для подобного делегирования полномочий по предоставлению государственных услуг, недостаточно только одного наличия проработанной нормативно-правовой базы, для этого также необходимо наличие объективно сформировавшихся традиций самоорганизации бизнеса и предпосылок для делегирования ряда государственных функций бизнес-сообществу и саморегулируемым организациям, что возможно лишь с течением времени и готовности самого общества брать на себя обязательства по осуществлению публичных функций.

При этом должен быть решен ряд важных вопросов, о которые на начальном этапе административной реформы обозначил М.Ю. Тихомиров: по каким критериям должны отбираться государственные услуги для делегирования; каковы будут условия передачи полномочий¹.

Не менее важным является финансовый вопрос, когда речь идет о бизнес-структурах, имеется в виду предпринимательская деятельность, имеющая своей целью получение прибыли, что в корне противоречит природе государственных услуг, которые априори должны быть безвозмездными для граждан, за исключением случаев предусмотренных законом. Поэтому правомерно возникает опасение за возможную коммерциализацию данной социально значимой сферы, что также заставляет задуматься о целесообразности допуска частного сектора в данную область.

Опасность превращения государственных услуг в рыночный товар усиливает и наличие значительного числа аффилированных с государственными органами частных компаний.

Превращение государственных услуг в рыночный товар недопустимо. Так, в своем послании Федеральному Собранию в 1998 году Б.Н. Ельцин отрицательно высказался о тенденции стихийного замещения бесплатных услуг платными. Это спровоцировало разделение системы образования на

¹ См.: Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 22.

образование для богатых и для всех остальных, что грозило снижением общего уровня как средней, так и высшей школы, а впоследствии пагубно отразиться на интеллектуальном потенциале страны. Схожие опасения он высказывал и по отношению к здравоохранению, где происходила быстрая дифференциация медицинских услуг в зависимости от материального достатка пациентов на фоне деградации значительной части медицинских учреждений¹.

Тем самым, институт аутсорсинга как элемента дерегулирования государственного управления при повышении качества и доступности государственных услуг, бесспорно, обладает большим потенциалом, однако он может иметь место только в долгосрочной перспективе. Для этого внимание законодателя должно быть сконцентрировано на развитии института саморегулируемых организаций. Допуск же частных структур в сферу государственных услуг на фоне несовершенства нормативно-правовой базы, терминологической неразберихи и иных методологических недоработок только усложнит ход проводимых преобразований.

Для уменьшения количества жалоб на грубое и некорректное поведение служащих, оказывающих государственную услугу, автор полагает необходимым закрепить во всех административных регламентах предоставления государственных услуг обязанности уполномоченных органов производить аудиозапись порядка взаимодействия государственных служащих, либо сотрудников МФЦ, ответственных за предоставления государственных услуг и заявителей, за исключением случаев, установленных законодательством. Должно быть предусмотрено право заинтересованных лиц истребовать копии данных записей.

Данная мера окажет положительное воздействие на качество государственных услуг по двум направлениям: 1) позитивное - зная, что

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Рос. газ. 1998. № 36.

ведется аудиозапись, государственный служащий будет соблюдать требования стандартов относительно порядка взаимодействия с заявителем;

2) ретроспективное - данная запись может служить доказательством по делу при дальнейшем обжаловании действий и решений должностных лиц.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что обозначенные в начале административной реформы задачи по утверждению административных регламентов предоставления государственных услуг, переводу в электронный вариант государственных услуг, созданию многофункциональных центров на сегодняшний день достигнуты. Однако проблема повышения качества и доступности государственных услуг остается актуальной. Поэтому на данном этапе развития позитивного государственного управления внимание законодателя необходимо сконцентрировать на преобразовании количественных результатов в качественные.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Повышение качества государственных услуг характеризуется как первостепенная цель реформирования государственного управления¹.

Задачи повышения качества и доступности государственных услуг поэтапно решаются руководством страны. Граждане все больше начинают проявлять интерес к качеству услуг, предоставляемых государством, на фоне чего органы государственной власти усиливают внимание к повышению качества своей деятельности, улучшению процедур работы. Все это свидетельствует о необходимости повышения качества и доступности государственных услуг.

На основе анализа современного состояния теоретических разработок, нормативно-правовой базы и практической деятельности уполномоченных субъектов по предоставлению государственных услуг, диссертантом в своем исследовании предпринята попытка сформировать правовую концепцию государственных услуг и выработать организационно-правовые меры обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях.

