

УДК 330.123.6

Некоторые вопросы административно-правовой регламентации предоставления государственных услуг на современном этапе

Фаузер Вильгельм Эдуардович

Ведущий специалист-эксперт,
Управление Минюста России по Республике Коми,
167000, Российская Федерация, Коми, Сыктывкар, ул. Первомайская, 147;
e-mail: wilhelmfau@gmail.com

Аннотация

Статья посвящена основным проблемам административно-правовой регламентации предоставления государственных услуг. Рассматриваются наиболее частые противоречия и несоответствия федеральному законодательству норм административных регламентов, регулирующих предоставление государственных услуг. Раскрываются основные аспекты, а также практическое проявление указанных нарушений.

Для цитирования в научных исследованиях

Фаузер В.Э. Некоторые вопросы административно-правовой регламентации предоставления государственных услуг на современном этапе // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2014. – № 8-9. – С. 35-48.

Ключевые слова

Административное право, государственная услуга, административный регламент, проблемы правового регулирования, административная процедура, досудебное обжалование.

Введение

В связи с принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ оказание государственных услуг было выведено на новый уровень, более современный и близкий к международным стандартам.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закрепил ряд требований к государственным услугам, гарантий для заявителей, особенностей предоставления государственных услуг.

На основании пункта 4 статьи 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» административный регламент предоставления государственной услуги – это нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной услуги и стандарт ее предоставления.

Вместе с тем более подробные требования к административным регламентам оказания государственных услуг устанавливаются подзаконными актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Следует присоединиться к точке зрения А.В. Куракина и Е.И. Юлегиной, что качество предписаний административных регламентов имеет высокое значение для их грамотного и надлежащего исполнения всеми субъектами взаимодействия².

Как верно подметила известный исследователь Н.Ф. Попова, в настоящее время институт предоставления государственных услуг находится в стадии ак-

1 Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 30 июля; Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. – 2014. – 30 июля.

2 Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 758-766.

тивного развития, которое также сопровождается появлением множества проблем, часть из которых постепенно разрешаются, иные имеют длящийся характер. Многие из них широко обсуждаются учеными-административистами³.

Основные проблемы правового регулирования оказания государственных услуг

Среди наиболее частых несоответствий федеральному законодательству, встречаемых в нормативных правовых актах, которыми утверждены административные регламенты предоставления государственных услуг, необходимо отметить следующие.

Во-первых, это нарушение сроков предоставления государственных услуг и исполнения административных процедур. Пункт 4 статьи 14 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» гласит, что стандарт предоставления государственной услуги (как правило, это раздел 2 соответствующего административного регламента) должен содержать срок предоставления государственных услуг.

Аналогичные нормы, а также требования о необходимости указания сроков исполнения административных процедур, из которых состоит государственная услуга, закрепляются и в подзаконных актах, регулирующих порядок составления административных регламентов. В частности, такое правило содержится в подпункте «г» пункта 14, подпункте «б» пункта 17 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 (далее – Правила разработки и утверждения административных регламентов)⁴. Обычно субъекты Российской

3 Попова Н.Ф. Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 5-9.

4 Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169; Постановление Правительства Российской Федерации

Федерации дублируют положения данных Правил разработки и утверждения административных регламентов в собственных актах, устанавливающих порядок разработки административных регламентов субъектов Российской Федерации.

Весьма характерными являются нарушения, встречающиеся в части:

- неуказания сроков оказания государственных услуг;
- указания иных сроков, не соответствующих срокам, установленным в вышестоящих актах;
- отсутствия указания на момент времени, с которого требуется отсчитывать срок исполнения административной процедуры или оказания государственной услуги;
- смешивание понятий рабочих и календарных дней.

Неверно либо некорректно закрепленный в акте срок может повлечь затягивание предоставления государственной услуги в лучшем случае, в худшем – невозможность верно или четко истолковать положения акта. Подобная ситуация может напрямую создать ситуацию, когда гражданину придется пытаться с помощью средств материального стимулирования реализовывать двояко закрепленное право.

Другой серьезной проблемой является неполнота описания административных процедур и порядка обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, либо же их отсутствие. Уже само по себе неполное описание административных процедур является ограничением прав заявителей. Кроме того, в ряде случаев отсутствие указания на совершение определенного действия влечет, с правовой точки зрения, «разрыв» в предоставлении государственной услуги.

