

На правах рукописи

БЕСЧАСТНОВА Лилиана Владиславовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
УСЛУГ**

12.00.14. – административное право; финансовое право;
информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2008

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
КОНИН Николай Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
БАКАЕВА Ольга Юрьевна

кандидат юридических наук, доцент
ЧАННОВ Сергей Евгеньевич

Ведущая организация — **ГОУ ВПО «Астраханский государственный
технический университет» (юридический
факультет)**

Защита диссертации состоится 2 декабря 2008 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 2008 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат юридических наук, доцент

 И.С. Морозова

Актуальность диссертационного исследования.

Проводимая в настоящее время в Российской Федерации административная реформа настоятельно требует изменить характерную для нашей страны и существующую еще с советских времен систему отношений между государственными органами исполнительной власти, подведомственными им учреждениями и гражданином, при которой последний выступает в роли просителя даже в случае удовлетворения его бесспорных прав и законных интересов. Одним из важнейших направлений процесса реформирования государственного управления является формирование и развитие системы государственных услуг. Результатом реализации данного направления должно стать создание такого правового поля и реального его воплощения в административно-правовую практику, при котором потребители государственных услуг будут обладать широкими правами и полномочиями и не являться пассивными субъектами, которыми манипулируют государственные служащие.

Определенные шаги для достижения вышеназванной цели делаются. Разрабатываются и принимаются административные регламенты предоставления государственных услуг, должностные регламенты государственных служащих, внедряются в работу государственных органов исполнительной власти электронные административные регламенты предоставления государственных услуг. Но пока еще рано говорить о реализации всех программно-целевых установок административной реформы в данной сфере. Так, Президент Российской Федерации в своем выступлении после принесения присяги особо подчеркнул, что «много еще предстоит сделать – сделать, чтобы государство было действительно справедливым и заботливым по отношению к гражданам, чтобы обеспечить самые высокие стандарты жизни, чтобы как можно больше людей смогли причислить себя к среднему классу, могли по-

лучить хорошее образование и качественные услуги в области здравоохранения»¹.

В нормативно-правовых актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации государственные услуги выделены в самостоятельную управленческую категорию, и функция их предоставления закреплена в качестве важнейшей за государственными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями. Вместе с тем термин «государственная услуга» не получил толкования ни в правовых источниках, ни в научных исследованиях по административному праву, что порождает различное понимание указанной категории учеными и юристами-практиками.

Актуальность темы исследования определяется также и тем, что значительная часть граждан России дает отрицательную оценку качеству государственных услуг. По данным независимых опросов, качество государственных услуг и формы их предоставления удовлетворяют не более 14 процентов населения². На наш взгляд, в целях оптимизации механизма предоставления государственных услуг политика государства должна быть продуманной и построена на соответствующем современным реалиям комплексном анализе административно-правового регулирования государственных услуг.

Степень разработанности темы и теоретические основы исследования. На современном этапе развития отечественной юридической науки отсутствуют комплексные научные исследования в сфере административно-правового регулирования государственных услуг.

Вместе с тем необходимо отметить, что общетеоретические вопросы услуг в целом как правовой и экономической категории достаточно подробно исследованы такими видными отечественными учеными-юристами и учеными-экономистами, как Э.М. Агабабьян, В.Т. Баринов, Н.А. Баринов, Б.А. Ду-

¹ Медведев Д. Уважать и охранять права и свободы человека // Российская газета. 2008. 8 мая.

² См.: Селезнев П. И. Развитие государственных услуг в современной экономической системе. Дис. ... канд. эк. наук. М. 2006. С. 3.

бовиков, П.М. Емец, Г.К. Закарая, А.Ю. Кабалкин, Н.Б. Кобелев, В.Е. Козак, В.Е. Комаров, Н.М. Конин, В.П. Корчагин, А.И. Кочерга, С. Круль, Э. Липинский, В.М. Манохин, В.А. Медведев, Э.Ф. Миженская, В.И. Новоселов, Л.Н. Овсянников, С.Н. Подольский, Т.Д. Полякова, Д.И. Правдин, Ф.Ф. Ревякин, М.Г. Розе, М.Б. Россинский, Л.С. Сбытова, М.В. Солодков, В.Д. Улановская, В. Ястржембовский.

Отдельные аспекты в рамках дискуссии по вопросу толкования термина «государственная услуга» рассматривались в работах Ю.М. Акаткина, Л.М. Кликич, В.Н. Лексина, И.В. Лексина, М.И. Лепихова, А.В. Нестерова, П.И. Селезнева, Э.В. Талапиной, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомирова, А.Е. Шаститко.

Некоторые проблемы административно-правового регулирования государственных услуг были освещены в исследованиях В.Г. Вишнякова, Е.Н. Жуковой, Н.А. Игнатюк, С.Е. Нарышкина, А.Ф. Ноздрачева, О.В. Панковой, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, А.В. Шарова, А.В. Яцкина.

Теоретической основой диссертации послужили труды по административному праву таких видных ученых, как В.Б. Аверьянова, Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Г. В. Атаманчука, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Г.А. Дорохова, Н.И. Еропкина, А.А. Кармолицкого, А.П. Ключниченко, Ю.М. Козлова, И.Н. Кузнецова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, А.В. Оболенского, М.И. Пискотина, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, Н.Ю. Хаманевой.

Ряд выводов исследования сформулирован на основе трудов отечественных правоведов и экономистов: Л.И. Абалкина, С.Ф. Анисимова, Л.Е. Басовского, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, В.П. Грибанова, В.Л. Кулапова, Е.Н. Лобачевой, А.В. Малько, Ю.А. Палкина, Ю.Н. Пахомова, Б.А. Райзберга, В.Г. Слагоды, В.В. Субочева, З.М. Чешки.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере предоставления государственных услуг в Российской Федерации, и особенности их административно-правового регулирования.

Предмет исследования – административно-правовые нормы, закрепляющие механизм предоставления государственных услуг в Российской Федерации.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является системный анализ административно-правового регулирования государственных услуг.