Главная роль в становлении единой системы нормативно-правовых актов, по мнению автора, принадлежит административному регламенту, под которым следует понимать нормативно-правовой акт, устанавливающий порядок, сроки и последовательность действий органов государственной исполнительной власти их структурных подразделений и должностных лиц, направленный на регулирование административных правоотношений процедурного характера.

Однако это возможно только при условии непрерывного контроля принятия и последующего изменения их содержания в соответствии с требованиями динамически развивающихся общественных отношений, что позволит придать деятельности субъектов административных правоотношений легитимный и заранее предсказуемый характер. Поэтому

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2011. № 290.

дальнейшая регламентация административных процедур обладает большим потенциалом и способствует достижению поставленных целей реформирования государственного управления.

Несовершенство и пробелы федерального законодательства в сфере государственных услуг на данном этапе развития страны являются причиной неоднородной и разрозненной практической деятельности государственных органов по утверждению критериев качества и доступности государственных услуг.

В связи с этим диссертант считает, что основное внимание российский законодатель должен уделять приведению в единый и унифицированный порядок утверждения стандартов государственных услуг, в особенности установлению требований к их качеству и доступности.

Главной мерой по совершенствованию деятельности органов государственной власти в данном направлении является изменение существующих правил путем передачи полномочий по разработке стандартов государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными учреждениями, а также органами местного самоуправления в порядке передачи отдельных государственных полномочий одному федеральному органу исполнительной власти.

Ориентируясь на успешный опыт зарубежных государств, автор признает большой потенциал института аутсорсинга как инструмента оптимизации деятельности государственных органов по предоставлению качественных государственных услуг. Так процессы децентрации управления и передачи некоторых функций, когда-то осуществлявшихся государственными структурами, в частные руки характерен для ряда ведущих стран (США, Англия, Франция).

Тот факт, что после проведения реформ, соответствующего направления, качество государственных услуг, заметно улучшается, а сам процесс управления оптимизируется, дает повод задуматься на данном этапе

развития российской действительности не столько о заимствовании данного опыта, сколько о возможности рассмотрения такого пути преобразования.

Поэтому автор обращает внимание на необходимость проведения дальнейших научных изысканий и разработок правовой категории «аутсорсинг» в целях создания четкой нормативно-правовой базы для ее введения в отечественную правовую действительность, так как допуск частных структур в сферу государственных услуг на фоне несовершенства законодательства, терминологической неразберихи и иных методологических недоработок только усложнит ход проводимых преобразований.

В ходе своих рассуждений автор выделяет общие направления дальнейшего развития правового регулирования государственных услуг, способных положительно повлиять на их качество и доступность:

- дальнейшая разработка и совершенствование нормативно-правовой базы;
 - выработка мер стимулирующего характера для лиц уполномоченных предоставлять государственные услуги;
 - расширение способов информирования граждан о порядке предоставления наиболее популярных государственных услуг (короткие информационные программы теле-, радиовещания);
 - обеспечение непосредственного влияния результатов ежегодных общенациональных мониторингов качества и доступности государственных услуг на дальнейшее развитие правового регулирования в данной сфере
- концентрирование усилий на улучшении наиболее приоритетных и востребованных государственных услуг;
- совершенствование межведомственного взаимодействия участников процесса предоставления государственных услуг;
 - консолидация электронных баз данных разноуровневых государственных органов, осуществляющих предоставление услуг;
 - дальнейшее обеспечение предоставления государственных услуг в электронном варианте.

Таким образом, необходимо проведение дальнейших теоретических и концептуальных разработок для оптимизации деятельности уполномоченных субъектов по предоставлению качественных и доступных государственных услуг и поисков новых подходов по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере государственных услуг.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Правовые акты зарубежных государств

1. Англия «Хартия граждан» // URL: <http://lilt.ilstu.edu/staylor/csdcb/articles/Volume6/Pinney1993.pdf> (дата обращения: 24.04.2013).
2. Директива Комиссии 96/19/ЕС от 13 марта 1996, вносящая изменения в Директиву 90/388/ЕЕС в отношении реализации полной конкуренции на рынке электрической связи // URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0019:EN:HTML> (дата обращения: 26.10.2013 г.).
3. Закон Венгрии «Об административной процедуре» // URL: http://people.su.se/~dak12576/The_new_Administrative_Procedures_Act_of_Hungary.pdf (дата обращения: 25.10.2013 г.)
4. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-III «Об административных процедурах» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750 (дата обращения: 22.09.2013)
5. Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31376056#sub_id=120000 (дата обращения: 22.11.2013г.)
6. Закон Германии «Об административных процедурах» // URL: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm> (дата обращения: 24.10.2013)
7. Закон США «Об инвентаризации функций федеральных органов власти» от 1 октября 1998 года // URL: http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_fairact (дата обращения: 28.04.2013)
8. Закон США «Об административных процедурах» // URL: <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/apa.pdf> (дата обращения: 23.10.2013)
9. Зеленая книга о почтовых услугах // URL: http://ec.europa.eu/green-papers/index_en.htm (дата обращения: 25.10.2013)