К примеру, неким административным регламентом закреплена возможность для заявителя самостоятельно представить некоторые документы. В случае их непредставления орган, оказывающий государственную услугу, обязан запросить данные документы в порядке межведомственного взаимодействия.

от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (ред. от 23.01.2014) // СЗ РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 506.

Административный регламент может надлежаще закрепить процедуру межведомственного взаимодействия и порядок регистрации полученных в ее результате документов, при этом им не будет урегулирован аналогичный порядок обработки тех же документов, но представленных гражданином самостоятельно, либо наоборот. В таком случае создастся ситуация, при которой продолжение оказания государственной услуги будет невозможно.

Таким образом, любая неполнота описания административных процедур либо действий может повлечь состояние правовой неопределенности и невозможности для гражданина реализовать, в конечном счете, свое право.

В-третьих, часто в административных регламентах отсутствует указание на право заявителя на получение информации и документов, необходимых для обоснования и рассмотрения жалобы. Требование об указании этого права заявителя закреплено в подпункте «к» пункта 19 Правил разработки и утверждения административных регламентов, а также в аналогичных правилах субъектов Российской Федерации.

Кроме того, согласно части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12.12.1993⁵, органы государственной власти и их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Таким образом, указанный выше пробел правового регулирования, содержащийся в ряде административных регламентов, напрямую нарушает конституционные права граждан.

5 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2008. – 31 декабря; Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Российская газета. – 2014. – 7 февраля; Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 2014. – 23 июля.

Четвертой важной проблемой является смешивание в административных регламентах оснований для возврата документов, для отказа в приеме документов, а также для отказа в предоставлении государственных услуг.

Это нарушение может проявляться на практике, например, в случаях, когда административный регламент одновременно указывает один и тот же юридический факт как основание для возврата документов и для отказа в предоставлении соответствующей государственной услуги.

Последствия такая коллизия может иметь самые негативные. По сути, орган, который был обязан вернуть гражданину документы, например, в случае некомплектности (и тем самым дав ему возможность реализовать свое право на повторную подачу документов), вместо этого принимает их, а затем выносит решение об отказе в предоставлении государственной услуги. Срок ожидания гражданина при этом многократно увеличивается, и происходит это на совершенно законных основаниях, как способ органа «подстраховать себя» от своей же ошибки за счет увеличения времени ожидания гражданина.

Кроме того, часто органы, разрабатывающие административные регламенты, не видят разницы между возвратом документов, отказом и приостановлением оказания государственной услуги, вводя в административные регламенты положения, прямо противоречащие законодательству и не согласующиеся друг с другом.

В-пятых, нередко органы-разработчики административных регламентов не включают в них полный перечень запретов, установленных Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (часть 1 статьи 7).

Данные запреты (например, запрет требовать представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг) представляют собой, по сути, ещё одну дополнительную гарантию для заявителя. Это способ гражданину безапелляционно сослаться на норму, которая может защитить его права в том случае, если основные положения административного регламента неясны, двояки или противоречивы.

Запреты устанавливают наиболее важные, базовые гарантии для заявителя при предоставлении государственной услуги. Их неуказание запретов влечет за собой серьезную угрозу нарушения прав заявителей.

К этому вопросу необходимо также указать на следующую ситуацию. Нередко в административных регламентах среди публично-правовых субъектов предоставления государственных услуг разделяются органы, предоставляющие государственную услугу и органы, участвующие в предоставлении государственной услуги.

При этом указанные в статье 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» запреты ряд административных регламентов распространяют только на орган, предоставляющий государственную услугу.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не содержит ясного разъяснения данных понятий. Следовательно, орган, разрабатывающий административный регламент, волен по своему усмотрению распределить объем обязанностей между органами, так или иначе связанными с государственной услугой. Данная неясность может трактоваться как отдельная проблема.

При этом органу, участвующему в предоставлении государственной услуги, могут быть переданы полномочия либо лишь по приему и регистрации документов либо иной организационной поддержке. Однако порой участвующий в предоставлении государственной услуги орган может и самостоятельно принимать решение о предоставлении или об отказе в предоставлении государственной услуги. В этом случае невозможность применить к такому органу указанные выше запреты является опасным пробелом, лишаящим установленных правовых гарантий заявителя.

