

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)

На правах рукописи

Кулдыбаева Ирина Ураловна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Специальность 12.00.14 — административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук
Минбалеев Алексей Владимирович

Челябинск – 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
 ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ	
§ 1. Понятие и признаки государственных услуг	13
§ 2. Субъектный состав административно-правовых отношений по предоставлению государственных услуг	35
§ 3. Правовое регулирование государственных услуг	70
 ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ	
§ 1. Понятие и особенности электронных государственных услуг	97
§ 2. Основные направления совершенствования законодательства о предоставлении электронных государственных услуг	116
§ 3. Особенности защиты прав получателей электронных государственных услуг	141
 ЗАКЛЮЧЕНИЕ	166
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	174
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Перечень государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами	202

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Важным фактором реализации современных социальных проектов является формирование и развитие информационного общества, а внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления является предпосылкой и незаменимым ресурсом повышения эффективности государственного управления. Использование информационных технологий в сфере государственного управления позволяет обеспечить высокий уровень оперативности и эффективности деятельности органов государственной власти, ее прозрачность, а также повышение качества и доступности государственных услуг.

Стремительное развитие и внедрение информационных технологий значительно опережает их гуманитарное осмысление, прежде всего в области права. Право только подступает к сфере использования информационных технологий в деятельности органов власти, в то время как общество активно вступает во взаимодействие с государством. Поэтому наибольшую значимость современного этапа развития общества представляет изучение правовой природы и возможностей правового регулирования отношений, складывающихся в сфере предоставления государственных услуг в электронном виде. В сфере правового регулирования существует острая необходимость в решении проблем препятствующих переводу государственных услуг в электронный вид, таких как: отсутствие понятийного аппарата и четкого разграничения на законодательном уровне различных по своей правовой природе государственных полномочий; разрозненность правовых актов, регламентирующих функционирование информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг; отсутствие законодательства об электронном документе и другие.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена возрастающей ролью и количеством предоставляемых государственных услуг, а также принимаемых решений на основе электронного представления данных, имеющих юридические последствия для получателей государственных услуг. По состоянию на ноябрь 2013 г. на едином портале государственных услуг опубликованы сведения о предоставлении 627 услуг (функций) на федеральном уровне и более 100000 услуг (функций) – на региональном и муниципальном уровнях. За 3 года существования единого портала государственных услуг пользователи получили более 16000000 государственных услуг (функций) в электронном виде, самыми популярными из которых были: проверка наличия выписанных штрафов, получение заграничного паспорта и получение извещения о состоянии индивидуального лицевого счета пенсионного страхования, получение информации о налоговой задолженности.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 стоит задача к 2018 году обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме для 70% граждан. При этом 90% жителей должны быть довольны качеством оказания государственных услуг. В связи с этим необходимо исследование особенностей административно-правового регулирования электронных государственных услуг и внедрения системы электронного правительства.

Степень научной разработанности темы. В отечественной юридической науке отсутствуют комплексные научные исследования административно-правового регулирования предоставления электронных государственных услуг. Начало административной реформы вызвало активный научный интерес к функции органов власти по предоставлению государственных (публичных) услуг и, особенно, через информационно-телекоммуникационные сети. Объектом внимания стало определение научного понятия государственной услуги, классификация государственных услуг, выявление признаков государственных услуг, определение круга субъектов правоотношений по предоставлению государственных услуг.

Теоретические вопросы выделения государственных услуг из числа государственных функций исследованы отечественными учеными-юристами, в том числе: Бачило И.Л., Ковалевой Н.Н., Нарышкиным С.Е., Ноздрачевым А.Ф., Санниковой Л.В., Талапиной Э.В., Терещенко Л.К., Тихомировым Ю.А., Хабриевой Т.Я., Шаститко А.Е., Шевелевой Н.А. и другие.

Вместе с тем, необходимо отметить, что до настоящего времени проблема юридической природы государственных услуг в электронной форме не была предметом пристального научного исследования. Исследовались лишь отдельные аспекты внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти (Вайпан В.А., Гладких С.Р., Ибрагимов Р.С., Кузнецов П.У., Минбалеев А.В., Семилетов С.И. и другие.).

Объект диссертационного исследования составляют общественные отношения, складывающиеся в сфере предоставления электронных государственных услуг.

Предметом исследования являются российские и международные правовые нормы, регулирующие отношения в сфере предоставления электронных государственных услуг; теоретические положения, а также правоприменительная практика по исследуемой проблематике.

Цель настоящего исследования заключается в проведении комплексного анализа теоретико-правовых основ административно-правового регулирования в сфере предоставления электронных государственных услуг, в разработке рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели, в диссертации решаются следующие **основные задачи**:

- определить понятие и признаки государственных услуг;
- провести анализ полномочий субъектов, оказывающих государственные услуги;
- рассмотреть особенности правового регулирования государственных услуг;
- провести анализ особенностей электронных государственных услуг;

- разработать основные направления совершенствования законодательства о предоставлении электронных государственных услуг;
- исследовать способы защиты прав получателей электронных государственных услуг.

Теоретическую основу исследования составили работы российских ученых в области теории права и административного права: Алексеева С.С., Андреевского И.Е., Бахраха Д.Н., Гречкиной О.В., Гриценко Е.В., Запольского С.В., Козлова Ю.М., Коркунова Н.М., Лазарева Б.М., Майорова В.И., Мицкевич Л.А., Манохина В.М., Ноздрачева А.Ф., Пиголкина А.С., Поповой Л.Л., Россинского Б.В., Салищевой Н.Г., Сорокина В.Д., Старилова Ю.Н., Тихомирова Ю.А., Хабриевой Т.Я., Хаманевой Н.Ю., Чаннова С.Е., Чиркина В.С., Шевелевой, Н.А. Ямпольской Ц.А. и другие.

Многие выводы настоящего исследования сделаны на основе анализа работ исследователей отдельных отраслей российского права, в том числе Н.А. Барина, И.Л. Бачило, С.А. Белова, Н.Н. Ковалевой, П.У. Кузнецова, А.В. Минбалеева, Н.В. Путило, Л.В. Санниковой, А.К. Соловьева, Э.В. Талапиной, Л.К. Терещенко, А.В. Шаров, и другие.

Проблемы правового регулирования отдельных элементов института государственных услуг изучались такими исследователями, как: С.А. Белов, А.Ф. Васильева, Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев, А.В. Минашкин, Е.В. Морозова, С.Е. Нарышкин, А.Ф. Ноздрачев, О.В. Панковой, С.С. Собянин, Е.И. Спектор, Н.В. Сухарева, Л.К. Терещенко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, М.Д. Чеснокова, М.А. Штатина и другие.

Методологическая основа исследования обусловлена спецификой избранных объекта и предмета 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. Важную роль в диссертационном исследовании сыграли специальные методы – статистический

и специальные юридические методы: логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и системно-функциональный.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, приказы, распоряжения 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 электронных государственных услуг.

Достоверность полученных выводов обеспечивается анализом нормативных правовых актов, материалов научных конференций, «круглых столов», семинаров, проводимых различными организациями по теме исследования, а также апробацией результатов исследования.

В качестве **эмпирического материала** в работе использовались статистические данные, материалы судебной практики, материалы научно-практических конференций и печати, публикации и материалы форумов в сети Интернет, отчеты административного мониторинга качества и доступности государственных услуг, проводимые Правительственными комиссиями, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые на основе достижений науки административного права, а также действующего законодательства и правоприменительной практики, предпринята попытка комплексного анализа особенностей правового регулирования электронных государственных услуг.

Исследованы актуальные теоретические и практико-прикладные проблемы правового регулирования в сфере предоставления электронных государственных услуг в контексте развития электронного правительства в Российской Федерации

В работе впервые проанализированы особенности и проблемы административно-правового регулирования электронных государственных услуг

(на основе анализа современного законодательства в условиях развития электронного правительства в Российской Федерации).

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях и выводах, в практических предложениях по совершенствованию административно-правового регулирования электронных государственных услуг.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Предлагается авторское определение понятия государственные услуги, под которым понимается деятельность, осуществляемая уполномоченными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, направленная на реализацию прав и удовлетворение потребностей заявителей в порядке, установленном законодательством. Представляется необходимым уточнение понятия государственной услуги в базовом Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

2. Предложена система принципов правового регулирования предоставления государственных услуг, в рамках которой к принципам института предоставления государственных услуг отнесены: оперативность предоставления государственных услуг; регламентирование процедур предоставления государственных услуг; обеспечение качественного уровня предоставления государственных услуг; принцип равного доступа для всех лиц, принцип стандартизации государственных услуг; обеспечение безопасности информации, обрабатываемой в государственных информационных системах и ресурсах, в частности персональных данных получателей государственных услуг, служебной информации.

Применительно к субинституту электронных государственных услуг выделены следующие принципы:

- обеспечение доверенной информационной среды;
- совместимость информационных технологий;

- единый порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия;
- доступность информационных технологий и преодоление цифрового неравенства;
- исключение технологической дискриминации при предоставлении государственных услуг в электронном виде;
- придание правового статуса электронным формам документов;
- доступность средств электронной подписи;
- приоритет удаленного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги;
- автоматизация процедур предоставления государственных услуг.

3. Проведенный анализ позволяет сформулировать определение понятия электронного правительства как систему способов и средств реализации органами власти государственных функций посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающую электронное межведомственное взаимодействие между органами власти, взаимодействия органов власти с гражданами и организациями, предоставление государственных услуг в электронной форме и информации об органах власти.

4. В условиях функционирования электронного правительства электронные государственные услуги можно рассматривать как деятельность субъекта оказания государственных услуг, по предоставлению государственных услуг, осуществляемая через информационно-телекоммуникационные сети с использованием средств электронной подписи без непосредственного взаимодействия с заявителем государственных услуг.

5. Под механизмом предоставления электронных государственных услуг предложено понимать систему процедур и средств предоставления государственных услуг в электронном виде.

Установлено, что эффективность процесса перевода государственных услуг в электронный вид во многом зависит от уровня правового регулирования

механизма предоставления электронных государственных услуг, в частности регулирования таких ключевых вопросов как: обеспечение доступности электронных государственных услуг для граждан, организаций и органов власти; регламентация и стандартизация процедур предоставления государственных услуг в электронной форме; функционирование инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме; использование электронной подписи; обеспечение юридической значимости электронного документооборота; обеспечение защиты персональных данных получателей государственных услуг.

6. Определены предложения по устранению недостатков, препятствующих развитию электронных государственных услуг, в частности: закрепление статуса портала на законодательном уровне как единственного механизма предоставления государственных услуг в электронном виде, разработка стандартов взаимодействия между региональными порталами, единым порталом государственных услуг и официальными сайтами субъектов оказания государственных услуг; утверждение порядка и политики доступа поставщиков услуг к единому portalу; обеспечение возможности использования документов в электронной форме, предоставляемых в результате оказания государственной услуги, для получения иных государственных услуг; введение электронных административных регламентов в качестве самостоятельных документов; разработка методических документов, регламентирующих разработку административных регламентов электронных государственных услуг; создание нормативной правовой базы, обеспечивающей условия унификации форматов данных в справочниках и реестрах органов власти с целью обмена такими данными в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия; внесение в законодательство изменений в части функционирования электронного нотариата; установление на федеральном уровне единых требований к системам электронного документооборота; совершенствование нормативной правовой и

методической базы в области защиты государственных информационных систем и ресурсов.

7. В рамках совершенствования административно-правового регулирования в сфере оказания государственных услуг и обеспечения защиты прав получателей государственных услуг, в том числе электронных, обосновывается:

– вывод о целесообразности введения единого порядка рассмотрения жалоб граждан, с установлением единых сроков их рассмотрения и приведение административных регламентов предоставления государственных услуг в части досудебного порядка решения спора в соответствии с новыми едиными требованиями;

– вывод о необходимости дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими: нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами; предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в расширении и систематизации научных знаний о государственных услугах, осмыслении особенностей правового регулирования электронных государственных услуг. Выводы и рекомендации могут стать основой для дальнейших научных исследований отношений, складывающихся при предоставлении государственных услуг, как традиционным способом, так и в электронной форме.

Сделанные в ходе работы выводы 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 в электронной форме.

Материалы исследования могут быть использованы научными работниками при анализе вопросов административно-правового регулирования

государственных услуг, а также в учебном процессе при подготовке курсов учебных дисциплин, читаемых как для студентов юридической специальности и направления, так и для политологов, социологов, а также при создании учебных и учебно-методических пособий.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, получили отражение в научных, учебных и учебно-методических работах, 3 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии.

Результаты исследования обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, семинарах, а именно: «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 2011–2013 гг.); «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 2011–2013 гг.), «Законность и правопорядок на современном этапе развития общества» (г. Краснодар, 2012 г.), «Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества» (г. Москва, 2012 г.), «Право в современном мире» (г. Екатеринбург, 2012 г.).

Положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Южно-Уральского государственного университета при преподавании учебного курса «Правовое регулирование электронного правительства».

Результаты проведенного исследования, выводы, предложения и рекомендации были обсуждены на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

§ 1. Понятие и признаки государственных услуг

Административная реформа, проводимая в последние годы в России, направлена на преобразование системы государственного управления. В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 год¹, касающихся проведения административной реформы, направленной на исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти была образована комиссия по проведению административной реформы².

Комиссия для выполнения возложенных на нее задач обеспечивает проведение анализа функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, а также федеральными государственными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями и федеральными казенными предприятиями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, в том числе на предмет их избыточности, дублирования и предельной численности работников; рассматривает предложения об упразднении избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и о ликвидации дублирования функций федеральными органами исполнительной власти³. Понятие «функция федерального органа исполнительной власти» означает нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом в масштабах Российской Федерации⁴.

В результате работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы, был проведен анализ более 5000 функций,

¹Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 16.05.2003 // Российская газета. – 2003. – 17 мая.

²Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // Российская газета. – 2003. – 25 июля.

³Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // СЗ РФ. – 2003. – № 31. – Ст. 3150.

⁴Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – № 2. – С. 7.

исполняемых федеральными органами исполнительной власти. При этом каждая пятая функция признана избыточной, кроме того, 8 процентов являются дублирующими, а 15 процентов требуют уточнения¹.

Результат административной реформы должен заключаться в построении системы и структуры исполнительной власти, отказе от избыточных и дублирующих функций органов власти, закреплении процедур реализации необходимых государственных функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг.

Среди разнообразных прямых и обратных связей государства с человеком, коллективом, обществом особое значение для государственного управления имеет та их сторона, которая характеризует деятельность государства. Свое наиболее обобщенное выражение это находит в функциях государства.² В теории государства и права «функция» означает направление, предмет деятельности того или иного политико-правового института, содержание этой деятельности, ее обеспечение³. Термин «функции государства» применяется для обозначения основных, наиболее важных направлений деятельности государства, в которых проявляется его социальное назначение.

Сущность государства и его социальное назначение являются решающими в определении направленности деятельности государства, его целей и задач. В свою очередь, функции государства зависят от тех задач, которые стоят перед обществом на данном этапе развития⁴. В функциях государства выражается его

¹4 февраля 2004 г. в Центре стратегических разработок состоялось заседание Круглого стола на тему: «О ходе работы по анализу избыточных функций федеральных органов исполнительной власти». Открывая заседание, М.Э. Дмитриев сообщил о промежуточных итогах работы комиссии. По словам замглавы МЭРТ «проанализировано 4100 функций из 5300 существующих на сегодняшний день. Каждая 5 функция признана избыточной, кроме того, 8 процентов являются дублирующими, а 15 процентов требуют уточнения». – <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/admreform/doc1076313584188> (Дата обращения: 28.04.2014).

²Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». – М. : Юристъ, 2004. – С. 134.

³Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2010. – С. 152.

⁴Терещенко Л. К. Функции государственных услуг // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 72.

сущность, та реальная роль, которую государство играет, решая вопросы развития общества и удовлетворяя его разнообразные интересы.

Функции государства подвергаются влиянию не только собственно государственных изменений, но и изменений условий существования самого государства, в частности изменений внешней среды, в которой живет и действует государство. Для определения этого влияния в теории государства используется понятие «эволюции функций» государства, которое включает изменение функций под воздействием содержательных и формальных характеристик государства, а также развивающейся внешней среды¹. На функции государства оказывает определенное влияние научно-техническое, интеллектуальное развитие цивилизации, действие научно-технических достижений. Новые технологии порождают новые проблемы и трансформируют понимание традиционных ценностей.

К новой эволюции функций государства подталкивает и развивающаяся информатизация общества, создание баз данных, развитие информационных систем, формирование всемирного информационного пространства.

Здесь общество и государство выступают равными партнерами и обладают взаимными правами и обязанностями. Государство не только вправе требовать от личности выполнения ее обязанностей, установленных законом, но и само несет ответственность перед личностью, выполняя определенные обязанности, удовлетворяя общественные интересы. Следовательно, человек может требовать от государства исполнения его обязанностей, в частности, обеспечения реально закрепленных в Конституции прав и свобод, своей безопасности со стороны государства, своей собственности, устранения препятствий к их осуществлению².

В том и заключается суть административной реформы, чтобы перевести отношения государственных органов и гражданина на иной уровень ответственности. Эти отношения должны быть гораздо более транспарентными, справедливыми, сбалансированными. Они должны давать возможность не только

¹Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. – 5-е изд. – М. : Издательство «Омега-Л», 2011. – С. 153.

²Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. – С. 411.

государству влиять на поведение гражданина, но и гражданину влиять на поведение государственных органов.

Реальным предметом внимания закона и практики управления стала связь функций государственных и муниципальных органов в области услуг со всеми другими группами функций органов исполнительной власти в области формирования социального государства и их реализации на новой информационно-коммуникационной основе¹. В законодательстве не закреплено четкое разграничение различных по своей правовой природе государственных полномочий. В правоприменительной практике, возникают проблемы при разработке административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), формировании реестров государственных услуг. Таким образом, представляется принципиальным вопрос о сущности государственных услуг.

В результате реализации Указа Президента Российской Федерации № 314², и Указа Президента Российской Федерации № 649³ и анализа Правительственной комиссией по проведению административной реформы функций федеральных органов исполнительной власти⁴ принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

- функции по принятию нормативно-правовых актов;
- функции по контролю и надзору;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг.