10. Основной закон для Федеративной Республики Германия // URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/ (дата обращения: 05.04.2013)

11. Решение Европейского Суда от 27 апреля 1994, в случае, С-393/92, ECR 1994 года я -1477, Альмело / IJsselmij-АРИЯ-Vol. 6, No. 1, 1995 6, № 1, 1995 // URL: http://www.jurispub.com/cart.php?m=product_detail&p=11824 (дата обращения: 26.10.2013).

Правовые акты Российской Федерации и документы, утратившие юридическую сил

12. Конституция РФ (принятая всенародным голосованием) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851; 2009. № 1. Ст. 1; 2009. № 1. Ст. 2; 2014. № 6. Ст. 548.

13. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. 05.04.2013) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2013. № 14. Ст. 1637.

14. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2013. № 44. Ст. 5641.

15. Бюджетный кодекс РФ (в ред. от 28.12.2013, с изм. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6983; 2014. № 6. Ст. 552.

16. Градостроительный Кодекс РФ (в ред. 28.12.2013) // СЗ РФ. 2005. № 1, (часть 1). Ст. 16; 2013. № 52. (ч. 1). Ст. 6983.

17. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (в ред. от 25.11.2013) // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872; 2013. № 48. Ст. 6165.

18. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. От 12.03.2014) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; Рос. газ. 2014. № 59.

19. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; № 52 (ч. 1). Ст. 6961.

20. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. От 28.12.2013) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6961.

21. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7009.

22. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649; 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6961.

23. Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 22.06.2010) // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 945; 2010. № 26. Ст. 3331.

24. Указа Президента РФ от 23 июля 2004 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

25. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (в ред. от 21.12.2013) // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; 2013. № 52 (ч. 2). Ст. 7137.

26. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 № 65 «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» (в ред. от 09.06.2010) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531; 2010. № 25. Ст. 3166.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 06.09.2012) // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; 2012. № 38. Ст. 5102.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 27.03.2013) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; 2013. № 13. Ст. 1575.

29. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций предоставления государственных услуг» (в ред. от 16.05.2011) // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2011. № 22. Ст. 3169.

30. Постановление Правительства РФ от 06 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» (вместе с «Правилами определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг») (в ред. от 24.12.2013) // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829; 2013. № 52 (ч. 2). Ст. 7207.

31. Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления» (в ред. от 22.12.2012) // СЗ РФ. 2011. № 40. Ст. 5559; 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7933.

32. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» (в ред. от 21.12.2013) // СЗ РФ. 2012. № 30. ст. 4276; 2013. № 52 (ч. 2). Ст. 7189.

33. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219.

34. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении правил организации многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28.10.2013) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7932; 2013. № 45. Ст. 5807.

35. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 1 ноября 2007 г. № 680 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения» // БНА. 2008. № 2.

36. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 27 ноября 2007 г. № 726 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по психологической поддержке безработных граждан» // БНА. 2008. № 4.

37. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 16 июня 2008 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан» // Рос. газ. 2008. № 148.

38. Приказ МВД РФ от 29 сентября 2011 г. № 1039 «Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную

охранную деятельность и удостоверения частного охранника» // БНА. 2012. № 3.

39. Приказ Минфина РФ от 27 октября 2011 г. № 141н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по выдаче в установленном порядке разрешений на проведение всероссийских негосударственных лотерей» // БНА. 2012. № 6.

40. Приказ Минфина РФ от 31 октября 2011 № 144н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по рассмотрению в устном порядке уведомлений о проведении всероссийских стимулирующих лотерей» // БНА. 2012. № 6.

41. Приказ МВД РФ от 7 ноября 2011 г. № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» // Рос. газ. 2012. № 2.

42. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19 декабря 2011 г. № 1571н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по направлению граждан Российской Федерации на лечение за пределами территории Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. № 106.

43. Приказ Минпромторга России от 29 февраля 2012 г. № 190 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии по предоставлению государственной услуги «Информирование приобретателей, изготовителей и продавцов по вопросам соблюдения требований технических регламентов» // БНА. 2012. № 42.

44. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 1 марта 2012 г. № 180н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по регистрации в уведомительном порядке коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена» // БНА. 2012. № 31.