Шестой серьезной проблемой является несоответствие в административном регламенте перечня документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги, перечню, закрепленному в вышестоящих актах.

Документы, которые гражданин обязан предоставить для оказания государственной услуги, должны быть указаны в виде исчерпывающего перечня

(пункт 6 статьи 14 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», подпункт «е» пункта 14 Правил разработки и утверждения административных регламентов).

Проявляться данная проблема может, когда:

– помимо определенного перечня документов в административном регламенте присутствует указание на предоставление также «иных документов»;

– перечень документов прямо не соответствует нормам вышестоящих нормативных правовых актов;

– административный регламент требует предоставления дополнительных документов;

– в административном регламенте документы, которые заявитель вправе предоставить, указываются как документы, которые он обязан предоставить.

Все это может приводить к появлению обременительных требований и условий реализации прав для заявителя, необходимости представления тех документов, которые он представлять не обязан.

Наконец, ещё одним серьезным противоречием федеральному законодательству является наличие в административных регламентах положений, регулирующих порядок подачи заявления о прекращении рассмотрения жалобы.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не предусматривает такую форму обращения гражданина в орган, предоставляющий государственную услугу, как заявление о прекращении рассмотрения жалобы на решения и действия (бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти.

Следовательно, введение данных положений напрямую не соответствует федеральному законодательству.

Заключение

Таким образом, как верно указывает В.О. Буряга, сама идея административного регламента предоставления государственных услуг и исполнения го-

сударственных функций выдержала испытание временем. Данные акты прочно вошли в практику регламентации административных процедур, прежде всего, как инструмент закрепления результатов административной реформы по упорядочению и оптимизации управленческой деятельности⁶.

Вместе с тем в настоящее время существует множество сложностей в сфере предоставления государственных услуг в части регулирования составления административных регламентов, подлежащих разрешению федеральным законодателем.

В том числе среди них можно отметить следующие:

- нарушение сроков предоставления государственных услуг и исполнения административных процедур;
- неполнота описания административных процедур;
- отсутствие указания на право заявителя на получение информации и документов, необходимых для обоснования и рассмотрения жалобы;
- смешивание оснований для возврата документов, отказа в приеме документов, а также отказа в предоставлении государственных услуг;
- отсутствие полного перечня запретов, установленных Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- несоответствие перечня документов, необходимых для предоставления государственной услуги, перечню, закрепленному в вышестоящих актах;
- наличие в административных регламентах положений, регулирующих порядок подачи заявления о прекращении рассмотрения жалобы.

Некоторые из этих проблем могут быть устранены путем более четкого формулирования норм права, гармонизации законодательства, иные – путем издания руководящих положений, разработки методических рекомендаций, проведения работ с составителями административных регламентов.

Вместе с тем особую важность и необходимость устранения нарушений в сфере реализации государственных услуг представляет собой то, что они являются одним из каналов непосредственного взаимодействия граждан и

6 Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 42-46.

публично-правовых образований, в результате которого прокладывается множество путей для нарушений прав граждан, что недопустимо.

Библиография

1. Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 42-46.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2008. – 31 декабря.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Российская газета. – 2014. – 7 февраля.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 2014. – 23 июля.
6. Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 758-766.
7. Попова Н.Ф. Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 5-9.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламен-

- тов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (ред. от 23.01.2014) // СЗ РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 506.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 30 июля.
11. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. – 2014. – 30 июля.

Some questions of administrative and legal regulation of public services at the present stage

Fauzer Vil'gel'm Eduardovich

Leading specialist expert,
Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation
for the Republic of Komi,
P.O. Box 167000, Pervomaiskaya str., No. 147,
Syktyvkar, Komi, Russian Federation;
e-mail: wilhelmfau@gmail.com

Abstract

The article is dedicated to the fundamental issues of administrative and legal regulation of public services. The author considers the most frequent contradictions and inconsistencies of administrative regulations to federal legislation, governing the provision of public services, reveals the main aspects and practical manifestation of these violations.

The following points that cause difficulties in the implementation of public services are revealed:

- Violation of the terms of public service delivery and execution of administrative procedures;
- Incomplete descriptions of administrative procedures;
- Lack of directions for applicant's right to receive information and documents necessary for the study and consideration of the complaint;
- Mixing of reasons to return documents, refusal to accept documents, as well as denial of public services;
- Lack of the complete list of prohibitions established by the Federal Law on 27.07.2010 No. 210-FZ "On the organization of state and municipal services";
- Mismatch in enumeration of documents, necessary for the provision of public services, to the list vested in the superior acts;
- Presence of the provisions in the administrative regulations settling the order of filing of application for revocation on complaint processing.