Под функциями по оказанию государственных услуг в вышеупомянутом указе понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти

¹Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное // Право. – 2010. – № 1. – С. 3–11; Бачило И. Л. Справка есть – садика нет // Эксперт. – 2010. – № 19. – С. 62–67.

²Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2009. – № 26. – Ст. 3167.

³Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004 – № 11. – Ст. 945.

⁴См. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 № 451 «О правительственной комиссии по проведению административной реформы» // СЗ РФ – 2003. – № 31. – Ст. 3150.

непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Среди специалистов нет единого мнения по определению понятия «государственная услуга». С началом административной реформы начались дискуссии по поводу правовой конструкции «государственные услуги», разделения государственных услуг и функций органов исполнительной власти¹. Категория государственных услуг проистекает из государственных функций, исходя из того, что все основные направления деятельности государства – это его функции².

С точки зрения толкования, термин «услуга» означает действие, приносящее пользу, помощь другому³, таким образом, государственная услуга должна быть направлена на содействие органами власти гражданам и организациям в удовлетворении их потребностей, подкрепленных конституционными и гражданскими правами.

Понятие «услуга» для законодательства не новое. Правовая категория «услуга» была введена в юридический оборот Основами гражданского законодательства союза ССР и республик⁴ еще в 1990 году. В Конституции РФ

¹Морозова Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты // *Право и государство: теория и практика*. – 2009. – №5; *Публичные услуги и право. Научно-практическое пособие* / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007; Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным представлением и практикой нормативного закрепления // *Журнал российского права*. – 2007. – №6; Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // *Журнал российского права*. – 2004. – №10. – С. 15-23; Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // *Вопросы экономики*. – 2004. – № 7. – С. 150-155; Соловьева А. К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита // *Труды ИГП РАН*. – 2009. – № 1. – С. 52–53; Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // *Труды ИГП РАН*. – 2009. – № 1. – С. 41–50; Бабелюк Е. Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности // *Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт)* : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, И. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 47-55.

²См.: Талапина Э. В. Новые институты административного права // *Государство и право*. – 2006. – №5. – С. 14.

³Ожегов В. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / *Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова*. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – С. 839

⁴Основы Гражданского Законодательство Союза ССР и республик (утв. ВС СССР 31 мая 1991 № 2211-I) // *Ведомости ВС СССР*. – 1991. – № 26. – Ст. 733.

понятие «услуга» определяется как вид материальной деятельности (ст.8, 74)¹; в Федеральном законе «О занятости населения в Российской Федерации»² – как деятельность в области содействия занятости населения; в Гражданском кодексе РФ – как объект гражданских прав (ст. 128, 129)³. Термин «услуга» как объект гражданских прав сформулировала Л.В. Санникова: «услуга – это действия услугодателя по сохранению или изменению состояния невещественных благ (имущественных прав, информации, нематериальных благ), совершаемые им в пользу услугополучателя»⁴.

Услуга как правовая категория является объектом гражданско-правового регулирования. Следует выделить основные подходы к рассматриваемой категории услуг в праве: 1) услуга, как результат деятельности (труда), имеющий положительный эффект (С.С. Алексеев⁵, Н.П. Индюков⁶, М.В. Кротов⁷); 2) услуга, как совокупность деятельности и результата (Ю.В. Романец⁸, Т.Л. Левшина⁹); 3) услуга как деятельность, не имеющая материализованного результата (О.С. Иоффе¹⁰, Е.Д. Шешенин¹¹).

Придерживаясь второй точки зрения, необходимо отметить, что функции исполнительных органов власти по оказанию государственных услуг характеризуются неотделимостью результата от деятельности по оказанию государственной услуги. Так как именно результат является одним из критериев качества оказания услуг. Также отличительным признаком функции по оказанию

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

² Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

⁴ Санникова Л. В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве : автореф. дис. ... доктора. юрид. наук. – М., 2007. – С. 6.

⁵ Алексеев С. С. Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960. – С. 297.

⁶ Индюков Н. П. Услуга как объект гражданского правоотношения // Проблемы права, социалистической государственности и социалистического управления. – Свердловск, 1978. – С. 33.

⁷ Кротов М. В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве. – Л., 1990. – С. 41.

⁸ Романец Ю. В. Система договоров в гражданском праве России. – М., 2001. – С. 369.

⁹ См. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / рук. авт. кол. и отв. ред. О. Н. Садилов. – М., 2006. – С. 344. (авт. Комм. – Т. Л. Левшина).

¹⁰ Иоффе О. С. Обязательственное право. – М., 1975. – С. 419.

¹¹ Шешенин Е. Д. Предмет обязательства по оказанию услуг. // Сборник ученых трудов: Вып. 3. – Свердловск., 1964. – С. 177.

государственных услуг от остальных функций органов власти является направленность на благо, наличие субъективного интереса получателей услуг не только в полезных свойствах такой деятельности, но и в положительном (благоприятном) результате, при этом результат может быть, как материальным так и нематериальным.

По мнению А. Ф. Ноздрачева, Л. К. Терещенко, государственная услуга рассматривается как добровольное или обязательное в силу закона взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого происходит изменение прав, ресурсов, полномочий клиента¹. Это определение дано в широком смысле и охватывает не только область правоотношений, возникающих при предоставлении и получении государственных услуг, но и правоотношения, возникающие в процессе контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, а именно всю сферу административной деятельности. Деятельность по предоставлению услуг направлена на реализацию прав и интересов граждан, а контрольно-надзорные функции направлены на обеспечение правопорядка и соблюдение гражданами и юридическими лицами установленных обязанностей.

В соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимаются:

– осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

¹Ноздрачев А. Ф. , Терещенко Л. К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 286.

– выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

– регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Исходя из данного положения, раскрывающего сущность контрольно-надзорной функции, необходимо отметить, что именно реализация указанных действий органами исполнительной власти рассматривается как обязательное в силу закона взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого происходит изменение прав, ресурсов, полномочий клиента. Таким образом, лицензионная, разрешительная, регистрационная деятельность не может быть отнесена к государственным услугам, что противоречит самой сущности услуг.

В проекте федерального закона «О стандартах государственных услуг»¹ и теоретических исследованиях² так же предпринимались попытки определить государственную услугу как деятельность органа, оказывающего государственную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей. Наличие у граждан или организаций установленных законодательством юридических обязанностей, не

¹Проект Федерального закона «О стандартах государственных услуг» // СПС «Гарант».

²См.: Морозова Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 5. – С. 96 – 99.

позволяет говорить о государственных услугах, получение которых в первую очередь осуществляется на добровольной основе¹.

Устанавливается заявительный порядок обращения о содействии в реализации прав и свобод. Заявительный порядок обращения за государственной услугой лег в основу определения государственной услуги, закрепленном в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», как деятельность по реализации функций органов, предоставляющих государственные услуги, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги². Закрепленное в законе определение так же не позволяет нам разграничить государственные услуги от иных функций органов власти, очевидно, что контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти также осуществляется по заявлению граждан и организаций. Так, например, выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам осуществляется в заявительном порядке. При этом лицензионная и разрешительная деятельность отнесена к контрольно-надзорным функциям органов власти.³

В процессе административной реформы регистрационная, лицензионная (разрешительная) деятельность стала относиться органами власти к государственной услуге, хотя практически во всех случаях обращения граждан (организаций) с заявлениями о регистрации права собственности (других вещных прав), регистрации по месту жительства, регистрации в качестве юридического

¹Например: Шаститко А. Е. в качестве основания разделения государственных функций и услуг выделяет добровольность обращения за получением блага. См.: Шаститко А. Е. Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений // URL:<http://www.smb.ru/aNealitics>.

²Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 30 июля.

³Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2009. – № 26. – Ст. 3167.

лица, получение лицензии на осуществление определённого вида деятельности вытекают из нормативно установленных обязанностей. Полагаем, что именно такой формальный критерий как обращение граждан с заявлениями в государственные органы, стал основой такого отнесения функций органов власти к общественно значимым государственным услугам.

Представляется, что сам факт обращения гражданина или организации к государственному органу с заявлением не означает, что ему оказывается государственная услуга. Важно, чтобы интерес в получении государственной услуги был не нормативно предписанной обязанностью получателя услуги, а следовал из конкретных жизненных последствий в реализации субъективных прав. А.В. Малько определяет интерес как «охраняемое законом целевое влечение, под которым следует понимать стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права потребностей»¹.

Для целей правового регулирования государственных услуг требуется разделение принципов правового регулирования государственной контрольно-надзорной (властно-принудительной) деятельности и деятельности по оказанию государственных услуг.

Как отмечает Е.Г. Бабелюк, контрольно-надзорная деятельность, во-первых, направлена на обеспечение законности и правопорядка; во-вторых, всегда связана с дополнительным обязыванием; в-третьих, результатом проведения контрольно-надзорных мероприятий может быть ограничение прав и свобод частных лиц, в частности, применение мер ответственности². Контрольно-надзорная деятельность осуществляется в государственных интересах, а не в интересах гражданина. При осуществлении контрольно-надзорной деятельности цель обеспечения государственной и общественной безопасности позволяет устанавливать

¹Малько А. В. Субочев В. В. Законный интерес и юридическая обязанность // Государство и право. – №2. – 2007. – С. 30.

²Бабелюк Е. Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства. – С. 48.

требования, которые обременяют конкретного гражданина и тем самым противоречат его интересам¹. В отношении государственных услуг интересы получателя услуги преобладают над государственными, где государство стремится удовлетворить его потребности. Если реализация государственных функций предполагает двусторонние обязанности государства в лице его компетентных органов власти и граждан или организаций, то оказание государственных услуг предполагает одностороннюю обязанность государства в лице уполномоченных органов оказать государственную услугу².

В правоприменительной практике возникают проблемы разграничения государственных функций и услуг, формирования реестров государственных услуг, разработки административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). В процессе административной реформы, и уже с появлением правой категории «государственные услуги» у органов исполнительной власти возникали сложности с отнесением той или иной деятельности органа власти к государственным функциям или услугам.

В качестве примера можно привести Административные регламенты Федеральной миграционной службы. Приказом Федеральной миграционной службы РФ от 08 июня 2009 № 138³ был утвержден Административный регламент по исполнению государственной функции по рассмотрению обращений граждан, а в 2012 году данный вид деятельности уже регламентируется как услуга по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о принятии решений в установленный законодательством Российской Федерации срок⁴.

¹Белов С. А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 73.

²Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – С. 17.

³Приказ ФМС России «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению обращений граждан» от 08.06.2009 № 138 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 36.

⁴См.: Приказ ФМС России от 01.06.2012 № 196 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о

Полноценных государственных услуг не так уж много. Это, прежде всего, предоставление информации (правовой и особенно правоприменительной), предоставление форм документов для заполнения, а также различные формы консультативной и иной поддержки. В качестве примера верного восприятия сущности государственных услуг можно привести приказ Минздравсоцразвития РФ от 3 июля 2006 г. № 513 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников»¹.

Аналогично правильным считаем восприятие как функции органа власти деятельности по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации. Так Постановлением Правительства РФ «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации»² установлена обязанность собственника транспортных средств либо лица, от имени собственника владеющего, пользующегося или распоряжающегося на законных основаниях транспортным средством в установленном порядке зарегистрировать его или изменить регистрационные данные в Государственной инспекции. Помимо этого ст. 12.1 Кодекса об административных правонарушениях (далее КоАП РФ)³ установлена административная ответственность водителя за управление транспортным средством без регистрационных документов, а равно не прошедшим процедуру регистрации в Государственной инспекции. Таким образом, деятельность по регистрации транспортных средств являться

принятии решений в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. – 2012. – 1 августа.

¹Приказ Минздравсоцразвития РФ от 03.07.2006 № 513 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 39.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.1994 № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 17. – Ст. 1999.

³П.1 ст. 12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

государственной функцией, которая носит заявительный, но обязательный характер для всех владельцев транспортных средств.

Требует особого внимания вопрос об отнесении к категории государственных услуг, осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок¹. Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»². Такая деятельность органов исполнительной власти независимо от их правового статуса закреплена в нормативных документах органов в качестве государственной услуги, с чем нельзя согласиться.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обращение гражданина выражается в виде предложения, заявления или жалобы гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления, которое может быть представлено как в устной, так и письменной форме.

Под предложением предлагается понимать рекомендацию гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер

¹См.: Приказ ФСО России от 11.03.2012 № 110 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы охраны Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 33.; Приказ Минздрава России от 15.10.2012 № 414н «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством здравоохранения Российской Федерации государственной услуги «Организация приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. – 2013. – 30 января.

²Федеральный Закон от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

деятельности государства, и общества. Таким образом, повышается участие отдельных граждан в жизни государства и общества, что позволяет сделать «исполнительную власть более эффективной в отношениях с гражданами, для которых «открытость» органов исполнительной власти – ключевой вопрос демократии»¹.

В 2012 году в нашей стране был запущен новый сервис – система общественной экспертизы законопроектов, представляющая собой сайт «Открытое Правительство», и позволяющее проводить следующие этапы общественной экспертизы законопроектов:

- формирование и публикация Плана (ежегодного либо на более долгосрочную перспективу) проведения открытой экспертизы законопроектов исходя из решений, принимаемых Комиссией по законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
- проведение открытой экспертизы, в ходе которой зарегистрированные пользователи предлагают редакции положений законопроекта, оценивают предложенные редакции и размещают комментарии;
- закрытие экспертизы и подведение ее итогов, в том числе формирование и публикация отчетов о проведении экспертизы.

На сайте «Открытое Правительство» действует открытый для всех посетителей режим работы, позволяющий неавторизованным пользователям просматривать информацию с результатами проведения экспертизы проектов, а авторизованные пользователи могут принимать участие в публикации своих версий положений законопроектов, а также оставлять комментарии к исходным и авторским редакциям положений законопроекта.

В основу проекта «Открытое правительство» заложен принцип «краудсорсинга», позволяющий использовать мнения граждан для совершенствования законопроектов. Преимущество данного метода – переход от практики простого комментирования к активному вовлечению граждан к

¹ Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 47.

разработке проектов нормативных документов в форме прямой работы над текстом законопроекта. Граждане, участвуя в экспертизе законопроекта, формируют рейтинги отдельных положений законопроекта.

Данная в законе¹ дефиниция понятия «заявление» может быть разделена на две части: 1) просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц; 2) сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. При этом, полагаем, что действия органов власти в ответ на обращение гражданина с заявлением о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц представляет собой государственную услугу. В то время как, принятие и рассмотрение органами власти сообщения гражданина о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц не может рассматриваться в качестве государственной услуги, это одна из текущей деятельности органов власти в рамках исполнения своих обязанностей. Поэтому деятельность органов власти по приему обращений граждан выделена в отдельный раздел на сайте таких органов.

Жалобой является просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Подача жалобы есть юридический факт, приводящий в действие механизм правосудия, на основе которого возникает конкретное административное правоотношение. Жалоба является лишь сигналом о том, что в сфере государственно-управленческой деятельности возможно нарушение прав, свобод и законных интересов граждан, который способствует

¹Федеральный Закон от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

проведение проверочных мероприятий в отношении предмета обжалования. Предметом жалобы являются незаконные, нецелесообразные или аморальные деяния, которые понуждают граждан к реализации их права на обжалование действий (бездействий) органов власти, в том числе и в результате оказания такими органами государственных услуг. Правила 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 утверждены Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840¹ Право гражданина обжаловать акты субъектов власти – атрибут демократической организации государства, общества и реализация этого права способствует устранению недостатков в работе субъектов власти, укреплению законности, а значит, улучшению работы администрации.

Таким образом, обращение граждан в органы государственной власти с предложениями, жалобами и сообщениями о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц, это проявление народовластия, в котором находит выражение демократизм нашего государства. И деятельность органов власти по приему и рассмотрению обращений граждан не является государственной услугой, а соответственно не обладает всеми признаками государственных услуг.

На основе анализа правоприменительной практики, действующего понятийного аппарата и сущностной характеристики государственных услуг в качестве государственной услуги нами предлагается считать деятельность, осуществляемую уполномоченными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления непосредственно или

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08. 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.

через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, направленную на реализацию прав и удовлетворение потребностей заявителей в порядке, установленном законодательством.

Опираясь на сформулированное определение можно выделить следующие ключевые признаки государственных услуг:

- общественно-значимая деятельность. Деятельность по предоставлению государственной услуги направленная на общественное благо, на реализацию общественных интересов, характерных для социального государства.

- наличие специального субъекта — государственного органа власти, подведомственного ему учреждения или организации. Оказание государственной услуги должно основываться на государственной собственности.

- индивидуальный характер услуги для ее потребителя заключается в получении потребителем услуги благ, выгодных лично ему.

- заявительный характер предоставления государственной услуги, заключается в том, что деятельность по оказанию государственной услуги инициируется по добровольному обращению потребителя услуги.

- наличие специального интереса у потребителя услуги в такой деятельности. Именно наличие интереса в реализации субъективных прав у гражданина или организации способствует к возникновению правоотношения по оказанию государственных услуг.

- добровольное получение потребителем государственных услуг. Получение государственных услуг потребителем не связано в исполнении возложенных на него обязательств.

- недискриминационный характер услуги. Предоставление услуги любому заинтересованному лицу на всей территории Российской Федерации.

- предоставление услуги безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам. Для устранения и предотвращения цен на государственные услуги необходимо установить единые критерии определения цен и обеспечить их нормативное закрепление. При этом следует учитывать что

«при диктате цен на государственные услуги, безоговорочной оплате предварительной оплате гражданами этих услуг не может идти речь о гражданском обществе»¹.

– важной особенностью государственных услуг является то, что предоставление их осуществляется не только в соответствии с федеральными законами и подзаконными нормативными актами, но и большую роль в их регулировании оказывают административные регламенты, в том числе стандарты предоставления государственных услуг. Их применение позволяет обеспечить прозрачность осуществления функций для граждан и организаций, регламентировать деятельность органов исполнительной власти, устранить необоснованную дискреционность при принятии решений, будет способствовать более эффективному контролю за деятельностью должностных лиц со стороны как руководителя государственного органа, так и гражданского общества.