45. Приказ МВД РФ от 23 апреля 2012 г. № 355 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение спортивного или охотничьего огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, охотничьего пневматического оружия и спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 209.

46. Приказ МВД РФ от 26 апреля 2012 г. № 366 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение охотничьего или спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 209.

47. Приказ МВД РФ от 28 апреля 2012 г. № 378 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на ввоз в Российскую

Федерацию или вывоз из Российской Федерации гражданского или наградного оружия и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 209.

48. Приказ МВД РФ от 11 мая 2012 г. № 501 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензии на приобретение гражданского, служебного оружия и патронов» // Рос. газ. 2012. № 209.

49. Приказ Минфина РФ от 22 мая 2012 г. № 66н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей» // Рос. газ. 2012. № 168.

50. Приказ МВД РФ от 24 мая 2012 г. № 536 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение и ношение наградного оружия и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 233.

51. Приказ МВД РФ от 19 июня 2012 г. № 609 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу с особыми уставными задачами разрешения на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 212.

52. Приказ МВД РФ от 27 июня 2012 г. № 639 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу разрешения на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации гражданского, служебного оружия и патронов к нему» // Рос. газ. 2012. № 209.

53. Приказ Минфина РФ от 29 июня 2012 г. № 94н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой

службой государственной услуги по регистрации контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. № 221.

54. Приказ Минфина РФ от 2 июля 2012 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» // Рос. газ. 2012. № 274.

55. Приказ Минюста РФ от 31 июля 2012 г. № 151 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по ведению реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. № 192.

56. Приказ Минтруда РФ от 21 сентября 2012 г. № 196н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему от страхователей отчетности по индивидуальному (персонифицированному) учету застрахованных лиц» // Рос. газ. 2013. № 9.

57. Приказ Минтруда РФ от 24 сентября 2012 г. № 198н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему от страхователей реестров застрахованных лиц о перечислении дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных

страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // Рос. газ. 2013. № 24.

58. Приказ Минтруда РФ от 22 октября 2012 г. № 329н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему от плательщиков страховых взносов, расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование» // Рос. газ. 2013. № 92.

59. Приказ Минтруда РФ от 29 октября 2012 г. № 346н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по рассмотрению заявления о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала» // Рос. газ. 2013. № 92.

60. Приказ Минтруда РФ от 30 октября 2012 г. № 355н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по приему и учету уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности по производству средств индивидуальной защиты» // Рос. газ. 2013. № 42.

61. Приказ ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 562 « Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности РФ по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ» // Рос. газ. 2013. № 42.

62. Приказ Минфина РФ от 6 февраля 2013 № 20н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по выдаче специальных марок для маркировки табачной продукции, производимой на территории Российской

Федерации, образца специальной марки, форм документов и Правил хранения специальных марок, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 27, и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 11 июня 2010 года № 59н» // Рос. газ. 2013. № 172.

63. Приказ Минприроды РФ от 18 февраля 2013 г. № 60 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // БНА. 2013. № 35.

64. Приказ ФМС РФ от 22 марта 2013 г. № 81 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации граждан Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. № 154.

65. Приказ ФМС РФ от 5 апреля 2013 № 155 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. № 151.

66. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

67. Распоряжение Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5155.

68. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

69. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 «Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Рос. газ. 1998. № 36.

70. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Рос. газ. 2004. № 109.

71. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Рос. газ. 2005. № 86.

72. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. 2009. № 214.

73. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Рос. газ. 2010. № 273.

74. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Рос. газ. 2012. № 287.

75. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Рос. газ. 2013. № 282.

**Правовые акты субъектов Российской Федерации и документы,
утратившие юридическую силу**

76. Закон Томской области от 28 февраля 2008 г. № 43-ОЗ (в ред. от 08.04.2011) «О стандартах качества государственных услуг, оказываемых за счет средств областного бюджета в отраслях социальной сферы (бюджетных услуг)» // СЗ Томской области. 2008. № 3 (32); 2011. №4/2 (69).

77. Закон Калининградской области от 30 июня 2008 г. № 263 «О стандартах качества государственных услуг в Калининградской области» // Калининградская правда. 2008. № 119.

78. Закон Мурманской области от 7 ноября 2013 г. № 1672-01-ЗМО «Об областных стандартах качества оказания (выполнения) государственных услуг (работ)» // Мурманский Вестник. 2013. № 216.

79. Постановление Губернатора Ярославской Области от 07 апреля 2010 г. № 179 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации исполнения запросов, поступивших в управление по делам архивов Правительства области» // Документ-Регион. 2010. № 24.