Указанная цель достигается при решении следующих задач:

- определить понятие и функции государственной услуги;
- разработать классификацию государственных услуг;
- рассмотреть принципы государственных услуг;
- выявить субъектов оказания государственных услуг;
- исследовать деятельность федеральных агентств по оказанию государственных услуг;
- проанализировать предоставление государственных услуг в субъектах Российской Федерации;
- рассмотреть понятие и виды государственного контроля и надзора как организационно-правовых способов обеспечения предоставления государственных услуг;
- исследовать административную и другие виды правовой ответственности как заключительную стадию контрольно-надзорной деятельности государства в сфере предоставления государственных услуг.

Методологическая основа исследования. Для достижения цели исследования и решения поставленных задач были использованы общенаучные методы познания: индукции и дедукции, метод анализа и синтеза, абстрагирования, системно-структурный подход, исторический и логический методы; специальный метод – статистический и частно-научные методы: метод толкования норм права, догматико-юридический, метод сравнительного правоведения.

Эмпирическая и нормативно-правовая база исследования. В качестве эмпирического материала в работе использовались статистические данные,

результаты социологических исследований, материалы научно-практических конференций и печати.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция РФ, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, приказы, распоряжения, письма и регламенты федеральных органов исполнительной власти, а также государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленные на обеспечение прав и свобод граждан и организаций в сфере предоставления государственных услуг, а также эффективное функционирование государственных органов исполнительной власти, подведомственных им учреждений в данной сфере.

Научная новизна диссертации определяется сформулированными выше целью и задачами, способами их решения. Автором впервые проведено комплексное исследование юридической природы государственных услуг, выделены признаки, функции, сформулировано понятие данного правового явления. Предпринята попытка систематизировать государственные услуги, разработать основные принципы предоставления государственных услуг, определить состав субъектов, предоставляющих государственные услуги. Диссертантом проведен комплексный анализ новейшего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего отношения, возникающие в сфере предоставления государственных услуг, и подготовлены предложения, направленные на совершенствование нормативной базы.

Автором исследован государственный контроль и надзор в сфере предоставления государственных услуг, выявлены проблемы осуществления данных организационно-правовых способов обеспечения предоставления государственных услуг и предложены пути их решения. Впервые проведен анализ административной ответственности, применяемой в сфере предоставления государственных услуг. На основе детального исследования статей Уголовного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, Трудового кодекса РФ

выделены основания уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной и материальной ответственности, применяемой в сфере предоставления государственных услуг.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Уточняется понятийный аппарат административно-правовой науки, в частности, дается авторское определение понятия государственной услуги. Государственная услуга представляет собой нормативно-закрепленную, правомерную, индивидуализированную деятельность, т.е. ряд целесообразных, совершаемых в определенной последовательности действий государственных органов, подведомственных им учреждений по запросу граждан или организаций, или в порядке исполнения полномочий, возложенных на конкретные органы государственной власти, подведомственные им учреждения, имеющую полезный эффект, направленный на реализацию и обеспечение прав и законных интересов граждан (организаций) или исполнение возложенных на них обязанностей.

2. Автором предложена развернутая научная классификация государственных услуг.

3. Диссертантом разработаны принципы государственных услуг, реализация которых имеет стратегическое значение для улучшения положения в сфере предоставления государственных услуг.

4. Обосновывается необходимость разработки и нормативного закрепления единых критериев определения цен на государственные услуги, позволяющих определить, из каких именно затрат формируется стоимость (временные затраты, необходимость получения содействия других государственных органов, характер и сложность деятельности и т.д.) и установить соразмерность цены качеству соответствующей государственной услуги.

5. Аргументируется возможность передачи отдельных видов государственных услуг негосударственным организациям, предлагаются пути и условия такой передачи. Обязательным субъектом предоставления государственных

ных услуг в сфере здравоохранения и в сфере образования в числе других субъектов, их оказывающих, должно являться государство, так как предоставление государственных услуг в указанных сферах является обязанностью государства, закрепленной ст.ст. 41, 43 Конституции РФ.

6. Доказывается необходимость четкого формулирования целей и задач деятельности федеральных агентств в положениях о них, что, в свою очередь, позволит дать объективную оценку деятельности рассматриваемых федеральных органов исполнительной власти, правильно рассчитать и распределить имеющиеся ресурсы, спланировать деятельность, сконцентрировать усилия на эффективном предоставлении закрепленных за федеральными агентствами государственных услуг.

7. Указывается на необходимость разработки соглашений между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, определяющих основные направления и формы их взаимодействия, а также регламентов межведомственного взаимодействия, а именно регламентов, регулирующих процесс предоставления государственных услуг, протекающий при взаимодействии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Обосновывается необходимость учитывать мнение субъектов Российской Федерации при создании на их территории территориальных органов федеральных агентств.

8. В основу государственного контроля и надзора в сфере предоставления государственных услуг должен быть положен стандарт государственной услуги. Стандарт государственной услуги – это обязательные для исполнения правила, установленные в интересах получателя, содержащие совокупность характеристик государственной услуги, определяющих ее способность при фиксированных затратах труда и средств удовлетворять установленные или предполагаемые потребности граждан (организаций) в отношении процесса и

результата обслуживания. Диссертант обосновывает необходимость разработки и принятия федерального закона о стандартах государственных услуг.

9. Предлагается разработать и закрепить в правовых актах методики анализа и подсчета всех составляющих показателя эффективности соответствующей деятельности по оказанию государственных услуг. Диссертант критически оценивает снижение эффективности коллективного труда как основание привлечения к административной ответственности государственных служащих, оказывающих государственные услуги. Автор полагает, что формула, по которой рассчитывается абсолютный показатель деятельности конкретного государственного служащего, который, в свою очередь, ложится в основу расчета эффективности коллективного труда: $Эт = Рт - Зт$, где: Эт - экономический эффект за расчетный период; Рт - стоимостная оценка результатов реализации решения за расчетный период; Зт - стоимостная оценка затрат на реализацию решения за расчетный период отражает только конечный результат деятельности по оказанию государственной услуги, а сам процесс удовлетворения потребностей граждан (организаций), являющийся составным элементом качества государственной услуги, остается не учтенным.