Наряду с термином «государственные услуги» в научных исследованиях встречаются термины «публичные услуги», «социальные услуги». На сегодняшний день нет четкого нормативного разграничения указанных терминов, которые очень часто употребляются в одном контексте применительно к одним и тем же ситуациям.

Нельзя не согласиться с мнением Л.К. Терещенко что «... было бы неверным смешивать эти понятия, поскольку они имеют различное содержание и с разных сторон характеризуют оказываемые услуги. В то же время и противопоставлять их также было бы ошибочным. Одна и та же услуга может в ряде случаев являться и государственной, и публичной, и социальной. Государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы. Органы местного самоуправления могут оказывать аналогичные государственные услуги, но, строго говоря, такие услуги не могут рассматриваться как государственные, исходя из конституционного статуса

¹Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №11. – С. 26.

органов местного самоуправления»¹. Ю.А. Тихомиров дает широкое теоретическое определение, трактуя публичную услугу как «юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан»². При этом он выделяет услуги, предоставляемые (в связи с выполнением властных функций) органами исполнительной власти и их учреждениями при непосредственном взаимодействии с гражданами, и услуги, которые обладают свойствами частных благ, но непосредственно сопряжены со спецификацией и защитой прав собственности отдельных лиц.

На наш взгляд публичные услуги охватывают понятие «государственных услуг» и «социальных услуг», так как их могут оказывать любые субъекты, независимо от организационно-правовой формы. Главной особенностью публичных услуг является их социальная значимость, удовлетворение общественных потребностей. Справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, что «законному интересу гражданина и юридического лица на получение публичной услуги коррелирует обязанность государственных служащих, органов и организаций его удовлетворить в пределах своей компетенции. Оказание услуги всегда ориентировано на потребителя, поэтому действует юридическая конструкция – клиент вправе получать услуги, орган обязан ее предоставить»³. Нельзя согласиться с мнением А.Е. Шаститко, который определяет публичные услуги как «частные (индивидуализированные) блага, предоставляемые органами государственной власти и управления гражданам и организациям (физическим и юридическим лицам), как правило, в физической форме услуг»⁴. На наш взгляд, в данном определении круг поставщиков услуг ограничивается органами государственной власти, в то время как публичные услуги государственные органы могут: исполнять самостоятельно; делегировать их исполнение органам местного самоуправления; коммерческими и некоммерческими организациями. А

¹См.: Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные. – С. 16 – 21.

²Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 200.

³Тихомирова Ю. А. Управление на основе права. – М. : Формула права, 2007. – С. 132.

⁴См.: Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. – 2004. – № 7; Публичные услуги и функции государственного управления / Под ред. А. Е. Шаститко. Бюро экономического анализа. – М. : ТЕИС, 2002.

предоставление государственных услуг должно осуществляться только непосредственно государственными структурами.

Отличие государственной услуги от публичной заключается в том, что публичные услуги хоть и отражают общественные интересы и санкционируются государством, но осуществляются исключительно в негосударственном секторе. А государственная услуга имеет место быть там, где частный сектор не берет на себя обязанностей по оказанию такого рода услуг, ввиду их экономической нецелесообразности.

Что касается социальных услуг, то выделение их в отдельную категорию обусловлено сферой, в которой они оказываются – сферы здравоохранения, культуры, образования, науки. Аналогично государственным услугам, социальные услуги обладают признаками публичных услуг и соотносятся с публичными услугами как часть и целое. Здесь критерием выделения является не субъект, оказывающий услугу, а сфера, в которой они реализуются.

Практическое осуществление полномочий по предоставлению государственных услуг и реализация права на получение государственных услуг требует уточнения вопроса их классификации. Развернутая классификация государственных услуг, основанная на различных критериях, была предложена Бесчастновой Л.В. предлагающей классифицировать услуги: по ведомственной принадлежности субъекта, оказывающего государственную услугу; по сложности мониторинга результатов оказания государственной услуги; в зависимости от классификации потребностей (физические, духовные; личные государственные услуги, общественные (социальные услуги)); в зависимости от причины обращения за государственной услугой (вынужденные и добровольные) и другие¹.

Государственные услуги могут быть классифицированы по следующим основаниям:

- 1) По субъектам получения услуг

¹См.: Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : дис. ... канд. юрид. наук. – С. 44 – 60.

Принято выделять две группы субъектов получения государственных услуг – физические лица, юридические лица¹. Принимая во внимание предложенную Ю.А. Тихомировым классификацию публичных услуг² можно выделить два вида государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти:

– услуги для граждан (выдача личных документов, оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, проведение добровольной государственной дактилоскопической регистрации граждан Российской Федерации);

– услуги для предпринимателей и юридических лиц (предоставление технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и передача их резидентам ОЭЗ и иным заинтересованным лицам, консультирование по налогообложению.).

2) По характеру услуги принято классифицировать на элементарные, которые осуществляются одной организацией или органом власти (например, выдача архивной справки), и составные, которые включают несколько элементарных услуг, например услуги предоставляемые в МФЦ. Независимо от субъекта получения услуги ее характеристика как элементарной или составной сохраняется. Для предоставления составных услуг возникает необходимость межведомственного взаимодействия органов власти, для получения результата услуги.

3) С точки зрения способа предоставления государственные услуги можно классифицировать как традиционные и электронные. Традиционные способы предоставления услуг требуют непосредственного взаимодействия получателей услуг с органами, оказывающими услуги, в частности личного в орган власти или в многофункциональный центр. И электронные услуги, которые могут оказываться без непосредственного контакта с должностными лицами, с

¹Тихомиров Ю. А. О совершенствовании организации управления и оказания публичных услуг в субъектах российской Федерации на примере Тюменской области – С. 275.

²См.: Тихомиров Ю. А., Чеснокова М. Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. – 2005. – №3. – С. 19.

помощью информационных сетей общего пользования, в частности через единый портал государственных услуг.

4) Наиболее распространенной является классификация государственных услуг в зависимости от сферы их реализации: информационные, образовательные, медицинские, коммунальные, финансовые и другие услуги. Так же выделяют государственные услуги, предоставляемые в трех основных сферах государственного управления: экономической; социально-культурной; сфере охраны и защиты безопасности личности, общества и государства¹.

Терминологическая не разработанность понятий «государственная услуга», отсутствие законодательного закрепления четких юридических формулировок определения этого понятия, приводит к сложностям в правоприменительной практике с отнесением той или иной деятельности органа власти к государственным функциям или услугам, когда необходимо сформировать реестры государственных услуг, разработать административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Сказанное выше является весьма актуальным для определения путей совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях, когда ряд постановлений Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ синонимизируют понятия «услуга» и «функция».

В качестве государственной услуги нами предлагается считать деятельность, осуществляемую уполномоченными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, направленную на реализацию прав и удовлетворение потребностей заявителей в порядке, установленном законодательством.

Сложившаяся ситуация с пониманием и нормативным закреплением государственных услуг – это пример того, когда нормативное правовое регулирование опережает юридическую мысль. Правовое регулирование идет

¹Бутусова Н. В. Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью. – Воронеж : Изд-во воронежского университета, 1986. – С. 79.

собственным путем, предоставляя науке возможность либо заполнять пустоты, поддерживая избранную модель, либо настаивать на ошибочности легальных конструкций и создавать правильные мысли¹. Необходимо разработать правовую модель государственной услуги, создать теоретическую базу, жесткую правовую конструкцию, позволяющую оперировать единым, заданным определением термина государственная услуга в нормативном поле².

§ 2. Субъектный состав административно-правовых отношений по предоставлению государственных услуг

Перечень субъектов административно-правовых отношений по предоставлению государственных услуг разнообразен. Под субъектом в административном праве понимаются лица или организации, которые в соответствии с действующим законодательством могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих отношений, носителями соответствующих прав и обязанностей³.

Государственные услуги являются объектом обязательственных правоотношений, в силу которого один субъект имеет право требования, а другой субъект обязан совершить определенное действие. Таким образом, вся совокупность субъектов административно-правовых отношений в рамках предоставления государственных услуг может быть разделена на две группы: органы и организации, предоставляющие государственные услуги, и заявители (получатели) государственных услуг.

Анализ законодательства позволяет выделить следующие органы, предоставляющие государственные услуги:

¹См.: Путило Н. В. Указ. соч. – С. 5.

²См.: Морозова Е. В. Указ. соч. – С. 96.

³Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2005. – С. 55.

– федеральные органы исполнительной власти. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 22 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹.

– органы государственных внебюджетных фондов, в частности Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

– исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.²

– органы местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой

¹Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

²См.: ст. 17 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.¹

– организации, участвующие в предоставлении государственных услуг, в которых размещается государственное задание (заказ);

– многофункциональные центры и иные организации, участвующие в процессе предоставления государственных услуг.

Указом Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в соответствии с приведенными в предыдущем параграфе группами государственных функций все существующие федеральные органы исполнительной власти преобразовывались в федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. При этом правоустанавливающие функции возложены на федеральные министерства, правоприменительные функции – на федеральные службы, а предоставление государственных услуг и управление государственным имуществом – на федеральные агентства. Но на практике все складывается иначе. Например, Федеральная служба судебных приставов оказывает государственную услугу по предоставлению информации по находящимся на исполнении исполнительным производством в отношении физических и юридических лиц². Министерство внутренних дел Российской Федерации, в лице своих территориальных органов предоставляет государственные услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации³, предоставлению сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения, охране имущества физических и юридических лиц по договорам.

Справедливо отмечает А.В. Шаров, что «структура и система исполнительной власти должна обеспечивать: специализацию органов исполнительной власти,

¹См.: ст. 34 Федерального закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

²Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8.09.2010 № 1519-р «О внесении изменений в план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» // СЗ РФ – 2010. – № 37. – Ст. 4786.

³Приказ МВД России от 14.07.2012 № 696 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – 15 августа.

организационное обособление функций, исполнение которых создает конфликт интересов, внутреннюю управляемость исполнительной власти, оперативную работу и согласование политики между органами исполнительной власти»¹. Установленная трехуровневая система исполнительной власти призвана обеспечить выполнение указанных требований. Федеральные министерства не должны выполнять функции оказания государственных услуг, тогда процесс выработки государственной политики будет обособлен от процесса ее исполнения.

Важно, чтобы каждый орган исполнительной власти не мешал другим органам осуществлять свою деятельность, поэтому представляется целесообразным сферу оказания государственных услуг оставить исключительно за федеральными агентствами, в то время как федеральные министерства должны обеспечить выработку эффективной политики в данной сфере, а федеральные службы обеспечить должный уровень контроля. Иначе, подобная децентрализация функции по оказанию государственных услуг не способствует повышению ее эффективности, что приводит к снижению качества государственных услуг.

Перечень государственных услуг, оказываемых федеральными министерствами, службами и агентствами проистекает из полномочий, установленных положениями о федеральных органах исполнительной власти. Представляется, что полномочия федеральных агентств, как органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг, должны быть четко структурированы и должен быть выделен перечень государственных услуг, оказываемых агентством. Анализ полномочий федеральных агентств показал, что в положениях об агентствах нет единообразия в регламентации функций по оказанию государственных услуг в соответствующей сфере.² Более того, в части принятых постановлений Правительства РФ, решающих вопросы деятельности федеральных агентств, эта

¹ Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. – М. : Норма, 2005. – № 4. – С. 25.

²См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 11.04.2005 № 206 «О федеральном медико-биологическом агентстве» // СПС «Гарант»; Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» // СПС «Гарант».

функция лишь обозначена, но не раскрыта¹. Таким образом, предлагается унифицировать функции и полномочия федеральных агентств в сфере государственных услуг, закрепив в положениях об агентствах исчерпывающий перечень государственных услуг, ради предоставления которых они были созданы.

В соответствии с принятыми положениями Федеральные агентства осуществляют свою деятельность непосредственно либо через свои территориальные органы и подведомственные им организации, а также во взаимодействии с представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. При этом не все положения об агентствах содержат разделы либо нормы, посвященные формам и порядку взаимодействия агентств с иными органами исполнительной власти и организациями. Например, Положение о Федеральном медико-биологическом агентстве закрепляет договорную форму взаимодействия Федерального медико-биологического агентства с иными органами, в целях организации и предоставления государственных услуг, но не устанавливает порядок такого взаимодействия. В то время как Положение о Федеральном агентстве по туризму не содержит какой-либо подобной информации.

Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов позволил выделить из числа функций органов власти перечень государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами непосредственно, либо через их территориальные органы. К государственным услугам была отнесена лишь деятельность органов власти, удовлетворяющая

¹Шевелева Н. А. Публичные услуги и их финансирование // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 207.

критериям и признакам, выявленным в предыдущем параграфе. Перечень государственных услуг приведен в Приложении А.

Основополагающим для предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, и подведомственными учреждениями является составление исчерпывающего перечня государственных услуг на основе их полномочий. При этом следует отметить, что составление базового (отраслевого) перечня государственных услуг, оказываемых федеральными государственными учреждениями, имело рекомендательный характер¹ и только с принятием Постановления Правительства РФ «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» от 26.02.2014 № 151² была установлена обязанность федеральных органов исполнительной власти утвердить до 1 июля 2014 г. базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ в соответствии с настоящим постановлением.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий создают свои территориальные органы – это органы федеральной исполнительной власти «на местах», которые существуют наряду с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также наряду с органами исполнительной

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. – 2010. – № 37. – Ст. 4686.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2014 № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» // СЗ РФ. – 2014. – № 10. – Ст. 1041.

власти местного самоуправления. Здесь также возникает вопрос: каким образом осуществляется распределение полномочий по предоставлению государственных услуг между территориальными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ. Важно, чтобы функции по предоставлению государственных услуг в территориальных органах исполнительной власти и органах субъектов РФ не дублировались.

На основании Постановления Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725¹, принятого во исполнение Указа президента от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»², взаимодействие территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ осуществляется по вопросам обеспечения конституционных прав граждан, в частности предоставления государственных услуг. При этом в целях осуществления взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, и территориальных органов территориальные органы в пределах своей компетенции:

– осуществляют в порядке и формах, определенных законодательством Российской Федерации и соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, контроль за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им в установленном порядке полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также за соблюдением требований, предъявляемых к качеству и доступности государственных услуг, оказываемых организациями;

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 5.12.2005 № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2005. – 17 декабря.

²Указ Президента Российской Федерации от 2.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2005. – № 27. – Ст. 2730.

– привлекают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по согласованию) к проведению совместных проверок соблюдения требований, предъявляемых к качеству и доступности государственных услуг, оказываемых организациями.

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» также регулируются отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Правовую базу предоставления государственных услуг составляет как федеральное законодательство, так и законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Применительно к субъекту РФ функции по оказанию государственных услуг означают предоставление органами исполнительной власти субъекта РФ непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым ценам услуг гражданам и организациям в различных областях. Но возникает вопрос об органах исполнительной власти субъектов РФ, которым могут передаваться полномочия федеральных органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг, какой орган будет оказывать те или иные виды услуг на региональном уровне.

Конституционные нормы о том, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти, в основном получили свое развитие в Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Законом установлена возможность передачи части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ следующими способами: 1) Федеральными законами; 2) договорами о

¹Федеральный Закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

разграничении полномочий¹; 3) соглашениями о передаче осуществления части полномочий; 4) конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Право перераспределения полномочий между органами исполнительной власти установлено ст. 78 Конституции РФ. Ни законы, ни договора, ни соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением об установлении особого порядка реализации отдельных полномочий, переданных им в соответствии со ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Установление такого порядка допускается на определенный срок в целях совершенствования механизмов предоставления государственных услуг. Органы государственной власти субъекта РФ также могут участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения, не переданных им, если такое участие предусмотрено федеральными законами. Такое право органов государственной власти субъектов РФ имеет особое значение для установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, реализация которых осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ.

К примеру, в области лесных отношений, ст. 6 Лесного кодекса РФ² закреплён перечень полномочий Российской Федерации передаваемых органам государственной власти субъектов РФ. Средства на осуществление переданных

¹ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации от 31.03.1992. Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

² Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – №50. – Ст. 5278.

полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций, а также обязательные для исполнения методические и инструктивные материалы об осуществлении таких полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, федеральным органом исполнительной власти, осуществляется контроль за эффективностью и качеством предоставления государственных услуг органами государственной власти субъекта РФ.

Договор может быть заключен при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения и при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона. Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В качестве примера приведем Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан¹ в соответствии с которым Правительство Российской Федерации и Кабинет Министров Республики Татарстан заключают соглашения, предусматривающие совместное решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими (в результате длительного использования нефтяных месторождений с учетом горно-геологических условий добычи углеводородов), культурными и иными

¹Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 3996.

особенностями Республики Татарстан. Это связано с особенностью использования и охраны земли, недр, водных, лесных и других природных ресурсов на территории Республики Татарстан, составляющих основу жизни и деятельности ее многонационального народа.

Соглашение может быть заключено на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора.

Соглашение, в рамках которого возможна передача полномочий между органами исполнительной власти федерации и субъекта, по юридическому содержанию отличается от разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ на основе договоров по предметам ведения. Такие соглашения заключаются лишь в том случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. К тому же по соглашению исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать федеральными органами исполнительной власти осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации. Порядок заключения и вступления в силу соглашений регламентируется постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»¹

Органы местного самоуправления также могут наделяться отдельными государственными полномочиями федеральными законами и законами субъектов

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 8.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» // СЗ РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5953.

Российской Федерации. Законами субъекта РФ передаются полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, если такое право предоставлено им федеральными законами. Государственными полномочиями признаются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения. Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.¹ Так, например, в области лесных отношений, Лесным кодексом РФ установлены полномочия органов местного самоуправления. Федеральным законодательством наравне с передачей полномочий, может быть предусмотрено право участия органов местного самоуправления в реализации отдельных государственных полномочий. Исключением является право органа местного самоуправления устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В соответствии с законодательством государственные услуги могут оказываться подведомственными государственным органам или органам местного

¹См.: Ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – №40. – 3822.

самоуправления организациями. Таковыми являются государственные или муниципальные учреждение либо унитарные предприятия, созданные соответственно государственным органом Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления. Федеральный закон от 08 мая 2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹ определяет три типа государственных учреждений: казенные, бюджетные и автономные учреждения, которые отличаются по степени финансово-хозяйственной самостоятельности и независимости от государства.