80. Постановление Губернатора Ярославской области от 19 апреля 2010 г. № 205 «Об утверждении административного регламента Правительства области предоставления государственной услуги по рассекречиванию архивных документов» // Документ-Регион. 2010. № 26.

81. Постановление Правительства Калининградской области от 24 июня 2011 г. № 462 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти Калининградской области (вместе с «Порядком разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг органами исполнительной власти Калининградской области»)» (в ред. от 27.04.2012) // Калининградская правда. 2011. № 114; 2012. № 79.

82. Постановление Правительства Калужской области от 10 октября 2011 г. № 552 «О разработке и утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Положением о порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Положением о порядке проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») (в ред. от 15.02.2013) // Весть. 2011. № 394-395; 2013. № 6.

83. Постановление Правительства Пензенской области от 29 июня 2011 г. № 410-пП «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных

регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2011. № 56. С. 21.

84. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области от 8 июля 2008 г. № 100 «Об утверждении административного регламента предоставления министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области государственной услуги по предоставлению социальных выплат за счет средств федерального бюджета на строительство жилья гражданам, нуждающимся в получении социальных выплат на строительство (приобретение) жилых помещений» // СЗ Саратовской области. 2008. ч. 1.

85. Приказ Агентства по охране, воспроизводству и использованию объектов животного мира и лесов Калининградской области от 29 февраля 2012 г. № 64 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче и аннулированию охотничьего билета единого федерального образца» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.)

86. Приказ Госкомзаянкости КБР от 3 декабря 2013 г. №125-П «Об утверждении регламента» // Официальная Кабардино-Балкария. 2013. № 49.

Судебная практика

87. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

88. Определение ВАС РФ от 12 января 2012 года № ВАС-17298/11 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

89. Решение Верховного Суда РФ от 5 июня 2012 г. № АКПИ12-708 «О признании частично недействующим пункта 38.6 Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 29 февраля 2008 № 41» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 3.

90. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31 октября 2012 года по делу № Ф56-72393/2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

91. Решение Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № АКПИ13-29 «О признании частично недействующим пункта 9.3 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение газовых пистолетов, револьверов, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, утв. Приказом МВД России от 14 мая 2012 № 508 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

92. Решение Верховного Суда РФ от 22 апреля 2013 № АКПИ13-211 «О признании недействующими пунктов 138, 139 Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о принятии решений в установленный законодательством Российской Федерации срок, утв. Приказом Минэкономразвития РФ от 16 августа 2011 г. № 395» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.)

93. Определение ВАС РФ от 19 июня 2013 года № ВАС-7138/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

94. Определение ВАС РФ от 31 октября 2013 года № ВАС-15111/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

95. Постановление Девятого арбитражного суда от 28 ноября 2013 года по делу № А40-68354/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

96. Определение ВАС РФ от 12 декабря 2013 года № ВАС-17504/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.10.2013 г.).

Монографии, пособия, книги.

97. Агабабян Э.М. Экономические основы воспроизводства нематериальных благ при социализме. М.: Наука. 1983. 272 с.

98. Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни: монография / под ред. А. В. Малько Тамбов: изд-во Тамбовского гос. ун-та. 2009. 395 с.

99. Административное право России: учебник / под ред. М.Н. Кониной, Ю.Н. Старилова. М.: Норма. 2010. 783 с.

100. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ. 1999. 728 с.

101. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штаниной. М.: Спарк. 2003. 464 с.

102. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Юристъ. 2005. 553 с.

103. Алксеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература. 1975. 264 с.

104. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права. 2007. 508 с.

105. Бахрах Д.Н. Административное право России М.: Норма. 2000. 640 с.

106. Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. 198 с.

107. Венгерское административное право / под ред. Б.М. Лазарева. М.: Прогресс. 1990. 407 с.
108. Веремеенко И.И. Актуальные вопросы административного и финансового права. М.: МГИМО. 2006. 184 с.
109. Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. Т. I. Л., 1930. 452 с.
110. Горшенев В.М. Теория юридического процесса. Харьков. 1985. 192 с.
111. Давыдов В.К. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: Nota bene. 2010. 390 с.
112. Закаря Г.К. Управление бытовым обслуживанием населения: административно-правовые проблемы. М.: Юридическая литература. 1981. 176 с.
113. Кайль Я.Я. Развитие сферы предоставления государственных и муниципальных услуг в системе эффективного управления субъектом Российской Федерации: монография / Я.Я. Кайль. Волгоград: Изд-во ВолГУ. 2011. 556 с.
114. Качество продукции и эффективность производства / под ред. А.В. Гличнева, Л.Я. Шухгалтера. М., 1977. 247 с.
115. Кванина В.В. Договор на оказание возмездных услуг: учеб. пособие. Челябинск. 2002. 216 с.
116. Киримова Е.А. Правовой институт: понятие и виды. Саратов. 2000. 39 с.
117. Конин Н.М. Административное право: учебник для бакалавров / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. М.: Юрайт. 2014. 574 с.
118. Коренев А.П. Административное право России. М.: Щит-м. 1999. 280 с.
119. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература. 1978. 142 с.