10. В целях повышения эффективности предоставления государственных услуг диссертантом разработаны две статьи, которыми предлагается дополнить Главу 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: статья 5.39 со зн. 1: «Ненадлежащее обеспечение доступа к получению информации о деятельности государственных органов исполнительной власти»; статья 5.56 «Нарушение порядка приема и (или) рассмотрения обращений».

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что оно является первым комплексным научным исследованием в сфере административно-правового регулирования государственных услуг.

Основные теоретические положения и основанные на них выводы доведены до уровня практических рекомендаций по совершенствованию адми-

нистративно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере предоставления государственных услуг.

Сделанные в ходе работы выводы по развитию системы государственных услуг обеспечат принятие последовательных и целесообразных решений по проведению административной реформы в данной сфере и дальнейшее совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений по предоставлению государственных услуг.

Результаты исследования могут быть использованы научными работниками при анализе вопросов административно-правового регулирования государственных услуг, а также изучении курса Административного права.

Апробация результатов исследования.

Диссертация выполнена на кафедре административного и муниципального права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Выводы и предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, обсуждены на заседании кафедры и изложены автором в семи опубликованных работах, озвучивались диссертантом на всероссийских конференциях в г. Астрахани (2004-2008гг.), в г. Пенза (2007г.).

Материалы диссертационного исследования используются автором при консультировании граждан в юридической клинике, организованной в филиале Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» в г. Астрахани.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами, уровнем научной разработки исследуемой проблемы. Диссертация состоит из введения, трёх глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и литературы.

Основное содержание работы.

Во **введении** обосновывается актуальность темы, степень научной работанности, определяются объект и предмет, цель и задачи исследования, характеризуется методологическая основа, научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, и практическая значимость работы.

Глава первая «Понятие, классификация и принципы государственных услуг» посвящена системному анализу понятия, функций и принципов государственной услуги, разработке классификации государственных услуг.

В первом параграфе – «Понятие и функции государственной услуги», обратившись к истории вопроса, автор приходит к выводу, что государственные услуги как правовое явление существуют давно. Однако термин «государственная услуга» как в законодательстве, так в научной литературе ранее прямо не употреблялся. Введение термина «государственная услуга» в современное законодательство, по мнению диссертанта, было продиктовано изменением понимания роли государства, утверждением приоритета интересов граждан.

Автор отмечает, что институт государственных услуг в том значении, которое в него вкладывается в настоящее время в процессе проведения административной реформы в Российской Федерации, т.е. государства как поставщика услуг гражданам и организациям, был заимствован у западных государств. В подтверждение диссертант приводит примеры толкования термина «государственная услуга» в зарубежных странах.

Обратившись к опыту, накопленному в сфере административного права, экономической теории, гражданского права, маркетинга, психологии, автор выделяет и анализирует существенные признаки, характерные как понятию «услуг» в целом, так и понятию «государственных услуг», выявляет признаки свойственные непосредственно государственной услуге.

Автор приходит к выводу, что государственная услуга – это общественное отношение, объектом которого выступает определенная потребность гражданина или организации. Диссертант детально исследует понятие «потребность» и ее взаимосвязь с понятием «интерес», так как последним охва-

тывается сама потребность и подбор определенных средств, способов для ее удовлетворения. По мнению автора, в настоящее время все актуальней становится необходимость научного осмысления имеющихся, предполагаемых потребностей или их отсутствия в государственных услугах, которое позволило бы точнее определить и сформировать состав государственных услуг, выявить имеющиеся «навязанные» государственные услуги (т.е. услуги, потребность в получении которых отсутствует) и избежать появления таковых в будущем.

Исследуя вопрос ценообразования государственных услуг, автор обосновывает необходимость разработки и нормативного закрепления единых критериев определения цен на государственные услуги, позволяющих определить, из каких именно затрат формируется стоимость (временные затраты, необходимость получения содействия других государственных органов, характер и сложность деятельности и т.д.) и установить соразмерность цены качеству соответствующей государственной услуги.

Освещая достаточно дискуссионный в настоящее время вопрос разграничения понятий «публичная услуга» и «государственная услуга», автор приходит к выводу о том, что в законодательстве эти два термина уравниваются, так как в соответствии с п. 9 Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2004г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»¹ в состав субъектов, оказывающих государственные услуги, входят государственные органы, подведомственные им учреждения, а также *иные* организации, проект закона «О стандартах государственных услуг»² и п. 11 Постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государст-

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023; № 31. Ст. 3234; № 38. Ст. 3775; № 42. Ст. 4107; № 47. Ст. 4635; 2005 № 30. Ст. 3136; № 37. Ст. 3740; № 41. Ст. 4119; 2006. № 20. Ст. 2162; 2007. № 7. Ст. 862; № 12. Ст. 1374; № 40. Ст. 4717; 2008. № 20. Ст. 2290.

² См.: www.csr.ru

венных услуг»¹ включают наравне с вышеперечисленными субъектами, оказывающими государственные услуги, и органы местного самоуправления. Диссертант, соглашаясь с тем, что положения указанных нормативно-правовых актов соответствует основному замыслу административной реформы – перераспределению государственных функций между государственными органами и обществом, особо подчеркивает, что отнесение к субъектам, оказывающим государственные услуги, не только государственных органов, но и подведомственных государственным органам учреждений, оправдано, так как они выполняют под руководством органов государственного управления, которым они подчинены, задачи, входящие в компетенцию этих органов государственного управления², имеют организационные и имущественные связи с этой системой. Именно в подведомственных государственным органам исполнительной власти учреждениях (больницах, образовательных учреждениях и др.) граждане и организации реализуют свои права, и, что особенно важно для потребителей государственных услуг, – государство берет на себя субсидиарную ответственность по обязательствам подведомственных ему учреждений. А вот отнесение к субъектам, оказывающим государственные услуги иных организаций и органов местного самоуправления, не позволяет в научном плане применять термин *государственные услуги*, так как по своему правовому статусу данные субъекты не являются государственными, что, в свою очередь, порождает исключение из характеристики их деятельности ряда признаков, характерных для государственных услуг. Таким образом, автор констатирует факт коллизии между законодательным и доктринальным пониманием термина «государственная услуга».