Бюджетные, автономные и казенные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.²

Государственные учреждения осуществляют в соответствии с государственными заданиями деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к их основным видам деятельности. Государственные задания для учреждения формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного задания. Государственные учреждения вправе выполнять работы, оказывать услуги для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается

¹Ст. 9.2 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. – 2010. – № 19. – Ст. 229.

²Ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.; Ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.; Ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.¹

В случае если указанные услуги являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг, порядок определения платы за оказание таких услуг устанавливается в соответствии с Правилами определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание»².

Государственное (муниципальное) задание представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).³ Порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются: 1) Правительством Российской Федерации в отношении федеральных учреждений⁴; 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении учреждений субъекта

¹См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4236.

²Постановлением Правительства Российской Федерации от 6.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // СЗ РФ. – 2011. – № 20. – Ст. 2829.

³Ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

⁴Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. – 2010. – № 37. – Ст. 4686; Постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2008 № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» // СЗ РФ. – 2008. – № 12. – Ст. 1142.

Российской Федерации;¹ 3) местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Необходимо отметить, что государственное (муниципальное) задание формируется на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета), в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями в качестве основных видов деятельности. Порядок формирования и ведения ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, а также государственными учреждениями субъектов Российской Федерации устанавливается Постановлением Правительства РФ от 26.02.2014 № 151.²

Услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных услуг и предоставляются в электронной форме в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации³ (при этом предусмотрено право высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ утвердить дополнительный перечень соответствующих услуг, оказываемых в субъекте РФ).

¹Например: Постановление Правительства Свердловской области от 8.02.2011 № 76-ПП «О Порядке формирования государственного задания в отношении государственных учреждений Свердловской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Собрание законодательства Свердловской области. – 2011. – № 2. – Ст. 94.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2014 № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» // СЗ РФ. – 2014. – № 10. – Ст. 1041.

³Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 729-р «О перечне услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме» // СЗ РФ. – 2011. – № 18. – Ст. 2679.

Приведем пример оказания государственных услуг государственными организациями. Приказом МЧС России «Об утверждении ведомственного Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности»¹ был утвержден ведомственный перечень государственных услуг и работ. Порядок платы за услуги, устанавливается Приказом МЧС РФ от 30.09.2010 N 484 «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания»². В числе государственных услуг определённых в ведомственном перечне, например, зафиксированы государственные услуги по реализации образовательной деятельности в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования, диагностике и экспертизе состояния здоровья граждан, подвергшихся воздействию неблагоприятных факторов чрезвычайных ситуаций, которые оказывает федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский центр экстренной и радиационной медицины им. А.М. Никифорова» МЧС России, которое получает государственное задание (заказ) на предоставление государственных услуг.

¹Приказ МЧС России от 28.01.2013 № 52 «Об утверждении ведомственного Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» // Российская газета. – 2013. – 13 марта.

²Приказ МЧС РФ от 30.09.2010 № 484 «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» // Российская газета. – 2010. – 1 декабря.

Аналогично, Федеральное казенное учреждение «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» оказывает государственные услуги в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий МВД России, в частности государственные услуги по выдаче справок о реабилитации жертв политической репрессии¹, выдаче архивных справок², по проставлению апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации³, по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования⁴.

Что же касается унитарных предприятий, то в отношении них не формируется государственное задание. Предоставление государственных услуг зафиксировано в качестве основной деятельности в уставных документах унитарных предприятий, под которыми признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником⁵. От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В качестве примера можно привести Федеральное государственное унитарное предприятие «Паспортно-

¹Приказ МВД России от 23.11.2011 № 1065 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о реабилитации жертв политических репрессий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 47.

²Приказ МВД России от 12.09.2011 № 1001 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 47.

³Приказ МВД России от 14.08.2013 № 625 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проставлению апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 50.

⁴Приказ МВД России от 07.11.2011 № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» // Российская газета. – 2012. – 11 января.

⁵Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.

визовый сервис» Федеральной миграционной службы, основанного на праве хозяйственного ведения, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 05 ноября 2009 г. 1638-р¹. ФГУП «ПВС» ФМС России находится в ведении Федеральной миграционной службы, осуществляющей общее руководство, координацию и регулирование его деятельности.

В эпоху развития информационных технологий немаловажное значение для обеспечения доступности и качества государственных услуг имеет многофункциональный центр (МФЦ), представляющий собой российскую организацию, созданную в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющегося автономным учреждением), отвечающую требованиям, установленным Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и уполномоченную на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Предоставление государственных услуг в многофункциональном центре осуществляется на основании заключенного соглашения о взаимодействии между многофункциональным центром и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов (при отсутствии территориальных органов или в случае отсутствия у территориальных органов полномочий на заключение соглашений – федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда), органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления в лице руководителей указанных органов. Соглашения о взаимодействии заключаются на срок до трех лет с учетом выполнения требований постановления Правительства РФ «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти,

¹Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.11.2009 1638-р1 // СЗ РФ. – 2009. – № 45. – Ст. 5402.

органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления»¹. Постановлением также установлен перечень государственных услуг, предоставление которых может осуществляться многофункциональным центром. Соглашение о взаимодействии многофункционального центра и органами, предоставляющими государственные услуги, разрабатывается в соответствии с методическими рекомендациями и утвержденной формой².

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяет один многофункциональный центр (уполномоченный многофункциональный центр), расположенный на территории субъекта Российской Федерации, уполномоченный на заключение соглашений о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, предоставляющими государственные услуги.³ Уполномоченный многофункциональный центр организует предоставление государственных и муниципальных услуг на территории субъекта Российской Федерации посредством заключения договоров с иными многофункциональными центрами и привлекаемыми организациями (ФГУП «Почта России», ОАО «Сбербанк России» и другие), соответствующими требованиям постановления Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // Российская газета. – 2011. – 5 октября.

²Приказ Минэкономразвития России от 18.01.2012 № 13 «Об утверждении примерной формы соглашения о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти – 2012. – № 19.

³Например: Постановление Администрации Алтайского края от 21.12.2010 № 566 «О создании краевого автономного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. – 2010. – № 176.; Постановление Администрации Новосибирской области от 13.10.2007 № 136-па «Об организации предоставления государственных услуг на базе многофункционального центра Новосибирской области» // СПС «Консультант Плюс».

многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».¹

МФЦ могут создаваться централизованно и децентрализованно. Централизованная модель управления МФЦ предусматривает создание МФЦ субъектом Российской Федерации и формирование в муниципальных образованиях (городских округах, муниципальных районах) его обособленных подразделений (филиалов). Децентрализованная модель создания МФЦ на территории субъекта Российской Федерации предполагает создание отдельных (самостоятельных) МФЦ муниципальными образованиями. Также предусмотрена возможность создания в субъектах Российской Федерации «мобильных» МФЦ, представляющих собой группы в составе нескольких сотрудников МФЦ, осуществляющие в установленные часы выездной прием документов от заявителей и выдачу им результата предоставления государственной или муниципальной услуги в административных районах городских округов, поселениях, муниципальных районах. В местных администрациях могут быть созданы удаленные рабочие места МФЦ.

При реализации своих функций многофункциональный центр направляет межведомственные запросы о предоставлении документов и информации (в том числе об оплате государственной пошлины, взимаемой за предоставление государственных и муниципальных услуг), которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время работа МФЦ строится по принципу «одного окна», в соответствии с которым предоставление услуг федерального, регионального, муниципального уровня осуществляется в одном месте. Таким образом, МФЦ выступает в роли организатора процесса предоставления государственных и

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч.2). – Ст. 7932.

муниципальных услуг в различных сферах общественных отношений (занятость населения, землепользование, налоговый учет, ЖКХ, и др.). По данным Министерства экономики Российской Федерации в настоящее время в субъектах Российской Федерации создано около 850 МФЦ в районных центрах и 1188 дополнительных офисов в небольших населенных пунктах, в перспективе до 2016 года стоит задача создания 2801 МФЦ, в том числе в каждом городском округе и муниципальном районе.

Большое значение для функционирования многофункциональных центров имеет Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»¹, который решает ряд проблем, таких как:

– исключение норм федеральных законов, прямо или косвенно ограничивающих и (или) создающих предпосылки для ограничения предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», включающих обязательность предоставления заявителем документов, необходимых для получения государственных услуг, исключительно в орган, предоставляющий государственные услуги; наличие в федеральном законе требования получения результата государственной услуги заявителем исключительно в органе, предоставляющем государственные услуги; необходимость осуществления личного взаимодействия заявителя уполномоченными представителями органов, предоставляющих государственные услуги, в целях совершения отдельных действий и процедур.

– законодательное закрепление ответственности многофункциональных центров за ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

¹Федеральный закон от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4322.

Законом вносятся изменения в 40 законах в таких сферах общественных отношений, как образование и наука, здравоохранение, соцзащита, содействие занятости населения, имущественные отношения, предпринимательская деятельность, подтверждение гражданско-правового статуса и других.

Несмотря на то, что порядок создания, функционирования и деятельности многофункциональных центров достаточно подробно регламентирован федеральным и региональным законодательством, вопрос о реализации государственных полномочий по предоставлению услуг иными организациями остается открытым. Существенным недостатком базового федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» является: во-первых, отсутствие четкого понятия «организации, участвующие в предоставлении государственных и муниципальных услуг», во-вторых – отсутствие условий, требований и процедур делегирования полномочий по предоставлению государственных услуг организациям, участвующим в предоставлении государственных услуг. Представляется целесообразным конкретизировать перечень таких организаций применительно к конкретным видам государственных услуг и закрепить их организационно-правовую форму. Исходя из положений закона, организации, предоставляющие государственные услуги можно разделить на две категории: 1) организации, уполномоченные оказывать государственные услуги, находящиеся в прямом подчинении органу исполнительной власти или в качестве основной деятельности выполняющие отдельные государственные функции, переданные в установленном порядке; 2) организации определенным образом взаимодействующие с системой органов исполнительной власти в связи с оказанием государственных услуг, т.е. негосударственные организации.

Некоторыми исследователями предлагается выделение ряда государственных услуг, которые могли бы быть переданы негосударственным организациям¹. По их мнению, передача их негосударственным структурам поможет

¹См. например: Терещенко Л. К. Функции государственных услуг. – С. 72-81; Талапина Э. В. Новые институты административного права. – С. 15; Белов С. А. Указ. Соч. – С. 71-86; Талапина Э. В. «О правовом статусе саморегулируемых организаций» // Право и экономика. – 2003. – № 11. – С. 34.

сконцентрировать усилия государства на более успешном выполнении функций, сохраненных за государственными органами, сократить расходы бюджета и, в конечном счете, повысить эффективность реализации переданных функций, благодаря заинтересованности негосударственных организаций, исполняющих эти функции, в сохранении и поддержании соответствующего статуса¹. Передача функций по предоставлению государственных услуг негосударственным организациям возможна путем передачи в административном порядке – специально создаваемой структуре и путем передачи на договорной основе.

На наш взгляд, передача функций по предоставлению государственных услуг возможна исключительно государственным организациям, и в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» по государственному заданию (заказу). Передача функций по предоставлению общественно значимых услуг в негосударственный сектор подразумевает перевод такого рода услуг в категорию публичных услуг. Разумеется, государство должно обеспечивать и контролировать деятельность по предоставлению публичных услуг, так как услуга имеет социальную значимость и направлена на удовлетворение общественных интересов. Такой процесс перевода государственных услуг в категорию публичных должен сопровождаться определением критериев и целей выделения блока услуг, подлежащих передаче; оценке целесообразности и условий передачи деятельности по оказанию услуг в частный сектор; определением критериев, которым должен удовлетворять субъект, чтобы предоставлять публичные услуги; определением критериев оценки деятельности негосударственной организации по предоставлению услуг (например, качества, доступности, эффективности предоставления публичных услуг); обеспечением государственного контроля за качеством публичных услуг, оказываемых частными организациями.

Административная реформа направлена не только на перераспределение государственных функций по видам федеральных органов исполнительной власти. Необходимым является внесение изменений в нормативно-правовые акты,

¹См.: Терещенко Л. К. Функция государственных услуг. – С. 78.

регулирующие оказание государственных услуг, с целью конкретизации субъекта оказания услуги в соответствии с новой структурой органов исполнительной власти. Закрепление конкретизированных целей и задач каждого федерального органа исполнительной власти в регулирующих их деятельность актах, позволит обеспечить эффективность и качественный уровень выполнения установленных функций. Вопрос о необходимости нормативного закрепления целей и задач деятельности органов государственной власти уже не раз обсуждался известными учеными.¹

Сфера общественно значимых услуг должна находиться в зоне внимания государственной власти независимо от субъектов, их оказывающих. В Конституции Российской Федерации и законах установлена обязанность органов государственной власти предоставлять услуги, обеспечивать их предоставление. В случае изменения государственной политики, приоритетов в определенной общественно значимой сфере и при отсутствии конституционных норм, обязывающих государство предоставлять услуги, возможно не только изменение пропорций, но и полная передача публичных услуг негосударственному сектору. При передаче функции исполнителя другим субъектам государственная власть должна контролировать реализацию публичной услуги и обеспечить реализацию прав граждан на их получение².

Согласно п. 2.9 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти³ государственные услуги предоставляются на основании установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства требований к качеству и доступности государственных услуг. При оказании государственных услуг через коммерческие

¹ Бачило И. Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая правовая культура, 2003. – С. 13-24; Хаманева Н. Ю. Проблемы совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая правовая культура, 2003. – С. 5-12.; Ноздрачев А. Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). – М. : ВНИИСЗ, 2002. – С. 114-127.

²См.: Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные. – С. 22.

³Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2005. – 25 января.

и некоммерческие организации, в том числе федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия, соответствие качества и доступности таких услуг установленным требованиям обеспечивают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти путем осуществления контроля и надзора за предоставлением государственных услуг этими организациями.

А.Ф. Васильевой было предложено разграничить субъекта, обязанного обеспечить удовлетворение потребностей населения публичными услугами, и субъекта, осуществляющего непосредственное предоставление публичных услуг¹. Обязанность обеспечить удовлетворение потребности населения государственными услугами лежит на государстве. Совершенствование учения об административном правоотношении и формирование административно-правового института государственных услуг должно осуществляться с учетом предложенной в науке российского публичного права и давно существующей за рубежом концепции юридического лица публичного права². Таким образом, субъектом, непосредственно предоставляющим услуги является тот субъект права, на которого действующим законодательством, актом государственного управления возложена такая обязанность, то есть орган государственной власти, государственные учреждения и организации.

Получатель (пользователь) государственной услуги, в соответствии с федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» является физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, либо в организации, с запросом о предоставлении

¹Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2009 – С. 48.

²См.: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. – М., 2007; Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2007.

государственной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.¹

Полагаем, что можно выделить третью группу субъектов правоотношений, складывающихся по поводу предоставления государственных услуг – органы власти, обеспечивающие методическое и организационное обеспечение предоставления государственных услуг и органы регулирования и контроля в сфере предоставления государственных услуг. Среди основных органов, осуществляющих государственное регулирование отношений и контроль в сфере государственных услуг необходимо отметить Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Министерство экономического развития, Министерство финансов Российской Федерации, Правительственную комиссию по проведению административной реформы².

Так например, на Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития РФ возложена обязанность по разработке и утверждению методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений; методические рекомендации по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением; утвердить примерную форму соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.³ На Минэкономразвития возложена обязанность

¹Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 30 июля

²Правительственная комиссия по проведению административной реформы образована в 2003 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 года № 451.

³Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. – 2010. – № 37. – Ст. 4686.

разработать и утвердить методические рекомендации по созданию и обеспечению деятельности многофункциональных центров¹.

Представляется, что формирование реестра государственных услуг должно осуществляться от частного к общему, а именно единый реестр государственных услуг Российской Федерации (федеральный реестр) должен формироваться из перечней государственных услуг в следующей последовательности: ведомственный перечень государственных услуг органа власти на уровне субъекта РФ – общий реестр государственных услуг субъекта РФ – ведомственный перечень государственных услуг федеральных органов власти – федеральный реестр. В таком случае заинтересованные лица смогут получать объективную информацию о совокупности государственных услуг, на получение которых он может рассчитывать.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861² федеральные органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, предоставляющие соответствующие услуги (исполняющие соответствующие функции) представляют сведения об оказываемых услугах для их размещения в федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций), представляющего собой федеральную государственную информационную систему. При этом федеральный реестр состоит из нескольких разделов, среди которых (1) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов; (2) реестр государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) исполнительными органами

¹См.: п.4 постановления Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // Российская газета. – 2011. – 5 октября.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // СЗ РФ. – 2011. – № 44. – Ст. 6274.

государственной власти субъектов Российской Федерации; (3) реестр муниципальных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) органами местного самоуправления; (4) справочная информация. Представление участниками информационного взаимодействия сведений об услугах (функциях) для размещения и их последующее размещение в федеральном реестре осуществляются в соответствии с правилами ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861.

В отношении реестров государственных услуг (функций), предоставляемых (осуществляемых) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации высшим органом исполнительной власти субъекта РФ назначается уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, который наделяется полномочиями по формированию, проверке и размещению в федеральном реестре сведений об оказываемых услугах (осуществляемых функциях). Порядок формирования реестра государственных услуг (функций) предоставляемых (осуществляемых) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом власти субъекта РФ. По данным Министерства экономического развития РФ всего в региональном разделе федерального реестра размещена информация более чем о 14500 услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в среднем 175 услуг на субъект Российской Федерации).

Каждый из разделов помимо сведений об услугах¹, предоставляемых непосредственно самим органом власти, содержит сведения об услугах,

¹Перечень сведений о государственной услуге, который должен быть предоставлен для размещения в реестре услуг приведен Приложение № 1 к Положению о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», утв. постановлением Правительства РФ «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» от 24.10.2011 № 861 // СЗ РФ. – 2011. – № 44. – Ст. 6274.

предоставляемых участвующими в предоставлении государственных услуг учреждениями (организациями) и включенных в утверждаемый Правительством Российской Федерации и высшим органом исполнительной власти субъекта перечень услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, а также сведения об услугах, предоставляемых государственными учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ).