120. Кочерга А.И. Сфера обслуживания населения (вопросы социалистического производства). М.: Мысль. 1979. 293 с.
121. Кузнецов В.И. Административные регламенты: юридические вопросы. М.: Юриспруденция. 2010. 144 с.
122. Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. М.: Инфра-м. 2013. 384 с.
123. Ламбен Ж-Ж. Стратегический маркетинг. Европейская перспектива / пер. с фр. СПб.: Наука. 1996. 589 с.
124. Лаффон Ж.-Ж. Переход к современному государству // Государственное управление: учебные материалы. М., 2005. С. 106-142.
125. Лукина В.А. Государственные услуги в РФ и зарубежом: монография, М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та. 2011. 140 с.
126. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М.: Юридическая литература. 1976. 168 с.
127. Макарин А.В. Бюрократия в системе политической власти. СПб.: изд-во СПб ун-та, 2000. 156 с.
128. Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Ар Медиа. 2010. 272 с.
129. Манохин В.М. Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. М.: Юридическая литература. 1975. 222 с.
130. Маркс К. Капитал. // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 23.
131. Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии: монография. Красноярск. 2002. 174 с.
132. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для России. М.: Весь мир. 2003. 496 с.
133. Неделько С.И. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации: учеб. пособие / под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008. 321 с.

134. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство. СПб.: Юридический центр. 2004. 332 с.
135. Ноздрачев А.Ф. Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма. 2005. 367 с.
136. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. М.: Фонд «Либеральная миссия». 2011. 448 с.
137. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в РФ: монография. Саратов. 2001. 452 с.
138. Петров М.П. Концепция институционального развития исполнительной власти в Российской Федерации. Саратов: ФГБОУ ВПО «СГЮА». 2012. 417 с.
139. Пилипенко А.Н. Децентрализация управления в зарубежных государствах. М.: Эксмо. 2009. 352 с.
140. Попов Л.Л. Административное право России: учебник / под общ. ред. Л.Л. Попова. М.: Проспект. 2008. 752 с.
141. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма. 2007. 416 с.
142. Россинский М.Б. Сфера услуг в экономике развитого социализма / под ред. В.Е. Комарова. Саратов: Изд-во Саратовского гос. ун-та. 1976. 151 с.
143. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература. 1964. 158 с.
144. Санникова Л.В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве. М., 2007. 120 с.
145. Сергиевский В.Н. Проблемы оптимального соотношения производства и потребления в СССР. М: Мысль. 1968. 199 с.
146. Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, М.В. Локшиной, Ф.Н. Петрова М.: Русский язык. 1986. 624 с.
147. Советский энциклопедический словарь. М., 1990. 1630 с.
148. Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов, 2-е изд., стер. М., 1999.

149. Соколов А.Ю. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография / под ред. И.В. Максимова. Саратов: ООО «Изд-во «Научная книга». 2011. 280 с.
150. Солодков М.В. Теоретические проблемы услуг и непроизводственной сферы при социализме. М.: Изд-во МГУ. 1972. 348 с.
151. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб.: Юридический центр Пресс. 2004. 474 с.
152. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М.: Норма. 2001. 304 с.
153. Сухарев А.Я. Юридический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. 1984. 415 с.
154. Тамбовцев В.Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и Российские реформы. М., 2004. 37 с.
155. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. М.: Юринформцентр. 2001. 927 с.
156. Шимова В.Н. Словарь современных экономических и правовых терминов. Минск. 1999. 542 с.
157. Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. М.: Эко-трендз. 2004. 288 с.
158. Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-м. 2004. 450 с.

Статьи, научные публикации, сборники научных трудов

159. Асосков А.В. Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование: сб. ст. / А.В. Асосков, А.В. Барков, А.А. Богер // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.04.2013 г.).
160. Бабелюк Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства //

Публичные услуги: правовое регулирование: сб. ст. / Е.Г. Бабелюк // под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер. 2007. 256 с.