Диссертант выделяет основные функции (в данном случае под функциями понимается осуществление определенного назначения, долговременной цели или задачи с достижением определенных результатов) государственных услуг, характерные всем видам государственных услуг: удовле-

¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50. Ст. 6285; 2008. № 18. Ст. 2063.

² Волков Н. А. Советское государственное управление и система его органов. Ученые записки Белорусского университета. Вып. 34. 1957. С. 87.

ние потребностей граждан и организаций; обеспечение социального здоровья общества и социальной защищенности населения; формирование соответствующего качеству и доступности государственных услуг уровня жизни. Также диссертант выделяет функции, которые присуще конкретным видам государственных услуг.

Диссертантом дается авторское определение государственной услуги. **Государственная услуга представляет собой нормативно-закрепленную, правомерную, индивидуализированную деятельность, т.е. ряд целесообразных, совершаемых в определенной последовательности действий государственных органов, подведомственных им учреждений по запросу граждан или организаций, или в порядке исполнения полномочий, возложенных на конкретные органы государственной власти, подведомственные им учреждения, имеющую полезный эффект, направленный на реализацию и обеспечение прав и законных интересов граждан (организаций) или исполнение возложенных на них обязанностей.**

Во втором параграфе «Классификация государственных услуг» диссертант разрабатывает развернутую научную классификацию государственных услуг.

Автор проводит классификацию государственных услуг по следующим критериям. В зависимости от возмездности предоставления государственные услуги делятся на платные и льготные. В свою очередь, к льготным государственным услугам относятся частично оплачиваемые и бесплатные государственные услуги. Диссертант особо отмечает, что производимые государством услуги оплачиваются потребителями через налоги, поэтому они должны предоставляться без взимания с граждан каких-либо средств, кроме установленной налоговым законодательством государственной пошлины. Автор предлагает перечень оснований, в соответствии с которым возможно и оправдано взимание платы за предоставляемые государственные услуги. Диссертантом отмечается необходимость учета социальной значимости и эконо-

мических возможностей государства при решении вопроса об установлении цены на соответствующие государственные услуги.

В зависимости от уровня доступности государственные услуги делятся на общедоступные и с ограниченным доступом; от сферы оказания – предоставляемые в экономической, социально-культурной сфере и сфере охраны и защиты безопасности личности, общества и государства; в зависимости от ведомственной принадлежности государственные услуги делятся на государственные услуги, оказываемые федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральными агентствами, подведомственными федеральным министерствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральными агентствами, подведомственными федеральным министерствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ; в зависимости от формы, в которой выражается результат деятельности по оказанию государственных услуг, материальные и нематериальные; от сложности мониторинга результатов оказания государственных услуг – государственные услуги с возможностью беспрепятственного осуществления мониторинга и государственные услуги, проведение мониторинга, результатов которых вызывает определенные трудности; от содержания, удовлетворяемой потребности – государственные услуги, удовлетворяющие духовные потребности, и государственные услуги, удовлетворяющие физические потребности; в зависимости от субъекта, обладающего потребностью, – государственные услуги, удовлетворяющие личные потребности, и государственные услуги, удовлетворяющие общественные потребности; от причины обращения за государственной услугой – вынужденные (в данной группе автор особо выделяет навязанные государственные услуги) и добровольные; в зависимости от юридического факта, обусловившего необходимость обращения за государственной услугой, – обусловленные событиями и обусловленные действиями; от выполняемых функций – интеллектуальные, охраны здоровья, государствен-

ные услуги по удовлетворению бытовых потребностей, влияющие на жизненный уровень, государственные услуги, улучшающие жилищные условия, влияющие на воспроизводство населения, экологические, обеспечивающие безопасность, обеспечивающие развитие и стабильность экономики; в зависимости от профессионализма оказания государственные услуги делятся на обычные профессиональные и профессиональные квалифицированные; в зависимости от того, базируется ли предоставление государственной услуги на труде человека или на использовании оборудования, – базирующиеся на использовании человеческого труда и базирующиеся на использовании техники (данная группа содержит две подгруппы: автоматизированные государственные услуги и государственные услуги, оказываемые с использованием материалов, машин, оборудования); в зависимости от продолжительности процесса оказания государственных услуг – единовременные и длительные; в зависимости от инициатора возникновения правоотношения по оказанию государственных услуг – государственные услуги, предоставляемые по инициативе граждан и организаций, и государственные услуги, оказываемые по инициативе государственных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений; в зависимости от целей, преследуемых услугополучателями, – реализующие права, реализующие законные интересы и обеспечивающие содействие в реализации законных обязанностей; в зависимости от формы выражения – письменные и устные, в зависимости от материальной формы выражения – денежные и натуральные.

В третьем параграфе «Принципы государственных услуг» автор, анализируя проблемы, существующие в сфере предоставления государственных услуг, разрабатывает принципы государственных услуг, реализация которых имеет стратегическое значение для улучшения положения в рассматриваемой области. Под принципами государственных услуг автор понимает основополагающие идеи, требования, исходные положения, установки, лежащие в основе оказания государственных услуг и выражающие их сущность.

Диссертант выделяет следующие принципы предоставления государственных услуг: принцип гуманизма, принцип демократизма, принцип законности, принцип гласности, принцип равенства перед законом и судом, принцип доступности государственных услуг. Исследуя принцип доступности государственных услуг, диссертант акцентирует внимание на том, что одним из оснований доступности государственных услуг является отсутствие административных барьеров, под которыми автор понимает любое препятствие, созданное потребителю в получении государственной услуги, если оно установлено решением государственного органа либо может быть устранено или уменьшено соответствующим решением, либо явилось следствием бездействия, то есть отсутствия необходимых решений в создании условий для беспрепятственного получения государственной услуги.

