

На правах рукописи

ИСАКОВ Аслан Русланович

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

12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2014 г.

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель - доктор юридических наук, доцент
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой служебного
и трудового права Поволжского института
управления им. П.А. Столыпина –
филиала ФГБОУ ВПО РАНХ и ГС при
Президенте Российской Федерации
Чаннов Сергей Евгеньевич

кандидат юридических наук, доцент
кафедры прикладной информатики ФГБОУ
ВПО « Саратовский государственный
университет им. Н.Г. Чернышевского»
Амелин Роман Владимирович

Ведущая организация - **ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский
государственный университет»
(национальный исследовательский
университет) (Юридический факультет)**

Защита диссертации состоится 6 октября 2014 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте **http: //www.ssla.ru** ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___» _____ 2014 года.

Учёный секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 сфере, больше половины населения России считает, что качество предоставления государственных услуг за последнее время не изменилось².

На подобное положение дел было обращено внимание Президентом Российской Федерации в одном из посланий Федеральному Собранию РФ, 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

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.

государством посредством института государственных услуг. Исходя из 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. Величина, 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, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, Н.М. Кониная, А.В. Оболонского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, В.О. Лучина, 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 государственной услуги, 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 высококачественная.

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 услуги.

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 предоставление 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 десяти опубликованных работах, три из которых в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией, а также озвучивались диссертантом на международных и всероссийских научно-практических конференциях: Всероссийская конференция V Саратовские правовые чтения «Юридическая наука и право применение» (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.); Научно-практическая конференция «Правозащитная политика в современной России: проблемы формирования» (г. Ульяновск, 16 октября 2012 г.); Международная научно-практическая конференция «Общество, современная наука и образование: проблемы и перспективы» (г. Тамбов, 30 ноября 2012 г.); Научно-практическая конференция «Правозащитная политика в современной России: Концепция правозащитной политики в Российской Федерации: обсуждение проекта» (г. Ульяновск, 26 июня 2013 г.); Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции в образовании и науке» (г. Тамбов, 31 октября 2013 г.); Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти» (г. Саратов, 10 июня 2014 г.).

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** диссертантом обосновывается актуальность выбранной темы исследования; раскрывается степень её научной разработанности; определяются цель, объект и предмет диссертационной работы, её теоретико-методологические основы и эмпирическая база, научная новизна и практическая значимость полученных результатов; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования и его структура.

Глава первая «Понятие и правовая характеристика качества государственных услуг» состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе «Понятие и виды государственных услуг»* анализируется история вхождения термина «государственные услуги» в отечественную правовую действительность.

Автор обращает внимание на неоднозначность употребления данного понятия, как в юридической теории, так и на законодательном уровне, что, по его мнению, свидетельствует о наличии концептуальных недоработок, опосредующих противоречивую правоприменительную практику.

Диссертант исследовал соотношение таких правовых явлений как государственная функция, государственные полномочия и государственная услуга.

В параграфе также приведена концепция сервисного государства, раскрыто содержание публичных услуг и дана сравнительно-правовая характеристика таких разновидностей публичных услуг как социальные, муниципальные и государственные.

С учетом основных точек зрения, имеющихся в специализированной литературе, диссертант приходит к выводу, что государственная услуга – это 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 обеспечении исполнения субъективных обязанностей получателем таких услуг.

Освещая достаточно дискуссионный вопрос о соотношении государственных услуг и гражданско-правовых услуг, автор солидаризируется с точкой зрения ученых, которые настаивают на дифференциации данных понятий.

Обосновывая свою позицию, диссертант отмечает, что наличие публичного элемента, наделенного властными полномочиями, в отношениях, возникающих при предоставлении государственных услуг, строгая регламентация порядка реализации данных полномочий, а также законодательное закрепление ограниченного перечня результатов подобной деятельности исключает данное явление из сферы гражданско-правового регулирования.

Вместе с тем, учитывая монопольные права государства на предоставление государственных услуг во всех сферах жизнедеятельности общества, можно заключить, что гражданин напрямую находится в зависимости от государства, а оно, обязано обеспечить ему основные условия для достойной жизни.