161. Барков А.В. О цивилистической природе социальных услуг / А.В. Барков // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.04.2013 г.).

162. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России / У. Барч // Государственная служба. 2007. № 6. С. 169-171.

163. Белов С.А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг / С.А. Белов // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А Шевелевой. М.: Волтерс Клувер. 2007. С. 71-86.

164. Берестова Л. Качественные услуги: как их обеспечить / Л. Берестова // Государственная служба. 2009. № 6. С.23-27.

165. Бялкина О.Л. О некоторых аспектах содержания правовой категории «публичные услуги» / О.Л. Бялкина // Трибуна молодых ученых: сб. науч. трудов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2009. 416 с.

166. Васильева А.Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг / А.Ф. Васильева // Журнал Российского права. 2007. № 12. С. 64-74.

167. Величкина Е.А. Понятие государственных услуг в контексте административной реформы / Е.А. Величкина // Новая правовая мысль. 2009. № 3 (34). С. 55-56.

168. Величкина Е.А. Феномен публичных услуг в российском праве / Е.А. Величкина, А.Н. Садков // Новая правовая мысль. 2007. № С. 52-54.

169. Волков В.Е. Рецензия на монографию: «Организация предоставления муниципальных услуг» / В.Е. Волков; Саратов: ПАГС. 2010. С. 234-238.

170. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А.А. Демин // Государство и право. 2000. № 11. С. 5-13.

171. Жукова Т.В. К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста / Т.В. Жукова // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер. 2007. 256 с.

172. Иоффе О.С. Гражданское правоотношение / О.С. Иоффе // Избр. труды по гражданскому праву. 2-е изд. М., 2003. 782 с.

173. Кайль Я.Я. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг как важный фактор повышения уровня жизни населения России / Я.Я. Кайль // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 26 (209). С. 51-58.

174. Киселева Н.В. Проблемы раскрытия сущности административной процедуры / Н.В. Киселева // Трибуна молодых ученых: сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж. 2007. С. 122 - 123.

175. Ковалева Н.Н. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и административная реформа / Н.Н. Ковалева // Право и его реализация в 21 веке: сб. ст. / под. ред. С.Н. Туманова. Саратов. 2011. С. 194

176. Коженко Я.В. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я.В. Коженко // Власть. 2010. № 3. С. 44-46.

177. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П.И. Кононов // Государство и право. 2001. № 6. С.16-24.

178. Куренной В.В. В поисках достоинств: смысл и логика административной реформы / В.В. Куренной // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 45-63.

179. Кустов М.В. К вопросу о финансовой основе оказания публичных услуг / М.В. Кустов // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер. 2007. 256 с.

180. Мальцев А.Н. Качество регламентации публичных услуг в ходе административной реформы / А.Н. Мальцев // Власть. 2009. № 12. С. 42-44.
181. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М.Я. Масленников // Государство и право. 2001. № 2. С. 15-20.
182. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления / Л.А. Мицкевич // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер. 2007. 256 с.
183. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А.В. Нестеров // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.07.2013 г.)
184. Нестеров А.В. Обсуждаем законопроект о госуслугах / А.В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10 . С. 17-20.
185. Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США / Г.И. Никеров // Государство и право. 1997. № 12. С. 96-103.
186. Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 51-67.
187. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. 2011. № 8 (328). С. 5-41.
188. Панова А.С. Качество товаров, работ и услуг как правовая категория / А.С. Панова // Журнал Российского права. 2010. № 4. С.79-85.
189. Пискун И. Закон о госуслугах обойдется недешево / И. Пискун // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2013г.).
190. Публичное право в современной России: сб. ст. / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ИГП РАН. 2011. № 1. 145 с.

191. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления / Н.В. Путило // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 3 - 10.

192. Симагина О.В. Подходы к формированию показателей качества публичных услуг / О.В. Симагина // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 194-200.

193. Симагина О.В. Оценка эффективности государственного управления / О.В. Симагина // Государственная служба. 2006. № 6. С. 108-113.

194. Советское гражданское право: сб. ст. / под ред. О.А. Красавчикова. М., 1972. Т. 1. 429 с.

195. Соловьева А.К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита / А.К. Соловьева // Труды ИГП. 2009. № 1. С. 50-63.

196. Степанов Д.И. Услуги как объект гражданских прав / Д.И. Степанов // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 26.04.2013 г.).

197. Судакова А.Г. Развитие системы оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме / А.Г. Судакова // Бюджет. 2011. № 1. С. 36-40.

198. Талапина Э.В. Новые институты административного права / Э.В. Талапина // Государство и право. 2006. № 5. С. 14-21.