Что же касается наличия исчерпывающего перечня государственных услуг с точки зрения получателей услуг все не так очевидно. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации являясь оператором федерального реестра осуществляет публикацию сведений об услугах (функциях), содержащихся в федеральном реестре, в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (единый портал) и обеспечивает круглосуточный доступ граждан и организаций к указанным сведениям. Таким образом, сведения о государственных услугах, формируемые субъектами оказания государственных услуг сводятся воедино на едином портале, доступ к которому и обеспечивается для пользователей услуг.

Помимо единого портала предусмотрена возможность создания исполнительными органами государственной власти субъектов РФ региональных порталов государственных и муниципальных услуг, являющихся государственными информационными системами субъектов РФ (региональные порталы)¹. Требования к региональным порталам государственных услуг утверждены Постановлением Правительства РФ «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)». Сведения, размещаемые исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на

¹Региональный портал Архангельской области // <http://gosuslugi29.ru/> (дата обращения 11.05.2014); Региональный портал Самарской области // <https://pgu.samregion.ru> (дата обращения 11.05.2014).

региональных порталах, должны быть тождественны сведениям, представляемым ими для размещения в федеральном реестре.

Таким образом, для граждан и организаций, намеренных обратиться за получением государственной услуги есть несколько способов получить сведения об услуге и субъекте оказания государственной услуги, в частности единый портал государственных услуг, региональный портал государственных услуг и официальные сайты органов власти (организаций) оказывающих государственные услуги. Сравнительный анализ содержания указанных ресурсов показал:

- отсутствие разграничения государственных услуг от остальных функций субъектов предоставления государственных услуг (осуществления государственных функций). На едином портале, несмотря на наличие двух разделов «услуги» и «функции», абсолютно вся деятельность приравнивается к услугам, что противоречит законодательству.

- не для всех государственных услуг на едином портале предоставлена информация об органах (организациях) участвующих в предоставлении государственной услуги.

- несоответствие перечней государственных услуг, приведенных в соответствующих разделах официальных сайтов органов власти (организаций), перечню услуг, представленном на едином портале. Например, официальный сайт федеральной налоговой службы¹ предоставляет возможность получить такие государственные услуги как «узнать и оплатить задолженность, вернуть излишне уплаченную сумму налога», «онлайн запись на прием в инспекцию», в то же время перечень государственных услуг, оказываемых федеральной налоговой службой на едином портале гораздо шире, представленного на сайте, но не содержит такой услуги как «онлайн запись на прием в инспекцию», а услуга «узнать и оплатить задолженность, вернуть излишне уплаченную сумму налога» представлена на едином портале в качестве услуги «Бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним

¹Официальный сайт федеральной налоговой службы // <http://www.nalog.ru/> (дата обращения 11.05.2014).

нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставление форм налоговой отчетности и разъяснение порядка их заполнения»;

– отсутствие в соответствующих разделах официальных сайтов органов исполнительной власти перечней государственных услуг, оказываемых находящимися в ведении таких органов учреждениями и организациями. Например, ведомственный перечень государственных услуг¹ (работ) оказываемых (выполняемых) находящимся в ведении МЧС России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности приведен на сайте МЧС в разделе «Законодательство». В то же время, пользователю государственных услуг не допускается возможность ознакомиться с этим перечнем в разделе «Государственные услуги» официального сайта МЧС, перечень таких услуг не приведен на едином портале, и на сайтах соответствующих учреждений, непосредственно оказывающих государственные услуги.

– отсутствие на едином портале полного перечня государственных услуг, содержащихся в ведомственных перечнях органов власти;

– на официальных сайтах органов власти, в большинстве случаев отсутствуют дополнительные сведения о государственных услугах, в частности их описание, способы оказания услуги. Позитивным является опыт федеральной миграционной службы на официальном сайте² которой в соответствующем разделе представлен перечень государственных услуг и функций, содержащий справочную информацию, в частности категория получателей услуг, порядок предоставления услуги и другое.

¹Приказ МЧС России от 28.01.2013 № 52 «Об утверждении ведомственного Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» // Российская газета. – 2013. – 13 марта.

²Официальный сайт федеральной миграционной службы // http://www.fms.gov.ru/government_services/ (дата обращения 11.05.2014).

– на официальных сайтах субъектов оказывающих государственные услуги нет информации ссылающей пользователей государственных услуг на единый портал;

– сведения предоставляемы на региональных порталах государственных услуг не соответствуют сведениям предоставляемым на едином портале в части описания государственных услуг¹.

В целях упорядочения оказываемых органами власти государственных услуг предлагается на официальных сайтах органов власти в соответствующем разделе государственных услуг закрепить исчерпывающий перечень государственных услуг, соответствующий ведомственному перечню. В перечень должны быть включены государственные услуги, оказываемые самим органом непосредственно, подведомственными ему органами власти (службы и агентства), а также государственными учреждениями либо унитарными предприятиями. В перечне должны быть выделены государственные услуги предоставляемые в многофункциональных центрах в соответствии с заключенным соглашением, государственные услуги предоставляемые в электронной форме. Формирование отдельного открытого реестра государственных услуг для каждого органа власти, безусловно, позволяет корректировать данный перечень при расширении или исключении полномочий по предоставлению государственных услуг.

В целях обеспечения удобства для пользователя государственных услуг необходимо обеспечить единую форму предоставления информации о государственных услугах в соответствии с порталом государственных услуг, либо предоставить пользователю возможность перехода из официальных сайтов субъектов оказывающих услуги на соответствующий раздел единого портала. В этой связи положительным считаем опыт формирования портала государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга², предоставляющего

¹Например: Перечень услуг (функций) предоставляемых Федеральной миграционной службой на региональном портале государственных услуг Самарской области не соответствует перечню, представленному на едином портале.

² Портал государственных и муниципальных услуг Санкт-Петербурга // <http://gu.spb.ru/> (дата обращения 12.05.2014).

удобный интерфейс для получателя услуги и исчерпывающую информацию о государственных услугах.

Несмотря на позитивный опыт формирования реестров и порталов государственных услуг некоторых субъектов оказания услуг считаем необходимым обеспечить функционирование таких сервисов на единой технологической платформе, и предоставление информации из единых источников (баз данных), что безусловно позволит пользователю независимо от ресурса к которому он обращается в конечном итоге получать достоверную информацию из одного источника. Это также поспособствует проведению регулярных работ по актуализации содержания реестра государственных услуг без лишних демократических процедур и в кратчайшие сроки.

Актуализация реестра необходима при изменении правового статуса и компетенции органа государственной власти, перераспределении функций между органами государственной власти, выведении определенных функций за сферу государственного регулирования. Актуализация реестра услуг заключается в его дополнении в случае включения в сферу деятельности органа власти новых государственных услуг, исключения из Реестра услуг тех из них, которые на основании нормативных правовых актов исключены из сферы деятельности органа власти, а также в случае изменения объема и содержания государственной услуги¹.

Реестр государственных услуг позволяет:

- провести инвентаризацию состава услуг, предоставляемых органами исполнительной власти,
- выявить фиктивные и избыточные государственные услуги,
- определить надлежащего поставщика той или иной услуги,
- провести анализ обоснованности платности услуги (в данном случае под платностью понимается индивидуализация оплаты предоставления услуги помимо налогового механизма),

¹См.: Тихомиров Ю. А. О совершенствовании организации управления и оказания публичных услуг в субъектах российской Федерации на примере Тюменской области // Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 278.

- оптимизировать состав сложных услуг,
- сформировать предложения по электронным формам предоставления услуг,
- выявить области стандартизации государственных услуг,
- блокировать появление административных барьеров.¹

Основопологающим для предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, и подведомственными учреждениями является составление исчерпывающего перечня государственных услуг на основе их полномочий.

Справедливо отмечает Н.Н. Ковалева, что обязанности государственных органов в сфере использования информационных технологий должны быть закреплены законодательно и включать в себя:

- обязанность по формированию информационных ресурсов в соответствии со своей компетенцией;
- обязанность предоставлять информацию из государственных информационных ресурсов другим государственным органам, юридическим и физическим лицам в определенные сроки и за определенную стоимость;
- обязанность по обеспечению актуальности государственных информационных ресурсов;
- обязанность по обеспечению сохранности всех видов конфиденциальной информации при формировании и использовании государственных информационных ресурсов.²

Анализ субъектного состава административно-правовых отношений в сфере предоставления государственных услуг показал, что установленное Указом Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти на практике соблюдается не в полной мере. Государственные услуги оказываются

¹Ноздрачев А. Ф., Терещенко Л. К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг. – С. 292.

²Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. – С. 78-79

как федеральными министерствами, так и федеральными службами и агентствами. Предоставление государственных услуг на уровне субъектов РФ осуществляется вследствие переданных полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ Федеральными законами, договорами о разграничении полномочий, соглашениями о передаче осуществления части полномочий, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления также могут наделяться отдельными государственными полномочиями по предоставлению государственных услуг федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Предоставление государственных услуг осуществляется подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления государственными учреждениями, в которых размещается государственное задание (заказ). Что же касается унитарных предприятий, то в отношении них не формируется государственное задание. Предоставление государственных услуг зафиксировано в качестве основной деятельности в уставных документах унитарных предприятий. Предоставление государственных услуг в многофункциональном центре осуществляется на основании заключенного соглашения о взаимодействии между многофункциональным центром и органами власти.

Сведения о государственных услугах, формируемые субъектами оказания государственных услуг сводятся воедино на едином портале, доступ к которому и обеспечивается для пользователей услуг. Помимо единого портала информация об оказываемых государственных услугах размещается на региональных порталах государственных и муниципальных услуг, и на официальных сайтах органов власти. Анализ указанных ресурсов показал некоторые различия и противоречия в их содержании, что приводит к снижению качества предоставляемых государственных услуг. Поэтому представляется целесообразным обеспечить функционирование таких сервисов на единой технологической платформе, и

предоставление информации из единых источников (баз данных), что способствует проведению регулярных работ по актуализации содержания реестра государственных услуг без лишних демократических процедур и в кратчайшие сроки.

§ 3. Правовое регулирование государственных услуг

В целях совершенствования и оптимизации механизма предоставления государственных услуг политика государства должна быть построена на комплексном анализе административно-правового регулирования государственных услуг. Под правовым регулированием понимается осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя¹.

Государственная информационная политика представляет собой социальный механизм определения и реализации целей, задач, принципов, приоритетов и условий в развитии информационной сферы, обеспечивающих эффективное функционирование государства и его устойчивое развитие, а также сохранение и укрепление духовной основы общества.²

Исследование правового регулирования механизма предоставления государственных услуг, позволит представить явления правовой действительности в работающем виде и оценить его способность гарантировать достижение поставленных законодателем задач.

Решающее значение для правового регулирования оказания государственных услуг как средства удовлетворения общественных интересов и потребностей граждан имеют положения Конституции Российской Федерации, федеральные

¹Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – Т. I. – М. : Юридическая литература, 1981. – С. 289.

²Кузнецов П. У. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров / под общ. ред. П. У. Кузнецова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – С. 139.

законы и другие нормативно-правовые акты, устанавливающие права и гарантирующие социальные блага получателей государственных услуг. Законодательная база должна создать правовую основу обеспечения прозрачности власти, эффективного взаимодействия граждан и власти, расширения доступа граждан к деятельности органов власти.

Особенности правового регулирования государственных услуг, по мнению Л.А. Душакловой, могут рассматриваться в нескольких аспектах, и следует различать несколько четко определяемых направлений правового регулирования государственных услуг¹:

– регулирование собственно государственных услуг (статусное регулирование), которое включает категориальную определенность и спецификацию государственных услуг относительно иных действий, продуцируемых органом власти, и в первую очередь относительно государственных функций;

- регулирование предоставления государственных услуг;
- правовую стандартизацию государственных услуг.

Допуская возможность такого разделения правового регулирования, на наш взгляд, необходимым и обязательным является регулирование отношений в области предоставления государственных услуг в комплексе. Иначе такая дезинтеграция правового регулирования может напрямую отразиться на эффективности предоставления государственных услуг, что непременно повлияет на снижение их качества вопреки ожидаемым результатам.

Как и любому правовому явлению, для государственных услуг, характерно наличие соответствующих принципов. Под принципами права понимаются выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его создание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни. Принципы – это то, что пронизывает право, выявляет его содержание в виде исходных, сквозных «идей», главных его начал, нормативно-

¹Душаклова Л. А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – Вып. 2 (12). – С. 106-107.

руководящих положений¹. Итак, под принципами государственных услуг понимаются основополагающие идеи, требования, исходные положения, установки, лежащие в основе их оказания и выражающие их сущность².

К принципам, на которых базируется деятельность органов государственной власти, предоставляющих услуги населению, традиционно относят: четкие стандарты услуг, открытость и полноту информации, предоставление информационно-справочной информации населению и возможность выбора услуг, их полезность и эффективность и другие.

ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ устанавливает следующие принципы предоставления государственных услуг:

1) правомерность предоставления государственных услуг органами, предоставляющими государственные услуги. Принцип правомерности подразумевает соблюдение органами, должностными лицами и организациями, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, требований действующего законодательства.

2) заявительный порядок обращения за предоставлением услуг. Руководствуясь принципом, определяющим заявительный порядок обращения за предоставлением государственных услуг, необходимо учитывать, что сам факт обращения гражданина или организации к государственному органу с заявлением не означает, что ему оказывается государственная услуга. Важно, чтобы интерес в получении государственной услуги был не нормативно предписанной обязанностью получателя услуги, а следовал из конкретных жизненных последствий в реализации субъективных прав. Для реализации данного принципа в нормативных правовых актах закреплены права заявителей при получении государственных услуг корреспондирующие обязанностям органов, предоставляющих услуги.

¹Алексеев С. С. Проблемы теории права. – Т. I. – Свердловск, 1972.– С. 102.

²Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 60.

³Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 30 июля.

3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных услуг, платы за предоставление государственных услуг. Принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины или платы за предоставление государственных услуг, должен носить исключительный характер и не должен преобладать над принципом доступности государственных услуг. Законом предусматривается, что перечни платных услуг будут устанавливаться Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъектов РФ¹. Порядок определения федеральными органами исполнительной власти размера платы за оказание услуг установлен Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание»². При этом Федеральные министерства в отношении государственных услуг, которые предоставляются федеральными органами исполнительной власти, федеральными государственными учреждениями или федеральными унитарными предприятиями, находящимися в ведении этих министерств, федеральных служб или федеральных агентств, подведомственных этим министерствам, а также федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, в отношении государственных услуг, которые предоставляются организациями, находящимися в ведении указанных служб и агентств утверждают методики определения размера платы за оказание необходимых и обязательных услуг; предельные размеры платы за оказание необходимых и обязательных услуг.

¹Например: Постановление Правительства Ульяновской области от 22.08.2011 № 41/398-П «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Ульяновской области государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // Портал государственных услуг Ульяновской области <http://gosuslugi.ulgov.ru/web/guest/13>. (дата обращения 12.05.2014)

²Постановление Правительства Российской Федерации от 6.05.2011 №352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // Российская газета. – 2011. – 18 мая.

4) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг.¹ Принцип открытости деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, предусматривает прозрачность деятельности органов власти, доступность для заявителя полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных услуг и о деятельности органов, предоставляющих государственные услуги. Данный принцип развивает Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»², который устанавливает права пользователей информации на получение достоверной информации о деятельности государственных органов.

5) доступность обращения за предоставлением государственных услуг и предоставления государственных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Доступность – означает территориальную близость и открытость органов государственного управления, предоставляющих государственные услуги, для всех категорий граждан. Что касается государственных услуг в электронной форме, то доступность определяется как отношение количества услуг, которые возможно оформить в электронном виде на портале государственных услуг³, к общему количеству заявленных услуг на портале. Принцип доступности также предполагает организацию предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах. Сегодня принцип доступности значительно развивает государственная программа Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р «Информационное общество (2011–2020 годы)»⁴.

Серьезной правоприменительной проблемой законодательства об услугах является неполное обеспечение реализации принципа доступности услуг. В

¹См.: Комаровский В. Открытость власти как приоритет административной реформы // Государственная служба. – 2004. – № 4. – С. 105–106.

²Федеральный закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

³<http://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения 12.05.2014)

⁴Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р // СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

настоящее время сетью услуг охвачена еще не вся территория Российской Федерации. Хотя во всех субъектах Российской Федерации, во многих крупных муниципальных районах и городских округах созданы МФЦ, однако население большинства муниципальных образований еще не может пользоваться возможностями системы услуг. По состоянию на 2013 год обеспечена доступность услуг по принципу «одного окна» только для трети населения страны. Одной из причин такой ситуации является отсутствие необходимого финансирования.

б) возможность получения государственных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Государство должно обеспечить возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом. Под предоставлением государственных услуг в электронной форме понимается предоставление услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, организациями и заявителями¹.

Переход на электронные технологии – «дематериализация административных процедур» – важный аспект упрощения административных формальностей в отношениях «гражданин – орган исполнительной власти». За счет перевода в электронную форму огромного массива информации, находящейся в распоряжении исполнительных органов власти, значительно снижаются издержки распространения документов, облегчается участие в нормотворческой деятельности гораздо большего числа заинтересованных лиц и экспертов. Сегодня все государственные ведомства имеют свои сайты в сети Интернет, что, в конечном итоге, способствует совершенствованию демократических процедур,

¹См.: Ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

повышению политической активности населения, установлению более эффективного диалога государства с общественностью. Внедрение информационно-телекоммуникационных технологий является важным направлением работы по обеспечению доступности государственных услуг. Механизм предоставления государственных услуг в электронном виде и его правовое регулирование являются предметом нашего внимания и отражены в последующих разделах настоящего исследования.

В свою очередь, принципами, которыми должны руководствоваться органы государственной власти при предоставлении государственных услуг, являются законность, неукоснительное соблюдение сроков предоставления государственной услуги, приоритет соблюдения интересов заинтересованного в предоставлении услуги лица.