Наряду с вышеуказанными принципами автор также выделяет и исследует территориальный принцип, принцип плановости, принцип мотивированности отказа в предоставлении государственной услуги, принцип ответственности, принцип ориентации государственных органов и подведомственных им учреждений, оказывающих государственные услуги на результат, принцип открытости, принцип недопустимости снижения уровня требований к государственной услуге по сравнению с базовыми требованиями, предусмотренными административными регламентами предоставления государственных услуг и стандартами государственных услуг.

Во второй главе «Административно-правовое регулирование деятельности государственных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений по предоставлению государственных услуг» исследуется состав субъектов, предоставляющих государственные услуги, анализируется предоставление государственных услуг как функция федеральных агентств, а также предоставление государственных услуг в субъектах Российской Федерации.

В первом параграфе «Субъекты предоставления государственных услуг» рассматривается состав субъектов, предоставляющих государственные услуги.

Анализируя положения о федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, диссертант отмечает, что одна из основных задач – необходимость четкого функционального деления органов исполнительной власти и устранения дублирования полномочий, в целях достижения которой была создана новая система и структура федеральных органов исполнительной власти, - не решена. Автор акцентирует внимание на том, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ функция по оказанию государственных услуг закреплена непосредственно за федеральными агентствами, однако, наравне с данными субъектами ее осуществляют и федеральные министерства, и федеральные службы.

Диссертант отмечает, что одна из причин осуществления функции оказания государственных услуг федеральными министерствами и федеральными службами коренится в том, что многие из них подвергаются реорганизации, связанной с упразднением федеральных агентств и передачей их функций федеральным министерствам и федеральным службам. Диссертант выявляет и причину дублирования полномочий при предоставлении государственных услуг – устаревшее законодательство, требующее изменений в связи с созданием новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Изучив опыт зарубежных государств по созданию и поощрению альтернативных государственным систем предоставления государственных услуг, ориентированных, в первую очередь, на потребителя, и являющихся наилучшим средством оптимизации деятельности в сфере предоставления

¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023; 2005. № 52 (ч. 3). Ст. 5690; 2007. № 40. Ст. 4717; 2008. № 20. Ст. 2290; 2005. № 12. Ст. 1023; 2006. № 14. Ст. 1509.

государственных услуг, диссертант, рассматривает возможность передачи определенной группы государственных услуг негосударственным организациям в административном и договорном порядке и разрабатывает условия такой передачи.

Основываясь на статистических данных, характеризующих деятельность федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений, диссертант отмечает, что при решении вопроса о передаче государственных услуг в негосударственный сектор, одной из первоочередных задач должна стать оценка целесообразности деятельности данных организаций.

По мнению автора, итогом вхождения государственных услуг в конкурентную среду с действующими в ней рыночными законами должно стать повышение качества государственных услуг, равенство перед гражданами и организациями государственных и негосударственных субъектов оказания государственных услуг, так как назначение оказываемых услуг идентично. Диссертантом приводятся примеры повышения качества государственных услуг как следствие их передачи негосударственным организациям.

Автор акцентирует внимание на двух видах государственных услуг – государственные услуги в сфере здравоохранения и государственные услуги в сфере образования, обязательным субъектом предоставления которых в числе других субъектов, их оказывающих, должно являться государство. Отмечается, что оказание государственных услуг в указанных сферах в соответствии с Конституцией РФ (ст.41, 43) является обязанностью государства, следовательно, полная передача данных видов государственных услуг в частный сектор будет являться неконституционной. Автор подчеркивает, что отказ государства от продуцирования государственных услуг в данных сферах повлечет нарушение принципа доступности оказания государственных услуг для широких слоев населения (услуги в данных сферах по преимуществу являются бесплатными), так как передача данных услуг потребует возмещения издержек, которые будут нести частные организации.

Во втором параграфе «Оказание государственных услуг как функция федеральных агентств» автор, анализируя положения о федеральных агентствах, приходит к выводу, что практически во всех из них, за исключением положений о федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ¹, отсутствуют цели создания данных исполнительных органов государственной власти. В связи с этим диссертант указывает на необходимость четкого формулирования целей и задач деятельности федеральных агентств в положениях о них, что, в свою очередь, позволит дать объективную оценку деятельности рассматриваемых федеральных органов исполнительной власти, правильно рассчитать и распределить имеющиеся ресурсы, спланировать деятельность, сконцентрировать усилия на эффективном предоставлении закрепленных за федеральными агентствами государственных услуг.

Проведенный автором анализ положений о федеральных агентствах показал, что одни из них содержат приблизительный перечень государственных услуг, которые должны оказывать соответствующие государственные органы, другие – только сферу деятельности, в которой федеральное агентство осуществляет оказание государственных услуг, в третьих функция оказания государственных услуг лишь обозначена как основная, но не конкретизирована. По мнению диссертанта необходимо конкретизировать полномочия федеральных агентств в положениях о них, что позволит данным органам исполнительной власти действовать в рамках правового поля и установить четкие критерии оценки результатов их деятельности и контроля.

Автор указывает, что основной проблемой сферы предоставления государственных услуг является отсутствие стандартов государственных услуг.

¹ См.: Указ Президента РФ от 16.08.2004г. № 1084 (в ред. от 31.08.2005г. № 1019, 11.05.2006г. № 474) «Вопросы Федерального агентства специального строительства» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540; 2005. № 36. Ст. 3667; 2006. № 2. Ст. 2163; Указ Президента РФ от 7.08.2000г. № 1444 (в ред. от 20.05.2004г. № 650) «Вопросы Управления делами Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3350; 2004. № 21. Ст. 2024; Указ Президента РФ от 7.09.2004г. № 1146 (в ред. от 30.09.2004г. № 1258, 12.10.2007г. № 1362) «Вопросы Главного управления специальных программ Президента РФ» // СЗ РФ. 2004. № 37. Ст. 3712; № 41. Ст. 4017; 2007. № 42. Ст. 5011.