199. Тамбовцев В.Л. Стандарты государственных услуг (Экономическая теория и российские реформы) / В.Л. Тамбовцев // Общественные науки и современность. 2006. №4. С. 5-20.

200. Тарасова В.А. Процессуальная форма деятельности органов обеспечения / В.А. Тарасова // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 112-113.

201. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л.К. Терещенко // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15-23.

202. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и права / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права 2002. № 4. С. 3-4.
203. Филатова А.В. Аутсорсинг административно-управленческих процессов / А.В. Филатова // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14-15.
204. Хоер Б., Хоер Р. Что такое качество? / Б. Хоер, Р. Хоер // Стандарты и качество. 2002. № 3. С. 97-102.
205. Числов В.И. Основные направления разработки стандартов государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел населению / В.И. Числов // Закон и право. 2008. № 4. С. 48-49.
206. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов // Государство и право. 1999. № 3. С. 5-10.
207. Яковенко О.В, Байтин М.И. Теоретические вопросы правовой процедуры / О.В. Яковенко, М.И. Байтин // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 93-97.
208. Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов / А.В. Яцкин // Журнал российского права 2006. № 10. С. 18-28.
209. Яцкин А.В. Оптимизация предоставления инфраструктуры предоставления государственных услуг / А.В. Яцкин // Государство и право 2007. №1 (74). С. 3-6.

Диссертации и авторефераты диссертаций.

210. Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2008. 33 с.
211. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2005. 19 с.

212. Величкина Е.А. Гражданско-правовое регулирование обязательств по оказанию публичных услуг: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград. 2010. 32 с.

213. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. .. канд. юрид. наук. М., 2007. 24 с.

214. Ильгова Е.В. Административно-правовое регулирование информационного взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2006. 26 с.

215. Истомена Ю.В. Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж. 2007. 209 с.

216. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2002. 20 с.

217. Морозова О.В. Административные процедуры в РФ, США, ФРГ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 25 с.

218. Новиков А.В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж. 2006. 239 с.

219. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административных процедур: дис...канд. юрид. наук. М., 2009. 218 с.

220. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень. 2005. 26 с.

221. Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: автореф. дис...д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 2003. 45 с.

222. Щуковская О.М. Правовое регулирование деятельности по оказанию правовых услуг: автореф. дис. канд. юрид. наук. СПб., 2001. 19 с.

Электронные ресурсы

223. Амельченко М.В., Паненко А.В. Разработка критериев оценки качества оказания государственных услуг // URL: http://www.admin.permkrai.ru/_engine/get_file.php?f=492&d=_res/fs/&p=file.doc&n=Амельченко &КоВШЭ (дата обращения: 23.10.2013).

224. Белицкая А.В. Правовые аспекты предоставления публичных услуг в рамках государственно-частного партнерства // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=16&art=877> (дата обращения: 28.02.2014).

225. Единый портал государственных услуг // URL: http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/news/view/NEWS/00000000000/archive_news/1247 (дата обращения: 22.10.2013).

226. Краткие результаты мониторинга электронных услуг на Едином портале // URL: http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/news/view/NEWS/00000000000/archive_news/1247 (дата обращения: 22.10.2013 г.)

227. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации // URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 26.10.2013).

228. Портал административной реформы // URL: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_uslugi_v_electronnom_vide/index.html (дата обращения: 22.10.2013)

229. Портал государственных и муниципальных услуг Пермского края // URL: <http://gosuslugi.permkrai.ru/catalog-life> (дата обращения: 22.10.2013).

230. Портал государственных услуг Австрии // URL: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public> (дата обращения: 22.09.2013 г.)

231. Портал государственных услуг Канады // URL: <http://www.serviccanada.gc.ca/eng/lifeevents/index.shtml> (дата обращения: 23.10.2013).

232. Рейтинг сайтов по посещаемости // URL: <http://www.top100.rambler.ru/resStats/> (дата обращения: 20.10.2013).
233. Сайт АКГ «Развитие бизнес-систем» // URL: <http://www.rbsys.ru/img/present1.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).
234. Самые коррумпированные страны в 2012 году // URL: <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2012/12/14/33843988> (дата обращения: 29.10.2013).
235. Федеральный портал малого и среднего предпринимательства // URL: <http://smb.gov.ru/content/expert/m,f,378015/> (дата обращения: 12.10.2013).
236. Центр ИТ-исследований и экспертизы РАНХиГС при Президенте РФ // URL: <http://www.ifar.ru/pr/2012/n121128a.pdf> (дата обращения: 29.10.2013).