Ввиду того, что целями проведения административной реформы были провозглашены повышение качества и доступности государственных услуг и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, представляется необходимым включение в число принципов предоставления государственных услуг, закрепленных законом, принцип обеспечения качества государственных услуг. Ведь именно уровень качества государственных услуг является прямым показателем развития системы государственных услуг и эффективности деятельности органов исполнительной власти. Характерным признаком государственных услуг является то, что они должны оказываться гражданам на основе единых стандартов, требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации и призванных обеспечить их высокий качественный уровень.

Одним из главных направлений совершенствования системы государственного управления является повышение качества и доступности государственных услуг. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы

государственного управления»¹ к 2018 году уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90%. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»² на специализированном ресурсе в сети Интернет – vashkontrol.ru – проводится сбор мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг. Оценка качества государственных услуг проводится по таким критериям, как время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги.

Анализируя цели и содержание Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», концепций и целевых программ в области развития информационного общества и использования информационно-телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти, предлагается закрепить на законодательном уровне еще несколько принципов предоставления государственных услуг:

– принцип оперативности предоставления государственных, заключающийся в установлении и соблюдении коротких сроков предоставления услуг в соответствии с административными регламентами;

¹Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СЗ РФ. – 2012. – № 51. – Ст.7219.

- принцип регламентирования процедур предоставления государственных услуг, обеспечения контроля над деятельностью органов государственной власти.
- принцип ответственности органов власти и должностных лиц за непредоставление или некачественное предоставление государственных услуг;
- обеспечение безопасности информации, обрабатываемой в государственных информационных системах и ресурсах, в частности персональных данных получателей государственных услуг, служебной информации.

Необходимым представляется закрепление принципа гласности в отношении по предоставлению государственных услуг, который определяется как «... отношение подотчетности между гражданами (организациями) и государственными органами, подведомственными государственным органам учреждениями, оказывающими государственную услугу, посредством которых потребители выражают свои предпочтения и оказывают влияние на соответствующие государственные органы»¹. Ярким примером реализации принципа гласности может служить существование интернет-приемных органов власти, где каждый гражданин может обратиться к органу власти или должностному лицу с предложением, жалобой или вопросом.

Таким образом, можно сделать вывод о недостаточности закрепления принципов предоставления государственных услуг в базовом федеральном законе. Необходимость конкретизации принципов предоставления государственных услуг в первую очередь обусловлена тем, что именно принципы определяют пути совершенствования правовых норм, содержание и направления правового регулирования в сфере предоставления государственных услуг и выступают в качестве руководящих идей для законодателя.

При регулировании отношений в данной сфере мы говорим о системе принципов правового регулирования предоставления государственных услуг, к которой относим общеправовые принципы, отраслевые (административно-

¹Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : дис. ... канд. юрид. наук. – С. 62.

правовые), принципы института государственных услуг и, наконец, принципы субинститута электронных государственных услуг.

Общеправовые принципы присущи всем отраслям права, отображают природу, качественное своеобразие права в целом. Однако когда дело доходит до установления конкретного перечня общеправовых принципов, то каждый автор имеет здесь собственное мнение.¹ К общеправовым принципам правового регулирования оказания государственных услуг, имеющим основополагающее значение относим:

- принцип законности, – осуществление деятельности субъектов оказания государственных услуг на основе и в соответствии с требованиями права;
- принцип справедливости выражается в стремлении к поиску компромисса между получателями и субъектами оказания государственных услуг, в соразмерности юридической ответственности допущенному правонарушению;
- принцип гласности;
- принцип юридического равенства граждан при получении государственных услуг;
- принцип социальной свободы, который выражается в добровольном порядке обращения за предоставлением государственных услуг;
- принцип ответственности органов (их должностных лиц) и организаций за непредоставление или некачественное предоставление государственных услуг;
- принцип приоритета прав человека при получении государственных услуг.

Административно-правовые принципы в сфере предоставления государственных услуг включают:

- заявительный порядок обращения за предоставлением услуг;
- открытость деятельности органов и организаций, предоставляющих государственные услуги²;

¹ Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – С. 146; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. – М., 1993. – С. 163–164; Общая теория права. Курс лекций / Под общей ред. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – С. 128; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – С. 151–152.

²См.: Комаровский В. Открытость власти как приоритет административной реформы // Государственная служба. – 2004. – № 4. – С. 105–106.

- правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных услуг;
- доступность обращения за предоставлением государственных услуг.
- достоверность информации о государственных услугах и своевременность ее предоставления;
- открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации.

В рамках института государственных услуг можно выделить следующие принципы: принцип оперативности предоставления государственных; возможность получения государственных услуг в электронной форме; регламентирование процедур предоставления государственных услуг; обеспечение качественного уровня предоставления государственных услуг; принцип равного доступа для всех лиц, принцип стандартизации государственных услуг¹; обеспечение безопасности информации, обрабатываемой в государственных информационных системах и ресурсах, в частности персональных данных получателей государственных услуг, служебной информации.

К принципам субинститута электронных государственных услуг относим:

- обеспечение доверенной информационной среды;
- совместимость информационных технологий;
- единый порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия;
- доступность информационных технологий и преодоление цифрового неравенства;
- исключение технологической дискриминации при предоставлении государственных услуг в электронном виде;
- придание правового статуса электронным формам документов;
- доступность средств электронной подписи;

¹См.: Ноздрачев А. Ф. Терещенко Л. К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг – С. 290.

– приоритет удаленного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги;

– автоматизация процедур предоставления государственных услуг.

Сферой законодательного регулирования государственных услуг являются не только понятийный аппарат правового института государственных услуг, его принципы, субъектный состав административно-правовых отношений по предоставлению государственных услуг, а также:

– формирование и ведение реестра государственных услуг;

– порядок предоставления государственных услуг;

– принципы и порядок разработки, утверждения, применения и контроля соблюдения административных регламентов и стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в связи с исполнением ими своих полномочий, реализацией прав и законных интересов получателей услуг.

В процессе проведения административной реформы особое внимание уделяется вопросу качества государственных услуг. Именно работа по стандартизации услуг, оказываемых органами исполнительной власти и другими субъектами данных правоотношений, направлена на повышения качества и доступности государственных услуг, улучшения уровня сервиса и информационного обеспечения потребителей услуг. Полезным, с этой точки зрения, представляется опыт других стран, поскольку идея стандартизации государственных услуг – не российское открытие, а заимствование уже существующей практики ряда государств, в частности США¹, Великобритании², Германии.³

Хотя в соответствии с Планом мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации⁴ разработка проекта федерального закона о

¹Digital Government // <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-governance/digital-governance.html>. (дата обращения 27.11.2013)

²Standards and government // <http://www.bsigroup.com/en-GB/standards/who-uses-standards/standards-and-governance>. (дата обращения 27.11.2013)

³ Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – С. 20.

⁴ План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах. Одобрено распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

стандартах государственных услуг была запланирована еще на I квартал 2006 г. – IV квартал 2008 г. на сегодняшний день закон не принят. В то время как стандартизация государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ находится на стадии активного внедрения¹.

Отсутствие стандартизации государственных услуг приводит к высокому уровню административного усмотрения, неопределенности обязательств органов исполнительной власти перед их клиентами и коррупции; избыточному государственному вмешательству и связанными с ним дополнительными расходам бюджета и заявителей; снижению качества государственных услуг и обслуживания; недостаточной ответственности органов исполнительной власти за исполнение своих полномочий². Введение стандартов государственных услуг придает деятельности органов публичной власти строго легальный, открытый и предсказуемый характер, а также предоставляет возможность ограничивать и устранять произвольные действия.

Помимо определения единых требований к объему и качеству предоставляемых государственных услуг, важно регламентировать ответственность за их непредставление, за несоблюдение административных регламентов и стандартов государственных услуг.

Введение стандартов государственных услуг также призвано способствовать оптимизации расходов на их оказание, качественному улучшению взаимоотношений государства и общества. В 2005 году Правительством была поставлена задача разработать проекты федеральных законов «О стандартах государственных услуг» и «Об административных регламентах». Через некоторое время было решено совместить эти две темы в одном законопроекте «О

¹ Например: Приказ Минтруда России от 13.11.2012 №524н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников» // Российская газета. – 2013. – 30 января; Приказ Министерства культуры, по делам национальностей, информационной политики и архивного дела Чувашской Республики от 24.12.2007 № 01/07-458 «Об утверждении Республиканского стандарта качества предоставления государственных услуг по обеспечению организации творческой деятельности населения и участия его в культурной жизни» // Официальный сайт Минкультуры Чувашии. http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=12&id=370993. (дата обращения 11.05.2014)

² Яцкин А. В. Правовое регулирование (стандартизация) предоставления государственных услуг // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2006. – № 6. – С. 12–15.

стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Последнее публичное обсуждение законопроекта прошло 22 мая 2008 г. на совместном заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы и Объединенной рабочей группы по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе. Но на сегодняшний день не принят федеральный закон, регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с разработкой, утверждением, изменением и применением стандартов и административных регламентов деятельности государственных органов в отношении исполнения государственных функций по предоставлению государственных услуг.

А. Ф. Ноздрачев, Л. К. Терещенко для законодательного регулирования предлагают закрепить принципы стандартизации государственных услуг. К числу таких принципов, они относят следующие¹.

1) Принцип равного доступа для всех лиц, имеющих право на получение услуги согласно закону. Стандарты услуг направлены на предотвращение дискриминации отдельных категорий граждан по признакам физической недееспособности, языка, расы, религии, национальности.

2) Принцип социально-экономической эффективности. Должна быть также доказана социально-экономическая эффективность государственной услуги. Она определяется соотношением совокупных издержек ее оказания и выгод от потребления: если выгоды больше издержек, данная услуга может и должна предоставляться ее потребителям. В противном случае услуга либо является следствием существования излишней регуляции (т.е. навязывается пользователю), либо представляет собой (по конкретной технологии ее предоставления) административный барьер.

3) Принцип минимизации совокупных издержек клиента. Минимизация совокупных издержек позволит снизить уклонение от предоставления услуг

¹См.: Ноздрачев А. Ф., Терещенко Л. К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг. – С. 290.

(аналогия с уклонением от уплаты налогов). Минимизация реализуется как совокупность частных принципов оптимизации процесса предоставления государственных услуг:

- минимально возможное количество действий, подлежащих совершению физическими лицами (гражданами) и юридическими лицами, в том числе непосредственно в помещении органа государственной власти, органа местного самоуправления, организации или в ином месте, в которое требуется личная явка соответствующего лица;

- минимальные сроки совершения действий, включая предельные сроки ожидания в очереди приема и т.п.;

- максимально возможное количество действий, осуществляемых с помощью информационных сетей коллективного пользования, при сохранении параллельно возможности действовать путем личной явки в исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации.

4) Принцип децентрализации предоставления услуг. Органы власти свободны в выборе технологии оказания услуги в рамках стандартов. Стандарт позволяет стимулировать внутренние резервы эффективности.

5) Принцип открытости стандартов. Информация о стандартах государственных услуг относится к категории сведений, предоставляемых бесплатно. Размещение данной информации в сетях общего пользования является обязательным. Необходимо установить требования периодического выявления предпочтений клиентов органов государственной власти.

6) Принцип максимальной четкости критериев принятия решений при оказании государственных услуг. Необходимо предусмотреть обязанность органов власти проводить пересмотр стандартов услуг с периодичностью раз в 3 года.

В соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и принятым во исполнение закона постановлением Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и

административных регламентов предоставления государственных услуг»¹ стандарт предоставления государственных услуг должен содержаться в качестве отдельного раздела административного регламента. При этом ни в одном из указанных актов не определена дефиниция стандарта государственной услуги, но закреплены требования к содержанию стандарта. Стандарт государственной услуги создается в виде нормативного правового акта, определяющего взаимодействие органа исполнительной власти (должностных лиц) с гражданами и организациями и представляет собой обязательные для исполнения правила, устанавливающие в интересах получателя государственной услуги требования к оказанию государственной услуги, включающие характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания данной государственной услуги.

Среди основных требований к содержанию стандарта необходимо выделить требования, выполнение которых обеспечивает надлежащий уровень качества предоставления государственных услуг:

- указание сроков предоставления государственной услуги, в том числе с учетом необходимости обращения в организации, участвующие в предоставлении государственной услуги, срок приостановления предоставления государственной услуги в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации, срок выдачи (направления) документов, являющихся результатом предоставления государственной услуги;

- исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем, способы их получения заявителем, в том числе в электронной форме, порядок их представления;

- исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги,

¹Постановление 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.

которые находятся в распоряжении органов, участвующих в предоставлении государственных, которые заявитель может не предоставлять;

- исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги, оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги;
- порядок, размер и основания взимания государственной пошлины или иной платы, взимаемой за предоставление государственной услуги;
- сроки предоставления государственной услуги;
- показатели доступности и качества государственной услуги, в том числе количество взаимодействий заявителя с должностными лицами при предоставлении государственной услуги и их продолжительность, возможность получения государственной услуги в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, возможность получения информации о ходе предоставления государственной услуги, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий.

При этом органы, оказывающие государственную услугу должны обеспечить не только соблюдение соответствующих стандартов государственных услуг, но и обеспечить полный доступ граждан и юридических лиц к стандартам государственных услуг. Также необходимым представляется закрепление в стандартах государственных услуг дисциплинарной ответственности сотрудников органа, оказывающего государственную услугу, за несоблюдение или ненадлежащее соблюдение стандартов государственных услуг и оснований для возмещения ущерба гражданам и организациям, причиненного вследствие несоблюдения или ненадлежащего соблюдения стандартов государственных услуг.

Установление стандартов государственных услуг позволяет, с одной стороны, определить насколько быстро, доступно, качественно и без избыточных обременений оказана государственная услуга, а с другой стороны, – создает для получателей услуг возможность обжаловать избыточные административные

требования и обременения при оказании государственной услуги, а также некачественное оказание государственных услуг.

Очевидно, что целями законодательного регулирования процесса стандартизации государственных услуг выступают в первую очередь защита интересов потребителей государственных услуг; установление критериев контроля качества со стороны гражданского общества и контролирующих органов; реализация государственными органами и их должностными лицами предъявляемого им Конституцией РФ требования по соблюдению и повседневной защите прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений.

Контроль полноты и эффективности применения стандартов государственных услуг осуществляется¹:

- гражданами и юридическими лицами при получении государственных услуг;
- заинтересованными лицами, иными некоммерческими организациями в форме проведения по их инициативе (с их участием) анализа качества стандартов государственных услуг и причин их несоблюдения, ненадлежащего соблюдения;
- уполномоченными в сфере стандартов государственных услуг федеральным органом исполнительной власти, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- коллегиальными органами, уполномоченными в сфере стандартов государственных услуг и административных регламентов;
- органами, оказывающими государственные услуги.

Принципиальное значение приобретает вопрос о достаточности бюджетного финансирования процесса оказания государственных услуг, поскольку коммерциализация их предоставления не должна лишить часть населения возможности получения государственных услуг, а рентабельность не должна являться основным критерием при определении состава государственных услуг, гарантированных государством. Предполагается, что закрепление обязательного

¹Проект Федерального закона «О стандартах государственных услуг» // СПС «Гарант».

минимума в стандарте на федеральном уровне позволит гарантировать всем «потребителям» государственных услуг равные права и возможности по их получению, где бы гражданин не проживал, где бы не находилось юридическое лицо¹.

Основным же инструментом регламентации предоставления государственных услуг является принятие административных регламентов. Вопрос регламентации и стандартизации государственных услуг находится в центре внимания специалистов в данной сфере². По данным Министерства экономического развития РФ за период с 2006 по 2012 год федеральными органами исполнительной власти было утверждено в установленном порядке около 500 административных регламентов, свыше 9500 административных регламентов утверждено на региональном уровне.

Формирование административных регламентов по предоставлению государственных услуг позволяет упорядочить обязательства органов предоставляющих государственные услуги перед обществом и внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

В первой редакции Порядка разработки и утверждения административных регламентов³ устанавливались различные требования к структуре документов, регламентирующих государственные услуги и функции. Для государственных услуг было необходимо разрабатывать дополнительный раздел, содержащий требования к порядку их предоставления. В отсутствие единого подхода к разграничению государственных функций и услуг, одни и те же по содержанию полномочия трактовались одними органами власти как государственные функции, другими – как государственные услуги.

¹См.: Публичные услуги и право : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – С. 19.

²Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. – М. : Норма, 2005. – № 4. – С. 19-28; Ноздрачев А. Ф., Терещенко Л. К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг. – С. 176; Яцкин А. В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал Российского права. – №10. – 2006. – С. 18-28; Игнатюк Н. А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал Российского права. – №10. – 2006. – С. 29-34.

³Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» // СЗ РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4933.

Возникающие трудности привели к разработке нового документа – Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹, устраняющего различия для государственных функций и услуг. Итак, в соответствии с указанным Постановлением правительства, административным регламентом исполнения государственных функций является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора). Административным регламентом предоставления государственных услуг является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Таким образом, анализируя данные определения, приходим к выводу, что деятельность органов исполнительной власти, не связанная с контрольно-надзорными функциями считается деятельностью по предоставлению государственных услуг. Как уже отмечалось в предыдущих параграфах настоящей работы, отсутствие четкого разграничения государственных услуг от остальных государственных функций органов власти на законодательном уровне приводит к неверному восприятию сущности государственных услуг.

¹ 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.

К нормам материального права слабо «привязаны» процедуры оказания государственных услуг, закрепляющие этапы и формы деятельности органов, последовательность совершения ими действий, а также ответственность и обжалование. Подзаконные акты вводят специальные правила. Но множественность актов и их противоречивость снижают общую эффективность регулирования и затрудняют гражданам получение государственных услуг¹. Административные регламенты призваны решить эту проблему.

С их помощью вводится открытый и предсказуемый процесс деятельности органов исполнительной власти по оказанию услуг, перечень и содержание которых закреплены в соответствующих законах и положениях. В регламентах дается нормативная характеристика услуг, требования к порядку их предоставления, определяется круг органов, обязанных предоставить услуги, и получателей услуг. Административным регламентом предусматриваются виды действий, совершаемых органами, должностными лицами и служащими, в процессе оказания государственных услуг, последовательность совершения действий, периодичность и сроки их совершения. Таким образом, обеспечивается открытость деятельности органов власти по предоставлению государственных услуг и достигается надлежащее функционирование, легальность и предсказуемость действий органов власти, а следовательно сужаются границы административного усмотрения. Ю.А. Тихомиров определяет административное усмотрение как «мотивированный выбор для принятия правомерных решений и совершения действий управомоченным субъектом в рамках его компетенции для выполнения управленческих и иных задач»². В тоже время усмотрение создает благоприятную возможность для злоупотребления властью, взяточничества и коррупции³, а это именно те факторы, которые легли в основу необходимости проведения административной реформы.