В связи с этим, представляется возможным перенести на деятельность государства по предоставлению услуг общее положение обязательственного права, установленное в статье 309 Гражданского кодекса РФ¹, закрепив в законодательстве о государственных услугах принцип обязательности для публичных субъектов предоставления государственных услуг надлежащего качества в соответствии с требованиями Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов.

¹ См.: Гражданский кодекс РФ (часть первая) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Неоднократные попытки законодателя ввести в российскую правовую действительность платные государственные услуги, оказываемые на более высоком уровне по сравнению со стандартным, либо внеочередным исполнением автору представляются неприемлемыми. Нормы с таким содержанием неизбежно приведут к прямым нарушениям прав граждан на равный доступ к получению качественных государственных услуг, что впоследствии может привести к возрастанию социальной напряженности в обществе.

Констатируя необходимость систематизации государственных услуг, как неотъемлемого условия повышения их качества, диссертант проводит научную классификацию услуг по следующим критериям: право инициирования процесса предоставления услуг; платность государственных услуг; источник финансирования; осязаемость результата; степень сложности; субъект предоставления; субъект получения; порядок предоставления.

Во *втором параграфе «Правовой институт государственных услуг в административном праве России»* автор, анализируя современное административное законодательство, приходит к выводу, что государственные услуги - это объективно сложившееся правовое образование, сформировавшееся адекватно развитию общественных отношений, в рамках признания приоритета интересов граждан.

По мнению диссертанта, правоотношения, складывающиеся в процессе оказания государственных услуг между уполномоченными субъектами и гражданами, интегрированы в систему государственного управления. В этом отношении они относятся к такой группе административных отношений как равноправные, которые выделяются в юридической литературе наряду с отношениями власти-подчинения¹.

Нормативно-правовое регулирование данной сферы общественной жизнедеятельности объективно опосредуют необходимость разработки и

¹ См.: Конин Н.М., Стариков Ю.Н. Административное право России. М., 2010. С. 138.

внедрения конкретного понятийного аппарата, который предполагает наличие в достаточной степени разработанных, простых для понимания гражданами и самими государственными служащими понятий, что является одним из условий достижения поставленных целей.

Автор полагает, что правовой институт административного права под названием «государственные услуги» представляет собой совокупность однородных норм права, регулирующих отношения между публичными органами и гражданами (их объединениями), возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в процессе предоставления государственных услуг.

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 их предоставлении, очередность действий на каждом этапе процесса их предоставления и порядок обжалования бездействия, либо ненадлежащих действий чиновника. Таким образом, в рамках института государственных услуг как структурного элемента системы административного права используется метод императивного правового регулирования.

Подобная строгая регламентация и стандартизация необходима для минимизации усмотрительного характера деятельности должностных лиц государственных органов, большей предсказуемости её результатов и уменьшения коррупционных факторов.

В *третьем параграфе «Качество и доступность государственных услуг как элемент их правовой характеристики»* диссертант обращает внимание на отсутствие в законодательстве определений рассматриваемых понятий.

На сегодняшний день не выработан единый подход к формированию основных показателей качества государственных услуг. Из-за отсутствия теоретических разработок в этой области органам государственной власти приходится самим выкручиваться из сложившейся ситуации, следствием

чего является принятие недоработанных и порой противоречивых нормативно-правовых актов.

Поэтому обращается внимание на научную обоснованность и практическую целесообразность закрепления на федеральном уровне легальных дефиниций «качество государственной услуги» и «доступность государственной услуги».

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.

Понятие «качество», по мнению автора, характеризует государственную услугу с точки зрения множественности её 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.

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.

Государственная услуга является услугой надлежащего качества, если она соответствует установленным в стандарте требованиям.