Диссертант определяет стандарт государственной услуги как обязательные для исполнения правила, установленные в интересах получателя, содержащие совокупность характеристик государственной услуги, определяющих ее способность при фиксированных затратах труда и средств удовлетворять установленные или предполагаемые потребности граждан (организаций) в отношении процесса и результата обслуживания.

Упорядочению и конкретизации обязательств федеральных агентств перед гражданами и организациями, предоставлению качественных государственных услуг способствуют административные регламенты предоставления государственных услуг. Автор проводит детальный анализ основных разделов административных регламентов предоставления государственных услуг. Диссертант полагает, что раздел «Общие положения», содержащий наименование государственной услуги, ссылку на нормативно-правовые акты, регламентирующие ее оказание, и наименование государственного органа исполнительной власти, предоставляющего государственную услугу, может служить основой для формирования реестра государственных услуг.

Исследуя раздел «Административные процедуры», диссертант отмечает довольно подробную детализацию в описании действий, производимых соответствующими должностными лицами при предоставлении государственных услуг. Автор полагает, что такая детализация должна позволить обеспечить надлежащее функционирование, легальность, гласность, открытость и предсказуемость действий должностных лиц федеральных агентств, а также сузить границы административного усмотрения.

По мнению автора, обеспечить эффективное и существенно сокращающее ресурсные затраты осуществление функции оказания государственных услуг должны электронные административные регламенты. Однако диссертант особо подчеркивает, что внедрению в работу федеральных агентств электронных регламентов должно предшествовать решение проблемы придания юридической силы электронным документам.

Диссертант отмечает, что на эффективность осуществления функции оказания государственных услуг оказывает влияние сама структура федеральных органов исполнительной власти, а именно подчиненность большей части федеральных агентств федеральным министерствам. Автор подчеркивает, что осуществлять свою деятельность независимо федеральным агентствам не позволяют довольно широкие организационные, финансово-бюджетные и контрольные полномочия федеральных министерств в отношении координации и контроля деятельности федеральных агентств.

Автор уделяет большое внимание необходимости надлежащего финансирования деятельности по предоставлению государственных услуг. Данный вопрос в условиях административной реформы является более чем актуальным, так как, если расходуется больше средств, чем могут получать федеральные агентства, работа последних ухудшается. Если бюджеты распределяются в недостаточной степени, то базовые государственные услуги сталкиваются с недофинансированием. Поэтому диссертант предлагает при формировании бюджетов в целях обеспечения их прозрачности и ориентированности на результат использовать среднесрочные схемы расходов, разработанные и применяемые в зарубежных государствах. Такие схемы позволяют синхронизировать постановку среднесрочных приоритетов с годичным бюджетным циклом. При нормальном функционировании система предварительных оценок заставляет федеральные агентства отложить в сторону финансирование периодически возникающих издержек и заняться улучшением качества государственных услуг, получающих недостаточное внимание.

В третьем параграфе «Предоставление государственных услуг в субъектах Российской Федерации» автор сосредоточил внимание на изучении оказания государственных услуг в субъектах РФ на примере Астраханской области.

Диссертант отмечает, что на уровне субъектов РФ, также как и на федеральном уровне, задача четкого разграничения функций не решена. Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по предоставле-

нию государственных услуг на территории Астраханской области, показал, что наряду с агентствами в оказании государственных услуг принимают участие министерства и службы Астраханской области.

Анализируя деятельность территориальных органов федеральных агентств по предоставлению государственных услуг, диссертант подчеркивает, что отдельного нормативно-правового акта, регулирующего вопросы создания данных государственных органов, в настоящее время не существует. В связи с этим автор предлагает разработать унифицированный порядок создания, деятельности и ликвидации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, который должен в первую очередь позволить устранить дублирование полномочий по оказанию государственных услуг агентств субъектов РФ и территориальных органов федеральных агентств.

Автор полагает, что для совершенствования довольно сложных в организационном плане взаимоотношений по оказанию государственных услуг между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходима скорейшая разработка и принятие соглашений, определяющих основные направления и формы взаимодействия между соответствующими государственными органами, оказывающими государственные услуги, а также регламентов межведомственного взаимодействия, регулирующих процесс предоставления государственной услуги, протекающий при взаимодействии федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Диссертант отмечает, что основным препятствием на пути к повышению качества государственных услуг, предоставляемых в субъектах РФ, являются медленные темпы разработки и принятия административных регламентов предоставления государственных услуг и стандартов государственных услуг.

Анализируя имеющийся в настоящее время на территории Астраханской области перечень государственных услуг, автор отмечает, что включение в него лишь одного раздела – наименование государственной услуги, содер-

жащего наименование государственной услуги и наименование государственного органа, ее оказывающего, из пяти, предусмотренных Распоряжением Правительства Астраханской области от 25 мая 2007г. № 300-Пр 1 «О формировании перечня государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Астраханской области», оставило нерешенными ряд проблем. Так, отсутствие раздела – наименование и реквизиты нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление государственной услуги, оставляет неразрешенной проблему нормативного закрепления оснований предоставления соответствующей государственной услуги. Отсутствие раздела – результат государственной услуги – порождает проблему отсутствия нормативного закрепления результата, то есть того, на что в конечном итоге направлено конкретное правоотношение, того, ради чего получатель государственной услуги вступает в него. Отсутствие раздела с указанием получателя государственной услуги оставило без решения проблему четкости регламентации критериев отнесения гражданина или организации к субъекту получения соответствующей государственной услуги.

Третья глава «Государственный контроль и надзор в сфере предоставления государственных услуг» посвящена комплексному анализу понятия и видов государственного контроля и надзора как организационно-правовых способов обеспечения предоставления государственных услуг, а также административной и иным видам правовой ответственности, применяемым в сфере предоставления государственных услуг.