¹См.: Публичные услуги и право: науч.-практ. Пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – С. 32.

²Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал Российского права. – № 4. – 2000. – С. 72.

³Манохин В. М. Правовое государство и проблемы управления по усмотрению // Советское государство и право. – №1. – 1990. – С. 27.

Главным итогом применения административных регламентов должны стать: сокращение сроков предоставления гражданам и организациям государственных услуг; уменьшение количества документов, подаваемых гражданином для получения услуги; установление исчерпывающего и четкого перечня оснований для отказа в предоставлении услуги; четкая регламентация процессов, включенных в административную процедуру; широкое использование современных информационных и телекоммуникационных технологий; создание механизмов досудебного обжалования решений, действий и бездействий работников органов исполнительной власти, участвующих в оказании государственной услуги; повышение персональной ответственности должностных лиц за соблюдение административных процедур¹.

На наш взгляд еще одним немаловажным вопросом, требующим внимания, является специфический характер правоотношений, складывающиеся по поводу предоставления государственных услуг. Являясь в основе своей административно-правовым отношением, данные правоотношения имеют черты гражданско-правовых отношений.

Предметом административного права в первую очередь является не административная деятельность, а система правоотношений, которые складываются на ее почве между правящей властью и гражданами. Правоотношения являются важнейшим и необходимым этапом в процессе достижения целей, результатов правового регулирования². Правоотношение, субъектами которого выступают должностное лицо и гражданин, являются доминирующими в административно-правовой сфере³.

Ю.М. Козлов в зависимости от характера (содержания) управленческих отношений выделяет отношения, связанные с осуществлением органами

¹Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2006. – №11. – С. 10.

²Алексеев С.С. Общая теория права : В 2 т. – Т. II. – М., 1982. – С. 84.

³Елистратов А. И. Очерк административного права. – М., 1922. – С. 36.

государственного управления деятельности по удовлетворению нужд граждан, и относит их предмету административного права¹.

В административно-правовых отношениях обязательным участником всегда является орган исполнительной власти и для такого рода субъекта правоотношений нормы административного права формулируют меру обязательного, а не должного поведения. В таких отношениях субъекты исполнительной власти действуют властно, а принимаемые ими решения и совершаемые ими действия приобретают юридическую силу независимо от согласия или несогласия второй стороны. Но административных правоотношений по предоставлению государственных услуг возникают по инициативе граждан, юридических лиц и соответствующий исполнительный орган не использует властные полномочия в интересах «подчинения» инициатора. Наоборот, у него возникают определенные юридические обязанности перед инициатором в удовлетворении его интересов.

К примеру, при предоставлении государственной услуги по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации безработных граждан в соответствии с законом от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»², граждане имеют право на бесплатную консультацию, бесплатное получение информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в органах службы занятости в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности профессионального обучения. В свою очередь органы службы занятости обязаны обеспечить возможность получения гражданами указанных услуг в электронной форме в соответствии с законодательством об организации предоставления государственных и муниципальных услуг. В этом и заключается сходство правоотношений, возникающих по поводу предоставления государственных услуг, с гражданско-правовыми отношениями.

¹Козлов Ю. М. Общая характеристика социального управления // Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 63.

²Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915,

Как отмечает Ю. А. Тихомиров, «...законному интересу гражданина и юридического лица на получение публичной услуги коррелирует обязанность государственных служащих, органов и организаций его удовлетворить в пределах своей компетенции. Оказание услуги всегда ориентировано на потребителя, поэтому действует юридическая конструкция – клиент вправе получать услуги, орган обязан ее предоставить»¹.

Но в любом случае инициатива не оказывает решающего влияния на главные качества административно-правового регулирования государственных услуг, решающей стороной в данных правоотношениях всегда является орган исполнительной власти, наделенный властными полномочиями. Здесь властная деятельность государственных органов ограничивается организацией оказания услуг, контролем над органами, которые эти услуги оказывают. Как утверждает Е.В. Морозова: «при закреплении полномочия за исполнительным органом государственной власти уполномоченный орган отвечает за организацию исполнения полномочия и не всегда реализовывает его непосредственно...Если речь идет об услуге и об услуге государственной, то этап принятия решения, заключительной стадией которого является издание правоприменительного акта, относится к государственно-властным полномочиям»².

Объем оказываемой услуги и условия ее оказания определяются нормативными предписаниями, установленными государством, поэтому при регулировании отношений по поводу оказания государственных услуг преобладает императивный метод правового регулирования, predetermined административно-правовой природой этих отношений (например, нормативно определяется государством объем жилищно-коммунальных услуг, обеспечиваемых государственными коммунальными службами).

По мнению специалистов в области гражданского права, для выполнения функций по оказанию государственных услуг государство приобретает черты, характерные для участников гражданского оборота, либо от имени государства

¹Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. – С. 132.

²См.: Морозова Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты. – С. 97.

действуют невластные субъекты (например, государственные учреждения), чьи отношения с гражданами по поводу оказания государственных услуг подпадают под режим частноправового регулирования¹. «Границы между публичным и частным правом не представляют разной демаркационной линии. Как по сию, так и по ту сторону границы как в области публичного, так и в области частного права всегда есть большие или меньшие отступления в сторону противоположного принципа»².

Таким образом, правовые формы предоставления государственных услуг могут быть как публично-правовыми, так и частноправовыми. Государство самостоятельно определяет, каким образом будет предоставляться государственная услуга, с использованием публично-правовых форм (административный акт, административный договор) или же частноправовых форм (гражданско-правовой договор). Ц.А. Ямпольская исследуя отношения между государством и гражданами выделяет в особую категорию административный договор на том основании, что «их разнообразие, возникающее на базе все расширяющейся сферы обслуживания, нельзя уложить в гражданско-правовые или административные рамки (если главной формой административной деятельности считать односторонний административный акт)»³. Одно из свойств договоров в публичном праве состоит в том, что они закрепляют формальное юридическое равенство его участников, равноправие сторон является условным.⁴

Выбор той или иной правовой формы предоставления государственных осуществляется исходя из критериев, определяющих эффективность и качество государственной услуги, качество обслуживания, целесообразность возложения полномочий на тот или иной субъект предоставления государственных услуг, в

¹См: Белов С. А. Указ. соч. – С. 76.

²Покровский И. А. Основные проблемы права. – М. : Статут, 1998. – С. 41.

³Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 134.

⁴См.: Морозова Л. А. Договоры в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация // Государство и право. – 2009. – №1. – С. 17.

целях обеспечения удовлетворения установленных или предполагаемых потребностей получателей услуг.

Государство, даже если оно предоставляет услуги в частноправовой форме, действует как субъект публичного управления, что позволяет гражданину в случае нарушения его прав рассчитывать на публично-правовую защиту нарушенного права¹. Что касается механизма защиты получателей государственных услуг, то правовая форма, в которой будет предоставлена государственная услуга, влияет на выбор формы и способа защиты прав в сфере предоставления государственной услуги. Мы не будем останавливаться на вопросе защиты прав субъектов в сфере предоставления государственных услуг в данном параграфе, так как основное внимание автора в настоящей работе направлено на анализ правоотношений складывающихся по поводу предоставления государственных услуг в электронном виде и соответственно вопрос защиты прав субъектов будет освещен в следующей главе.

Исследуя текущее состояние правового регулирования деятельности органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг, мы приходим к выводу о необходимости тщательной регламентации принципов деятельности органов власти по оказанию государственных услуг. Необходимость конкретизации принципов предоставления государственных услуг в первую очередь обусловлена тем, что именно принципы определяют пути совершенствования правовых норм, содержание и направления правового регулирования в сфере предоставления государственных услуг и выступают в качестве руководящих идей для законодателя.

ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает ряд принципов предоставления государственных услуг, который предлагается расширить в результате анализа целей и содержания действующего законодательства, и целевых программ в области развития информационного общества и использования информационно-

¹Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 11.

телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти. При регулировании отношений в данной сфере мы говорим о системе принципов правового регулирования предоставления государственных услуг, к которой относим общеправовые принципы, отраслевые (административно-правовые), принципы института государственных услуг и, наконец, принципы субинститута электронных государственных услуг.

Необходимо отметить, что правовые формы предоставления государственных услуг могут быть как публично-правовыми, так и частноправовыми. Независимо от формы предоставления государственных услуг, каждая государственная услуга должна быть зафиксирована в Реестре государственных услуг и предоставляться в соответствии с административным регламентом и стандартом государственной услуги. Введение стандартов государственных услуг придает деятельности органов публичной власти строго легальный, открытый и предсказуемый характер, а также предоставляет возможность ограничивать и устранять произвольные действия. Формирование административных регламентов по предоставлению государственных услуг позволяет упорядочить обязательства органов предоставляющих государственные услуги перед обществом и внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

§ 1. Понятие и особенности электронных государственных услуг

Стремительное развитие и распространение новых информационно-телекоммуникационных технологий несет с собой кардинальные изменения в информационной сфере на глобальном уровне. Их революционное воздействие касается государственных структур и институтов гражданского общества, экономической и социальной сфер, науки и образования, культуры и образа жизни людей. Как подчеркивается в Окинавской Хартии глобального информационного общества¹, информационно-телекоммуникационные технологии становятся важным стимулом развития мировой экономики. Они являются одним из наиболее значимых факторов, обеспечивающих функционирование мировых рынков информации и знаний, капитала и труда.

Будучи наиболее «рациональным способом изменения (преобразования) состояния информации с целью принятия эффективных управленческих решений и других информационных потребностей»², информационные технологии открывают новые возможности в плане повышения эффективности работы органов исполнительной власти и совершенствования их отношений с гражданами и организациями.

Эти технологии облегчают и ускоряют связь между гражданами и органами исполнительной власти; ликвидируют ограничения, налагаемые расписанием работы или географической удаленностью (или другими факторами) органов исполнительной власти, и обеспечивают:

– доступность информации (возможность ее использования в установленном режиме);

¹Окинавская Хартия глобального информационного общества // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. – С. 51.

²Кузнецов П. У. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров / под общ. Ред. П.У. Кузнецова. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – С. 125.

- подлинность информации (получение информации в полном виде, без посредников);
- обязательность коммуникационных процессов (надежность, законность);
- конфиденциальность (информация используется только теми, кто имеет на это право) и другие условия.¹

Для имеющих доступ к новым информационно-телекоммуникационным технологиям открываются огромные возможности, в частности – дистанционное обучение, получение доступа к любого рода открытой информации, к законодательной и нормативной базе, к информации о деятельности органов государственной власти, получение государственных услуг посредством информационно-телекоммуникационных сетей.

Современные достижения в области развития информационных и телекоммуникационных технологий способствуют формированию совершенно новых экономических, социально-культурных и политических отношений в жизни людей, которые описываются единым понятием «глобальное информационное общество». Информационное общество – такое состояние развития общества, которое характеризуется высокоразвитой информационной культурой, инфраструктурой и массовой информатизацией, широким доступом населения к информационным ресурсам, рынком информационных продуктов и приоритетным развитием информационного сектора экономики.²

Впервые понятие «информационное общество» появилось во второй половине 1960-х годов. Изобретение самого термина «информационное общество» приписывается профессору Токийского технологического института Ю. Хаяши. Основные характеристики обществознания были определены в отчетах, представленных японскому правительству рядом организаций: Агентством экономического планирования, Институтом разработки использования компьютеров, Советом по структуре промышленности. Показательны сами

¹Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: проблемы и решения. – С. 17.

² Кузнецов П. У. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров. – С. 161.

названия документов: «Японское информационное общество: темы и подходы» (1969 г.), «Контурь политики содействия информатизации японского общества» (1969 г.), «План информационного общества» (1971 г.)¹. В перечисленных отчетах высокоиндустриальное общество определялось как такое, где развитие компьютеризации предоставит людям доступ к надежным источникам информации и избавит их от рутинной работы, обеспечив высокий уровень автоматизации производства. Производство информационного продукта, а не продукта материального, по мнению авторов, станет движущей силой образования и развития общества.²

Возрастающая роль информационной сферы в жизни общества предопределила содержание национальных интересов России в информационной сфере и потребность государства в обеспечении их безопасности. Базовым концептуальным документом в этой области является Доктрина информационной безопасности Российской Федерации³. В ней закреплены четыре основные составляющие национальных интересов страны в информационной сфере, среди которых: соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и ее использования, развитие новых информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечение доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам. Одним из значительных шагов в этом направлении было принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁴, Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁵.

¹Алексеева И. Ю. Возникновение идеологии информационного общества // Информационное общество. – 1999. – № 1. – С. 32.

²Чернов А. А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы: монография. – М. : Дашков и К°, 2003. – С. 28.

³Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895 // Российская газета. – 2000. – 28 сентября.

⁴Федеральный Закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

⁵Федеральный Закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Российская газета. – 2008. – 26 декабря.

Положения доктрины информационной безопасности имеют важное основополагающее значение в свете становления правового государства в нашей стране, широкого использования информационных технологий в деятельности органов власти, предоставления государственных услуг в электронной форме, и концентрации сведений о гражданах в электронном виде в рамках государственных информационных ресурсов.

Государством принимаются меры создания и развития информационного общества, для которого необходим высокий уровень информационных технологий. Развитию информационного общества и современных информационных технологий в Российской Федерации способствуют такие нормативные документы, как Концепция государственной информационной политики¹, федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)»², Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации³, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁴, государственная программа «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»⁵ и другие.

В соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212, целями формирования и развития информационного общества в Российской Федерации являются повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

¹Концепция государственной информационной политики – М., 1999. – 48 с.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531.

³Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утв. Президентом РФ от 7.02.2008 № Пр-212 // Российская газета. – 2008. – 16 февраля.

⁴Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

⁵Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

Реализация государственной информационной политики закладывает основы для решения таких жизненно важных задач, как формирование единого информационного пространства России, совершенствование системы государственного управления, организация взаимодействия государства и общества на основе информационных и телекоммуникационных технологий, совершенствование правового регулирования происходящих информационных процессов.

Ведущая роль в развитии информационного общества в России принадлежит государству, поэтому его первоочередная задача заключается, прежде всего, в развитии соответствующей законодательной базы. Как отмечает А.В. Минбалеев «в Российской Федерации к началу XXI в. сформировались необходимые условия для развития информационного общества, заложены его концептуальная и нормативно-правовая основы»¹. Правовые основы формирования информационного общества в России закреплены на сегодняшний день рядом базовых федеральных законов: «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об информации, информационных технологиях и защите информации»², «О связи»³, «О средствах массовой информации»⁴, «О персональных данных»⁵, «Об электронной подписи»⁶ и других.

Развитие информационно-телекоммуникационных технологий несет в себе значительные перемены в политической жизни общества и в частности в административных правоотношениях, возникающих при взаимодействии органов власти и гражданина. Во-первых, появляется возможность оперативного доступа максимального числа людей к текстам законопроектов еще на стадии их

¹Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: дис. ... доктора. юрид. наук. – Челябинск, 2012. – С. 49.

²Федеральный Закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. – 2006. – 29 июля.

³Федеральный Закон от 07.07. 2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.

⁴Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 1992. – 8 февраля.

⁵Федеральный Закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Российская газета. – 2006. – 29 июля.

⁶Федеральный Закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // СЗ РФ. – 2011. – 15. – Ст. 2036.

предварительной разработки, а также к большому объему аналитической информации по этому поводу. Во-вторых, обеспечивается открытость информации о деятельности органов власти, и появляется возможность взаимодействия с органами государственной власти. Кроме того, участие граждан позволяет обеспечивать такие существенные характеристики исполнительной власти правового государства, как публичность, взаимодействие с демократическими институтами, ориентация на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в общественных отношениях¹. В-третьих, появляется возможность получения государственных услуг в электронной форме. Именно новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-телекоммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов и получила название «электронное правительство».

Термин «электронное правительство» появился в результате заимствования опыта внедрения информационных технологий в отношениях между государством и обществом за рубежом и использования термина «e-government», который «может быть переведен не только как «электронное правительство», но и как «электронная администрация» или «электронное управление»². Поэтому концепция «электронное правительство» трактуется неоднозначно и разным авторам представляется как: концепция, направленная на повышение эффективности деятельности государства в целом³; взаимодействие органов государственной власти и общества с использованием информационных-телекоммуникационных технологий⁴; новый способ организации и развития государственного управления, способ его трансформации и совершенствования

¹См.: Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 14.

²Бачило И. Л. О законодательстве в информационной сфере отношений // Информационное общество. – 2001. – № 4. – С. 26.

³Голобуцкий А. П. Шевчук О. Б. Электронное правительство. – Киев : УМС Атлант, 2002.

⁴Егорова А. Электронное правительство для электронной демократии. Поле чудес в нашей стране // Банковские технологии. – 2001. – №3.

для ориентации на принципиально более тесную связь с гражданами, кардинального улучшения показателей получения конкретных полезных результатов деятельности, большей экономической деятельности и ответственности государственных органов¹.

Концепция «Электронного правительства» как современная форма государственного управления, соответствующая реалиям информационного общества, должна быть осмыслена не как форма модернизации государственной власти, а как принципиально новый способ организации государственного управления в новых общественных условиях.² Информационные и телекоммуникационные технологии рассматриваются лишь как одно из средств повышения эффективности управления, помощи государственным органам в выполнении их функций, наряду с «организационными изменениями и новыми навыками для улучшения государственных услуг, демократических процессов и государственной политики».

Формирование системы электронного правительства направлено в первую очередь на создание эффективного информационно-правового механизма реализации прав человека и гражданина в условиях глобализации. основополагающий принцип электронного правительства заключается в том, что оно должно быть доступно каждому субъекту общества, в любой момент времени и из любого места дислокации.³

Особенности функционирования системы государственного управления в условиях развития информационного общества заставляет осуществить переоценку имеющихся подходов к пониманию электронного правительства, сформированных на базе ранее принятых концепций и доктрин. Необходимым представляется закрепление в концептуальных документах определения термина «электронное правительство» с точки зрения права, с целью исключения его

¹Федосеева Н. Н. Электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях информационного общества (теоретический аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – №10. – С. 12.