По мнению диссертанта, в рамках правовой категории «качество государственных услуг» следует выделять такое свойство как доступность

государственных услуг. Это обосновано тем, что закрепление в законодательстве возможности юридических и физических лиц без каких-либо сложностей получить доступ к необходимой государственной услуге, выступает их важнейшим признаком, который позволяет оценить степень демократичности предоставляемых государством услуг, гарантированности доступа к их получению независимо от национальности, расы, вероисповедания, пола и материального достатка.

Доступность характеризует момент, предшествующий обращению за государственной услугой, однако вывод о её качественности потребитель делает в общей совокупности, поэтому доступность выступает составным элементом качества государственной услуги.

Посредством обращения за государственной услугой граждане реализуют свои права и свободы, гарантированные Конституцией РФ. Уровень доступности фактически оказываемых государственных услуг непосредственно оказывает прямое влияние на уровень жизни граждан.

Диссертант в качестве одного из важных условий обеспечения предоставления качественных и доступных государственных услуг рассматривает наличие действенного и короткого по срокам механизма досудебного восстановления нарушенных прав заявителей при оказании услуг.

Автор критически относится к эффективности существующего порядка подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц¹. Ставится под сомнение объективность рассмотрения жалобы тем органом, государственным служащим или должностным лицом которого был нарушен порядок предоставления государственной услуги.

¹ См.: 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» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4829.

Представляется более целесообразным в данном случае применить порядок, предусмотренный для обжалования решений руководителя органа, а именно передать жалобу в вышестоящий орган.

В четвертом параграфе *«Зарубежный опыт обеспечения качества государственных услуг и их доступности»* анализируется опыт зарубежных государств по повышению качества государственных услуг, рассматривается возможность заимствования и адаптации ряда мер по оптимизации процессов предоставления государственных услуг в рамках отечественной действительности.

Диссертант отмечает, 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; создано электронное правительство по примеру «Правительство On-line» в Канаде, «BundOnline» в Германии и др.

Анализ правовой литературы и законодательства зарубежных стран позволил сделать вывод, что в ряде наиболее развитых государств (США, Англия, Германия, Франция, Канада) наблюдается тенденция децентрализации государственного управления. В её рамках основные преобразования направлены на привлечение частных средств и использование частного потенциала для расширения возможностей исполнения публичных задач, а также на повышение качества и доступности государственных услуг.

Выражая свое отношение к подобным мерам, автор отмечает, 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, что недопустимо.

Таким образом, на современном этапе развития большинство

государств мира преследует цель обеспечения благоприятных условий жизни граждан посредством предоставления государственных услуг надлежащего качества.

Указывая на наличие схожих проблем в этой сфере, стоящих перед отечественной и зарубежной наукой, диссертантом сформулированы рекомендации по оптимизации процессов предоставления государственных услуг в России с учетом решений и ошибок, совершенных другими странами.

Глава вторая «Особенности административно-правового регулирования в сфере обеспечения качества государственных услуг» включает в себя три параграфа.

В *первом параграфе «Требования к качеству и стандарты государственных услуг»* обращается внимание на отсутствие должного контроля качества предоставляемых государственных услуг. Существующие в российской правоприменительной практике критерии качества государственных услуг, которые закреплены в большинстве действующих административных регламентов, в полной мере не дают реальную оценку и не позволяют достоверно определить, остался ли удовлетворенным заявитель оказанной ему государственной услугой.

Диссертантом приведены популярные в зарубежных странах модели оценки качества государственных услуг, выявлены их положительные и отрицательные стороны и сделан вывод о возможности их применения в Российской Федерации. Для сравнения автором кратко изложены существующие в России подходы к критериям оценки качества оказания государственных услуг.

В параграфе также выявлены общие методы, используемые в оценке качества предоставленной государственной услуги: 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 к оценке услуг, используемых в коммерческих структурах, в государственном секторе.

Диссертант полагает, что успешность и применимость конкретной методики оценки качества государственных услуг зависит от полноты и оптимальности подобранной системы критериев качества, лежащей в ее основе.