В первом параграфе «Понятие и виды государственного контроля и надзора как организационно-правовых способов обеспечения предоставления государственных услуг» исследуются государственный контроль, государственный надзор и контрольно-надзорная деятельность как организационно-правовые способы обеспечения законности и государственной дисциплины деятельности субъектов, предоставляющих государственные услуги. Диссертант определяет организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере предоставления государст-

венных услуг как регламентированную правом (Конституцией РФ, Указами Президента РФ и другими нормативно-правовыми актами РФ) специфическую организационно-охранительную деятельность органов государственной власти (их подразделений) – Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, судов, прокуратуры РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, федеральных министерств РФ, федеральных служб РФ, федеральных агентств РФ, органов государственной власти субъектов РФ, направленную на обеспечение реализации, охрану и защиту отношений в сфере оказания государственных услуг.

По мнению автора, контроль как организационно-правовой способ обеспечения предоставления государственных услуг должен иметь две составляющие: 1) непосредственно контроль за законностью и государственной дисциплиной в сфере предоставления государственных услуг; 2) контроль за качеством государственных услуг. Диссертант полагает, что качественной можно считать такую государственную услугу, которая соответствует требованиям стандартов государственных услуг. Автор отмечает, что основными недостатками правового регулирования контроля за качеством государственных услуг является отсутствие стандартов качества государственных услуг и неопределенность круга субъектов, осуществляющих контроль в данной сфере.

Автор полагает, что несмотря на то, что административные регламенты некоторых федеральных служб разрабатываются непосредственно для контроля за качеством государственных услуг и именуются, например, «Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением *стандартов* качества медицинской помощи»¹, данные нормативные источники основываются не на стан-

¹ См.: п.1.6 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи от 31.12.2006г. № 905 // Российская газета. 2007. 23 марта. № 60.

дартах, а на ранее изданных приказах. Причем, по мнению диссертанта, данные приказы именуются стандартами безосновательно, так как в них не содержится требований к качеству медицинской помощи, а лишь перечисляются её виды и организации, оказывающие соответствующую медицинскую помощь¹. К тому же показатели качества медицинской помощи определяются в приказах как *количественные* показатели, отражающие структуру, процесс или результат оказания медицинской помощи, что не представляется оправданным, так как количество оказанных услуг еще не является показателем их качества.

Под государственным контролем за деятельностью по оказанию государственных услуг автор понимает деятельность контролирующего субъекта, заключающуюся в повседневной позитивной работе, состоящей в наблюдении, проверке, сравнении и оценке контролируемых характеристик государственной услуги с нормативно установленными посредством осуществления планомерного систематического воздействия на управляемый объект с тем, чтобы предупредить либо своевременно выявить и устранить отклонения в его функционировании.

В данном разделе работы исследуются контрольные полномочия Президента РФ, Администрации Президента РФ, Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан, Полномочного представителя Президента РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии по проведению административной реформы, федеральных министерств РФ, федеральных служб, федеральных агентств, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и регулированию конфликта интересов, Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Счетной Палаты РФ, Уполномоченного по правам человека в

¹ См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29.07.2005г. № 487 «Об утверждении порядка организации оказания первичной медико-санитарной помощи» // Российская газета. 2005. 2 сентября. № 195.; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 13.10.2005г. № 633 «Об организации медицинской помощи» // Здравоохранение. 2006. № 4.

РФ, саморегулируемых организаций, которые самым непосредственным образом связаны с осуществлением контроля за законностью и государственной дисциплиной в сфере оказания государственных услуг.

Автор отмечает, что особое место в системе контроля в сфере оказания государственных услуг принадлежит деятельности органов судебной власти. Диссертант полагает, что в настоящее время существуют острая социальная потребность в судебном контроле, осуществляемом федеральными специализированными органами, независимыми от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции, – административными судами за законностью действий и решений органов исполнительной власти, оказывающих соответствующие государственные услуги.

По мнению автора, к контролю за деятельностью по оказанию государственных услуг целесообразно привлекать общественные объединения, особое место среди которых должна занять Общественная палата РФ. Диссертант полагает, что в целях усиления защитной функции Общественной Палаты РФ необходимо наделить данный орган дополнительным полномочием по проведению общественной экспертизы проектов Указов Президента РФ, так как данными нормативно-правовыми актами регулируется значительная часть деятельности субъектов, предоставляющих государственные услуги.

Весомое значение в осуществлении контроля за надлежащим оказанием государственных услуг, по мнению автора, должны иметь сами граждане – потребители государственных услуг. Диссертант полагает, что содержащиеся в п. 19, 20 Постановления Правительства РФ от 11 ноября 2005г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)»¹ права государственных органов на вынесение отдельных вопросов на публичное обсуждение, на рассмотрение предложений от заинтересованных лиц и граждан, на проведение опросов получателей соответствующих государственных услуг целесообразнее было бы закрепить в виде обязанностей, а не

¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50; 2008. № 18. Ст. 2063.

прав, что, в свою очередь, способствовало бы, во-первых, своевременному принятию необходимых мер для совершенствования процедур оказания государственных услуг, развитию механизма учета интересов потребителей государственных услуг и созданию системы обратной связи с последними для использования полученной информации при выработке решений и корректировки целевых значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти; во-вторых, позволило бы повысить эффективность деятельности государственных органов, обеспечить общую доступность государственных услуг для получателей, а, следовательно, и простоту контроля за их оказанием со стороны потребителей.

Изучив разработанные в зарубежных государствах методики по осуществлению контроля за качеством государственных услуг со стороны граждан и средств массовой информации, автор полагает, что многие из них могут быть с успехом использованы в России.

Во всеобщем межотраслевом государственном надзоре за надлежащим оказанием государственных услуг большое значение имеют деятельность Прокуратуры РФ и различные виды государственного надзора.