For citation

Fauzer, V.E. (2014), "Some questions of administrative and legal regulation of public services at the present stage" ["Nekotorye voprosy administrativno-pravovoi reglamentatsii predostavleniya gosudarstvennykh uslug na sovremennom etape"], *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra (Economics: Yesterday, Today and Tomorrow)*, No. 8-9, pp. 35-48.

Keywords

Administrative law, public services, administrative regulation, problems of legal regulation, administrative procedure, pre-trial appeal.

References

1. Buryaga, V.O. (2013), "Administrative regulations: the conception of the idea and its development" ["Administrativnye reglamenti: vznikovenie idei i ee razvitie"], *Yuridicheskii mir*, No. 7, pp. 42-46.
2. "Federal Law of the Russian Federation on 27.07.2010 No. 210-FZ "On the organization of state and municipal services" ["Federal'nyi zakon Rossiiskoi Fed-

- eratsii ot 27.07.2010 No. 210-FZ "Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug"], *Rossiiskaya gazeta*, 2010, July 30.
3. "Federal Law of the Russian Federation on 27.07.2010 No. 210-FZ "On the organization of state and municipal services" (amended on 21.07.2014)" ["Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 27.07.2010 No. 210-FZ "Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug" (red. ot 21.07.2014)"], *Rossiiskaya gazeta*, 2014, July 30.
 4. Kurakin, A.V., Yulegina, E.I. (2013), "Administrative regulations of state functions administration and provision of public services in the field of implementation of anti-corruption expertise of legal acts and their drafts" ["Administrativnye reglamenty ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i okazaniya gosudarstvennykh uslug v oblasti osushchestvleniya antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov"], *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, No. 7, pp. 758-766.
 5. Popova, N.F. (2014), "The role of administrative procedures in the realization of the rights, freedoms and duties of citizens of the Russian Federation" ["Rol' administrativnykh protsedur v realizatsii prav, svobod i obyazannostei grazhdan Rossiiskoi Federatsii"], *Administrativnoe pravo i protsess*, No. 1, pp. 5-9.
 6. "The Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on December 12, 1993" ["Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g."], *Rossiiskaya gazeta*, 1993, December 25.
 7. "The Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation on 30.12.2008 No. 6-FKZ, No. 7-FKZ)" ["Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (s uchetom popravok, vnesennykh zakonami Rossiiskoi Federatsii o popravkakh k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 30.12.2008 No. 6-FKZ, No. 7-FKZ)"], *Rossiiskaya gazeta*, 2008, December 31.
 8. "The Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation on 05.02.2014 No. 2-FKZ)" ["Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 deka-

- brya 1993 g. (s uchetom popravok, vnesennykh zakonami Rossiiskoi Federatsii o popravkakh k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 05.02.2014 No. 2-FKZ)"]], *Rossiiskaya gazeta*, 2014, February 7.
9. "The Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation on 21.07.2014 No. 11-FKZ)" ["Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (s uchetom popravok, vnesennykh zakonami Rossiiskoi Federatsii o popravkakh k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ot 21.07.2014 No. 11-FKZ)"]], *Rossiiskaya gazeta*, 2014, July 23.
 10. "The Resolution of the Government of the Russian Federation on 16.05.2011 No. 373 "On the development and approval of administrative regulations of public functions administration and administrative regulations of public services delivery" ["Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 16.05.2011 No. 373 "O razrabotke i utverzhdenii administrativnykh reglamentov ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i administrativnykh reglamentov predostavleniya gosudarstvennykh uslug"]], *SZ RF*, 2011, No. 22, Art. 3169.
 11. "The Resolution of the Government of the Russian Federation on 16.05.2011 No. 373 "On the development and approval of administrative regulations of public functions administration and administrative regulations of public services delivery" (amended on 23.01.2014)" ["Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 16.05.2011 No. 373 "O razrabotke i utverzhdenii administrativnykh reglamentov ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i administrativnykh reglamentov predostavleniya gosudarstvennykh uslug" (red. ot 23.01.2014)"]], *SZ RF*, 2014, No. 5, Art. 506.