Делается вывод о том, что целесообразно проводить контроль не только на завершающей стадии, когда происходит непосредственный контакт с заявителем, но и прослеживать весь процесс оказания государственной услуги, начиная с взаимоотношений между сотрудниками и с межведомственного сотрудничества, на предмет их улучшения и соответственно повышения эффективности деятельности государственных органов.

На основе анализа существующих в правовой доктрине подходов к определению понятия «качество государственных услуг» автор вывел свое определение данного понятия: это степень соответствия оказанной услуги совокупности обязательных требований, закрепленных в стандарте посредством установления системы критериев оценки, позволяющих измерять, учитывать и контролировать процесс предоставления государственной услуги.

Диссертант выделяет пять групп 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; к результату государственной услуги; к персоналу; к доступности государственной услуги; к месту предоставления государственной услуги.

В этом же параграфе автор изложил свое видение дискуссионных вопросов о правовой природе стандартов государственных услуг и об объединении стандартов и регламентов в один правовой документ.

Придание стандарту государственной услуги статуса нормативного правового акта, путем включения в состав административного регламента, 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.

Кроме того, в названном параграфе определяются лица, которые могут выступать заказчиками государственных услуг, дается определение понятию стандарт государственной услуги как нормативно закреплённой совокупности требований к качеству государственной услуги, выраженных в системе показателей, учитывающих в равной степени потребности заявителей и финансовые возможности уполномоченных субъектов.

На взгляд диссертанта, при разделении документов на те, которые заявитель для получения государственной услуги должен представить лично, и те документы, которые государственные органы, оказывающие соответствующую услугу, должны истребовать в рамках межведомственного взаимодействия, важно 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.

Во втором параграфе «Развитие административных процедур как условие обеспечения качества государственных услуг» рассматривается вопрос о соотношении таких понятий как административный процесс и административная процедура, некоторые сложные вопросы оптимизации административной процедуры предоставления государственной услуги (например, сокращение срока предоставления государственной услуги, сокращение количества документов, представляемых заявителями для предоставления государственной услуги, предоставление государственной услуги в электронной форме).

Диссертант находит обоснованным мнение С.В. Тихомирова, согласно которому особенностью административно-процедурной деятельности, которая отличает её от процессуальной деятельности, является её цель, выражающаяся не в применении мер принуждения, а в обеспечении эффективной исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, а также в осуществлении прав частных лиц¹.

Обобщив имеющиеся в правовой доктрине подходы к определению понятия «административная процедура», автор сформулировал следующее определение: административная процедура – это 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.

Делается вывод, что оптимизировать административные процедуры призваны административные регламенты посредством закрепления в них обязательного порядка, условий и сроков совершения определенных действий уполномоченными субъектами в рамках осуществления своих компетенций.

При этом административный регламент предоставления каждой государственной услуги должен содержать общий перечень административных процедур, наиболее полно отражающих процесс взаимодействия уполномоченных государственных органов и заявителей.

Проанализировав существующие в правовых актах понятия «регламент», автор пришел к выводу о том, что законодатель использует его в одном, едином понимании, как некоего свода правил, определяющих официальный порядок деятельности уполномоченных органов государственной власти, организует внутреннее функционирование структурных элементов и должностных лиц, а также распределение их полномочий.

¹ См.: Попов Л.Л., Мизгачев Ю. И., С.В. Тихомиров Административное право России: учебник / под общ. ред. Л.Л. Попова. М., 2008. С. 632.

Также в настоящем параграфе приведена классификация административных регламентов.

По мнению диссертанта, для обеспечения единой правоприменительной практики, как на федеральном уровне, так и на региональном, необходимо утвердить Типовой административный регламент предоставления государственной услуги.

В третьем параграфе «Совершенствование организационно-правового обеспечения качества и доступности государственных услуг на федеральном и региональном уровнях» выявлены типичные факторы, оказывающие отрицательное влияние на качество государственных услуг, затронута проблема предоставления заявителям комплекса услуг, связанных с определенным событием действительности или жизненным эпизодом в результате однократного обращения.