Во втором параграфе «Административная и иные виды правовой ответственности как заключительная стадия контрольно-надзорной деятельности государства в сфере предоставления государственных услуг», анализируя задачи законодательства об административных правонарушениях, а также общие родовые объекты посягательств со стороны субъектов административных правонарушений, автор отмечает, что ответственность за не предоставление или ненадлежащее предоставление государственных услуг предусмотрена практически во всех сферах, охраняемых и защищаемых нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Исходя из проведенного анализа должностных регламентов, а также рекомендаций по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих, диссертант делает вывод, что достичь цели

персональной ответственности за каждое действие, предусмотренное административным регламентом предоставления государственной услуги, не удалось. Это связано, прежде всего, с тем, что, как правило, в должностных регламентах упор делается на общие формулировки прав и обязанностей, в большинстве своем копирующие положения Федерального закона от 27.07.2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»¹, а не на положения административного регламента предоставления государственной услуги, предусматривающего конкретные действия должностных лиц.

Диссертант критически оценивает снижение эффективности коллективного труда² как основание административной ответственности государственного гражданского служащего. Автор полагает, что формула, по которой рассчитывается абсолютный показатель деятельности конкретного государственного служащего, который, в свою очередь ложится в основу расчета эффективности коллективного труда: $Эт = Рт - Зт$, где: Эт - экономический эффект за расчетный период; Рт - стоимостная оценка результатов реализации решения за расчетный период; Зт - стоимостная оценка затрат на реализацию решения за расчетный период отражает только конечный результат деятельности по оказанию государственной услуги, а сам процесс удовлетворения потребностей граждан (организаций), являющийся составным элементом качества государственной услуги, остается не учтенным.

Автор полагает, что, так как стандарты государственных услуг должны содержать индикаторы оценки качества государственных услуг, позволяющие проводить мониторинг деятельности государственных служащих, то целесообразным было бы включение в стандарты государственных услуг оснований ответственности должностных лиц. По мнению диссертанта, стандар-

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; № 16. Ст. 1828; № 49. Ст. 6070; 2008. № 13. Ст. 1186.

² См.: п. 5.5.4. Письма Федеральной таможенной службы от 6.04.2005г. № 01-0610562 «Пояснения о применении п. 14 Методических рекомендаций о разработке и утверждении должностного регламента государственного гражданского служащего таможенного органа Российской Федерации» // КонсультантПлюс. www.consultant.ru.

ты должны носить императивный характер, а показатели стандартов должны включаться в должностные регламенты.

Одним из главных оснований безответственности в сфере оказания государственных услуг является недостаточное информирование потребителей. Поэтому автору представляется необходимым дополнить Главу 5 статьей 5.39 со зн. 1: «Ненадлежащее обеспечение доступа к получению информации о деятельности государственных органов исполнительной власти» следующего содержания:

1. Ненадлежащая организация должностным лицом государственного органа исполнительной власти обеспечения доступа граждан и юридических лиц к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, а равно создание препятствий в ее получении – влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до тридцати минимальных размеров оплаты труда.

2. действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные лицом ранее подвергнутому административному наказанию за аналогичное правонарушение, – влекут наложение административного штрафа в размере от тридцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда либо дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

Представляется целесообразным ответственность за обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов исполнительной власти возложить на руководителя соответствующего органа, о чем необходимо указать в должностном регламенте.

В вопросе предупреждения правонарушений в сфере оказания государственных услуг, по мнению диссертанта, одно из важных значений приобретает обжалование гражданами действий должностных лиц. Поэтому автору видится целесообразным дополнить главу 5 КоАП РФ статьей 5.56 «Нарушение порядка приема и (или) рассмотрения обращений», предусматривающую ответственность за:

1. Нарушение должностным лицом федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления установленных законом порядка и сроков приема и (или) рассмотрения обращений граждан или юридических лиц, а равно отказ в их приеме и (или) рассмотрении по основаниям, не предусмотренным законом –

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до тридцати минимальных размеров оплаты труда.

2. действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные лицом ранее подвергнутому административному наказанию за аналогичное правонарушение, –

влекут наложение административного штрафа в размере от тридцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда либо дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

На основе детального анализа статей Уголовного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, Трудового кодекса РФ автором выделяются основания уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной и материальной ответственности, применяемой в сфере предоставления государственных услуг.

В **заключении** подводятся итоги, формулируются основные выводы, являющиеся результатом проведенного диссертационного исследования, излагаются ключевые научно-практические предложения.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. *Бесчастнова Л.В.* Административная реформа: потребность граждан в государственной услуге // Россия на путях модернизации: актуальные проблемы общественного развития: Материалы межвузовской научной конференции (29 апреля 2005г., г. Астрахань). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. (0,2);
2. *Бесчастнова Л.В.* Государственная услуга в новой федеральной структуре // Приоритетные национальные проекты: политико-правовое

- обеспечение: Материалы межвузовской научной конференции (28 апреля 2006 г., г. Астрахань). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. (0,25);
3. *Бесчастнова Л.В.* Актуальные проблемы функционирования федеральных агентств // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Материалы Нижневолжской научной конференции студентов, аспирантов и соискателей юридических вузов (2 декабря 2006г, г. Астрахань). Астрахань: «Астраханский университет», 2006. (0,25);
 4. *Бесчастнова Л.В.* Принципы оказания государственных услуг // Вопросы теории и практики российской правовой науки: сборник статей III Международной научно-практической конференции. Пенза, 2007. (0,2);
 5. *Бесчастнова Л.В.* Потребность как объект государственной услуги // Актуальные проблемы государства и гражданского общества на современном этапе развития российского законодательства: Материалы межвузовской научно-практической конференции (28 апреля 2007 г., г. Астрахань). Астрахань: «Астраханский университет», 2007. (0,25);
 6. *Бесчастнова Л.В.* К вопросу о классификации государственных услуг // Вестник Саратовской государственной академии права. № 4 (62). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. (0,38);
 7. *Бесчастнова Л.В.* Актуальные проблемы осуществления контроля за качеством государственных услуг // Правовая политика государства на современном этапе развития российского общества: Материалы межвузовской научно-практической конференции (26 апреля 2008 г., г. Астрахань). Астрахань: «Астраханский университет», 2008. (0,25).