Автором приведены требования, которым должны соответствовать предоставляемые уполномоченными органами власти комплексы государственных и муниципальных услуг; признаки «жизненных ситуаций», при наличии которых заявитель вправе претендовать на получения комплексной услуги.

Указывая на отсутствие нормативного регулирования деятельности государственных органов по предоставлению услуг в рамках «жизненных ситуаций», диссертант предлагает закрепить на законодательном уровне понятие «жизненная ситуация», под которой следует понимать совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся либо прекращающихся в связи с наступлением определенного юридического факта, с которым законодательство связывает возможность обращения за государственной услугой.

Кроме того, в названном параграфе отмечается, что 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.

Также диссертантом раскрывается деятельность недавно созданных многофункциональных центров, как одной из мер по совершенствованию порядка предоставления государственных услуг, определяется его место в отношениях по предоставлению государственных услуг, а также высказываются предложения по повышению качества, доступности и оптимизации государственных услуг (например, электронные услуги, информированность заявителей о предоставляемых государственных услугах, предварительное консультирование заявителей, делегирование некоторых полномочий по предоставлению государственных услуг в частный сектор).

Институт аутсорсинга, как элемента дерегулирования государственного управления при повышении качества и доступности государственных услуг, по мнению автора, 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, диссертант 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.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, сформулированы основные научные выводы, а также рекомендации по обеспечению качества государственных услуг.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

- статьи в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауке России:

1. *Исаков А. Р.* К вопросу о понятии государственных услуг / А. Р. Исаков // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: изд-во Саратовский филиал ИГП РАН, 2013. № 1(50). С. 118-122. (0,3 п.л.);

2. *Исаков А.Р.* Государственные услуги как институт административного права / А. Р. Исаков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2013. № 2(91). С. 70-75. (0,3 п.л.);

3. *Исаков А. Р.* Государственные услуги и их классификация / А. Р. Исаков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. № 6 (95). С. 91-96. (0,3 п.л.);

- статьи в иных научных изданиях:

4. *Исаков А.Р.* О необходимости совершенствования законодательного определения государственных услуг / А. Р. Исаков // Юридическая наука и правоприменение (V саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. всерос. науч.-практ. конф., г. Саратов, 1-2 июля 2012г. Саратов: изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2012. С. 98-99. (0,2 п.л.);

5. *Исаков А.Р.* Государственные услуги в Законодательстве РФ / А. Р. Исаков // Общество, современная наука и образование: проблемы и перспективы: сб. науч. ст. междунар. науч.-практ. конф., г. Тамбов, 30

ноября 2012 г. Тамбов: изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. С. 58-60. (0,2 п.л.);

6. *Исаков А.Р.* Государственные услуги как форма реализации прав граждан / А. Р. Исаков // Правозащитная политика в современной России: проблемы формирования: сб. ст. Ульяновск: изд-во Ульяновского государственного педагогического университета им. И.Н. Ульянова, 2013. С. 65-68. (0,3 п.л.);

7. *Исаков А.Р.* Зарубежный опыт оптимизации взаимодействия должностных лиц и граждан / А. Р. Исаков // Правозащитная политика в современной России: проблемы формирования: сб. ст. Ульяновск: изд-во Ульяновского государственного педагогического университета им. И.Н. Ульянова, 2013. С. 160-164. (0,3 п.л.);

8. *Исаков А.Р.* Регламентация административных процедур предоставления государственных услуг / А.Р. Исаков // Современные тенденции в образовании и науке: сб. науч. ст. междунар. науч.-практ. конф., г. Тамбов, 31 октября 2013 г. Тамбов: изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2013. С. 55-57. (0,2 п.л.);

9. *Исаков А.Р.* Качество государственных услуг / А. Р. Исаков // Право. Законодательство. Личность. Саратов: изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2013. № 2. С. 32-38. (0,3 п.л.);

10. *Исаков А.Р.* К вопросу о платности государственных услуг / А. Р. Исаков // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: сб. науч. труд. по материалам междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 10 июня 2014 г. Саратов: изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. С. 67-70 (0,2 п.л.).