²Туровец В. В. Преобразование информационной системы государственного управления на основе концепции электронного правительства : автореф. дис...канд. юрид. наук. – СПб., 2005. – С. 14.

³Современное государственное управление на основе его реорганизации. Мировой опыт / отв. ред. И. В. Дрожжинова. – М.: Эко-Триг, 2002. – С. 12.

неоднозначного толкования. В свою очередь нами предлагается определить термин «электронное правительство» как систему способов и средств реализации органами власти государственных функций посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающую электронное межведомственное взаимодействие между органами власти, взаимодействия органов власти с гражданами и организациями, предоставление государственных услуг в электронной форме и информации об органах власти.

Исходя из определения, можно выделить следующие признаки электронного правительства:

- автоматизированный способ реализации некоторых государственных функций. Автоматизация управленческих процессов и реализации государственных функций связана с широким использованием информационных технологий в деятельности государственных органов, в частности создание информационных систем электронного документооборота, государственных реестров, баз данных;

- эффективность и оперативность деятельности органов власти за счет организации электронного взаимодействия между государственными органами с целью обмена информацией и документами.

- качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов, за счет автоматизации административных процессов.

Основы электронного правительства были заложены в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»¹. В качестве ожидаемых конечных результатов реализации указанной программы представлялось создание инфраструктуры электронного правительства, повышение эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти, снижение затрат

¹Постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» от 28.01.2002 № 65 // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531.

органов государственной власти на организацию обмена информацией на межведомственном уровне, повышение качества предоставляемых государственных услуг, открытости деятельности органов государственной власти, что позволит снизить уровень административной нагрузки на организации и граждан.

На результатах анализа основных проблем в сфере использования информационных технологий в деятельности органов власти основана Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года¹, которая учитывает мировой опыт и сложившуюся практику их применения в государственном управлении. Основной целью использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти является повышение эффективности механизмов государственного управления на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей государственные информационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг. В соответствии с настоящей Концепцией разработан план мероприятий по ее реализации, в котором определены сроки достижения показателей по информатизации органов власти и исполнители, ответственные за реализацию определенных мероприятий. Следует отметить, что не все запланированные мероприятия в настоящее время реализованы на практике.

В тексте Концепции формирования электронного правительства до 2010 года² представлены цели формирования электронного правительства, но не сформулированы средства, с помощью которых они должны достигаться:

– повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков

¹Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и план мероприятий по ее реализации. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.09.2004 №1244-р // Российская газета. – 2004. – 7 октября.

²См.: Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р // СЗ РФ. – 2008. – №20. – Ст. 2372.

их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

- повышение качества административно-управленческих процессов;

- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Средствами формирования электронного правительства является как технологическая составляющая (организация системы электронного межведомственного взаимодействия органов власти, создание условий использования электронной подписи, создание системы электронного документооборота), так и нормативно-правовая база, которая должна обеспечить условия реализации и использования технологический компонент.

Мероприятия, направленные на продолжение формирования в Российской Федерации электронного правительства в 2011-2020 годах нашли свое отражение в рамках проекта долгосрочной целевой государственной программы «Информационное общество (2011 - 2020 годы)»¹. Задачами программы «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» также являются: развитие сервисов для упрощения процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий; перевод

¹Государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)». Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-п // СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

государственных и муниципальных услуг в электронный вид; развитие инфраструктуры доступа к сервисам электронного государства.

Главными итогами внедрения концепции электронного правительства стало создание системы межведомственного электронного взаимодействия и единого портала государственных услуг.

Анализируя цели государства в области создания и развития концепции электронного правительства можно выделить следующие ключевые элементы:

- обеспечение открытости органов власти;
- организация системы межведомственного электронного взаимодействия органов власти;
- предоставление государственных услуг в электронной форме.

Перевод государственных услуг в электронную форму необходим для ускорения и упрощения процедуры получения государственной услуги пользователем, путем предоставления требуемых документов в государственные органы в электронной форме, отслеживания статуса оказания услуги и получение результатов услуги либо удаленно – через портал государственных услуг, либо лично – непосредственно в органах государственной власти, организациях, оказывающих услугу или в многофункциональном центре.

В настоящее время активно ведется процесс обеспечения государственных органов современными информационно-телекоммуникационными технологиями, внедрения и развития типовых решений (реестры и порталы государственных услуг), стандартизации межведомственного взаимодействия, создаются государственные информационные системы, используемые для оказания государственных услуг.

Основные понятия и принципы предоставления государственных услуг, требования к организации предоставления государственных услуг в электронной форме, способы получения государственных услуг, определены Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных

услуг»¹. Реализация закона также обеспечивается принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. №227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»². Он предусматривает изменения в ряде отраслевых законов, необходимые для обеспечения перехода органов исполнительной власти и местного самоуправления к оказанию услуг в электронном виде.

Прежде, чем говорить об электронных услугах, важно понять, что скрывается за этим термином. Под предоставлением государственных услуг в электронной форме в вышеупомянутом законе понимается предоставление государственных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Представляется неверным отнесение многофункционального центра к средствам получения электронных государственных услуг, ввиду того, что многофункциональный центр имеет статус организации, оказывающей государственные услуги и предоставление государственных услуг через МФЦ осуществляется традиционным способом.

Универсальная электронная карта (УСЭК) также не является средством получения электронных государственных услуг, а представляет собой материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной (графической) и электронной (машиносчитываемой) формах информацию о пользователе картой и обеспечивающий доступ к информации о пользователе картой, используемой для удостоверения прав пользователя картой на получение

¹Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 30 июля.

²Федеральный Закон от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 2 августа.

государственных и муниципальных услуг, в том числе для совершения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, юридически значимых действий в электронной форме. УСЭК, как и электронная подпись является средством идентификации и аутентификации ее пользователя на соответствующем ресурсе получения государственной услуги.

Способами получения электронных государственных услуг являются единый портал государственных услуг, региональные порталы, официальные сайты органов и организаций, оказывающих государственные услуги, автоматические телефонные информаторы.

Таким образом, электронные государственные услуги можно определить, как деятельность субъекта оказания государственных услуг, по предоставлению государственных услуг, осуществляемая через информационно-телекоммуникационные сети с использованием средств электронной подписи без непосредственного взаимодействия с заявителем государственных услуг.

В качестве отличительных признаков электронных государственных услуг от государственных услуг, оказываемых традиционным способом можно выделить:

- отсутствие непосредственного контакта заявителя с субъектом оказывающим государственную услугу;
- дематериализация административных процедур предоставления государственных услуг;
- доступность государственных услуг в любое время и из любого места.

По данным Министерства связи и массовых коммуникаций РФ В лидирующих регионах России по состоянию на сегодняшний день к единому portalу государственных услуг подключены 14% жителей, в отстающих - 1%. Уже до конца 2014 г., по планам Минкомсвязи, регионы должны обеспечить регистрацию не менее 35% жителей.¹

На едином портале зарегистрировано уже более 4000000 личных кабинетов. За 3 года существования портала пользователи получили более 16000000

¹Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций // http://minsvyaz.ru/ru/monitoring/index.php?id_4=44303. (дата обращения. 10.05.2014)

государственных услуг (функций) в электронном виде, самыми популярными из которых были: проверка наличия выписанных штрафов, получение заграничного паспорта и получение извещения о состоянии индивидуального лицевого счета пенсионного страхования, получение информации о налоговой задолженности¹. Разработчики портала постоянно внедряют новые сервисы и модернизируют интерфейс портала, что позволяет облегчить пользователям работу с государственными услугами².

Портал государственных услуг работает по принципу «одного окна», который предполагает исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей (граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение государственных услуг. Принцип «одного окна» предусматривает предоставление государственной услуги в результате однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие органов и организаций, предоставляющих государственные услуги, осуществляется без участия заявителя.

По состоянию на ноябрь 2013 г. на едином портале опубликованы сведения о предоставлении 627 услуг (функций) на федеральном уровне и более 100000 услуг (функций) – на региональном и муниципальном уровнях. При этом доля корректной и актуальной информации о предоставлении услуг на федеральном уровне и формах заявлений, опубликованной на едином портале (I и II этапы перехода на предоставление услуг в электронном виде³), по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, составляет 53 процента (в 2010 году - 66 процентов, в 2012 году - 43,5 процента). Аналогичный

¹ См.: Портал госуслуг набирает обороты. Новости от 22 февраля 2013 // Портал государственных услуг. http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/News/view/News/0000000000/archive_News/1467. (дата обращения. 10.05.2014)

² Например: сервис оплаты услуг ЖКХ позволяет жителям России узнать свою задолженность по коммунальным услугам в режиме реального времени и оплачивать их он-лайн с помощью банковской карты; разработаны мобильные приложения Портала государственных услуг.

³ Перевод государственных услуг в электронный вид осуществлялся поэтапно в соответствии с «Планом перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти», утвержденным распоряжением Правительства РФ от 17.10.2009 № 1555-р // СЗ РФ. – 2009. – № 43. – Ст. 5155.

показатель в отношении предоставления услуг (функций) на региональном и муниципальном уровнях составляет 55,5 процента. Техническая возможность подать заявление и получить уведомление об этом через единый портал (начальная фаза III этапа) реализована для 9,7 процента услуг (функций), предоставляемых на федеральном уровне (61 из 627), и 10,7 процента услуг (функций), предоставляемых на региональном и муниципальном уровнях (оценка по выборке из 4150 услуг), тогда как к настоящему времени переход на III этап должен быть реализован для всех услуг (функций). Возможность получения результата предоставления услуги через единый портал (V этап) реализована для 3,3 процента (21 из 627) услуг, предоставляемых на федеральном уровне и не требующих принятия решений в процессе их предоставления. Из 4150 вошедших в выборку услуг, предоставляемых на региональном и муниципальном уровнях, результаты в электронном виде доступны лишь для 47 (1,1 процента) услуг (функций).¹ Здесь необходимо отметить, что на едином портале к государственным услугам приравнивается вся деятельность органов власти, в том числе и контрольно-надзорная.

Таким образом, установленные указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»² показатели, в частности повышение к 2018 году до 70 процентов доли граждан, использующих механизм получения услуг в электронном виде, недостижимы при сохранении текущей динамики.

Предоставление государственных услуг в электронной форме, можно рассматривать с точки зрения нового способа и новой формы реализации государственной функции по исполнению запроса или требования граждан (организаций) о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также получении материальных и финансовых средств для их реализации. Новая форма заключается именно в автоматизированной обработке запросов на

¹Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // СЗ РФ. – 2014. – № 2 (ч. II). – Ст. 155.

²Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

предоставление государственных услуг, что подразумевает использование информационных технологий и телекоммуникационных сетей при реализации данной функции органом государственной власти. В то время как новый способ заключается в появлении новых методов, реализации государственных функций, таких как предоставление государственных услуг через порталы государственных услуг и официальные сайты органов власти и организаций, оказывающих государственные услуги. Такой способ предоставления государственных услуг требует обеспечения нормативно-правовой и методической базой, определяющей совокупность действий, выполняемых в определенной последовательности и (или) с соблюдением определенных правил.

Продвижение в информационной сфере напрямую зависит от состояния правовой культуры и адекватности нормативной правовой основы решения технологических проблем. Следует отметить, что, несмотря на достаточно большое количество регламентирующих документов в сфере информатизации уже приняты и регламентируют большую часть правоотношений, складывающихся в информационной сфере, еще не все вопросы, требующие правового регулирования в связи с реализацией концепции электронного правительства, имеют должное решение. Весомые изменения в принципах взаимодействия государства и населения (организаций) требуют обратить особое внимание на вопросы, которые имеют существенное значение при их реализации: нормативное правовое обеспечение взаимодействия, стандартизация и регламентация процесса предоставления электронных государственных услуг, технологическое обеспечение системы электронных государственных услуг.

Система законодательства, регламентирующая быстро развивающиеся отношения, в частности использования информационных технологий в деятельности органов власти, стала в высшей степени динамичной. В условиях заметного увеличения объема законодательства и продолжающейся активной законотворческой работы значительно выросло значение систематизации законодательства и особенно такого вида, как кодификация. Кодификация представляет собой метод борьбы с излишним объемом законодательства, с его

разбуханием, запутанностью, дублированием друг друга различными его элементами, с коллизиями, пробелами, и иными проявлениями бессистемности губительными для правового регулирования.¹

Ряд экспертов высказывает мнение о необходимости кодификации российского законодательства в области информационных технологий², что в частности способствует эффективности правового регулирования электронных государственных услуг. Подобные предложения содержатся в «Докладе о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий»³, который был подготовлен в Минэкономразвития РФ еще в июне 2006 г. и представлен в Правительство. В качестве первоочередной задачи обозначается необходимость создания в России информационного кодекса, который утвердил бы базовые определения – документа, подписи, тайны, учета, регламента, ориентированные на использование не только бумаги, но и новых электронных форм существования информации. Также существует необходимость законодательного установления правил ведения электронного государственного учета и ограничение возможностей систем обмена данными, чтобы государство не могло концентрировать информацию о гражданах и их бизнесах в руках отдельных органов власти и чиновников. Отмечается потребность в законодательстве об электронном нотариате, который позволит выполнять нотариальные действия с электронными документами с тем же уровнем удобства, что сегодня существует в бумажном мире.

¹Чухвичев Д. В. Кодифицированные акты, их специфика и значение в системе права // Государство и право. – 2009. – № 8. – С. 6.

²Тедеев А. А. Информационное право: учебник. – М. : Изд-во Эксмо, 2005; Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. – М. : Издательство Юрайт, 2010; Гришанова Е. М., Антипов А. А. Инфокоммуникативное право. Необходимость в кодификации законодательства в области информации, информатизации, средств массовой информации и связи в России // Т-СОММ: ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ И ТРАНСПОРТ. – ООО «Издательский дом Медиа паблшер», 2012. – №12. – С. 12-13; Елисеев И. Инфокоммуникационный кодекс Российской Федерации // Сети. – №11. – 2009; Ибрагимов Р. С., Вайпан В. А., Гладких С. Р. Перспективы правового регулирования отношений в сфере инфокоммуникационных услуг // Право и экономика. – №4. – 2010. – С. 4-11; Ловцов Д. А. Теория информационного права: базисные аспекты // Государство и право. – 2011. – №11. – С. 33-41.

³Доклад о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий, подготовлен Минэкономразвития России в рамках реализации ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)» // <http://www.ifar.ru/prg/2006/060602aa.doc> (дата обращения 14.10.2013).

Основными задачами, реализуемыми в рамках формирования и совершенствования информационного законодательства, являются: создание правовой базы для решения проблем, связанных с производством и распространением документов в электронной цифровой форме, снижение административных барьеров и ограничений, обеспечение равных прав на получение информации из всех общедоступных информационных систем, усиление контроля за целесообразностью любого расширения перечня требований к хозяйствующим субъектам со стороны государственных и местных органов исполнительной власти, применение средств криптографии в сфере гражданско-правовых отношений¹.

Необходимо уделить особое внимание созданию методических документов по переводу процесса перевода государственных услуг в электронный вид, что позволит обеспечить качество электронных государственных услуг. Целесообразно рассматривать перевод государственных услуг в электронный вид как совокупность процедур, перевод каждой из которых в электронный вид должен быть осмыслен отдельно от общего технологического процесса.

Существенным препятствием ускоренному развитию информационного общества в России является низкий уровень грамотности населения и государственных и муниципальных служащих в сфере информационных технологий, отсутствие массового интерактивного взаимодействия граждан и организаций с государственными органами власти при оказании последними государственных услуг. Государство, в рамках реализации концепции электронного правительства, должно обеспечить «цифровое равенство» граждан, то есть равный доступ граждан к информационным технологиям. В настоящее время для большинства граждан проблема доступа к «Интернет» является актуальной, что препятствует получению государственных услуг в электронной форме. Не все государственные услуги переведены в электронный вид и возможность их предоставления в первую очередь затрудняется отсутствием системы межведомственного электронного взаимодействия.

¹Тедеев А. А. Указ. соч. – С 69.

Автоматизация управленческих процессов, обеспечение доступа граждан и органов власти к надежным источникам информации, организация взаимодействия государства и общества на основе информационных и телекоммуникационных технологий происходят в рамках внедрения системы электронного правительства, под которым предлагается понимать систему способов и средств реализации органами власти государственных функций посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающую электронное межведомственное взаимодействие между органами власти, взаимодействия органов власти с гражданами и организациями, предоставление государственных услуг в электронной форме и информации об органах власти.

Ключевыми элементами электронного правительства являются: обеспечение открытости органов власти, организация системы межведомственного электронного взаимодействия органов власти, предоставление электронных государственных услуг. Электронные государственные услуги можно определить, как деятельность субъекта оказания государственных услуг, по предоставлению государственных услуг, осуществляемая через информационно-телекоммуникационные сети с использованием средств электронной подписи без непосредственного взаимодействия с заявителем государственных услуг.

В условиях функционирования электронного правительства предоставление государственных услуг в электронном виде позволит уменьшить административную нагрузку на граждан и организации; снизить количество вынужденных обращений в органы государственной власти для получения государственных услуг и сократить сроки получения услуг, обеспечить открытость органов государственной власти; повысить уровень доверия и взаимодействия граждан с органами государственной власти.

Существенные изменения в принципах взаимодействия государства и населения (организаций) требуют обратить особое внимание на вопросы нормативного правового обеспечения такого взаимодействия, стандартизации и

регламентации процесса предоставления государственных услуг, технологическое обеспечение системы электронных государственных услуг.

Таким образом, в современных условиях существует необходимость комплексного анализа механизма предоставления электронных государственных услуг с позиции выработки общих особенностей правового регулирования таких отношений.

§ 2. Основные направления совершенствования законодательства о предоставлении электронных государственных услуг

Исследуя правовое регулирование механизма предоставления электронных государственных услуг необходимо понимание его сущности. С этимологической точки зрения механизм – последовательность состояний, процессов, определяющих собою какое-нибудь действие, явление; система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности. Исходя из общего понимания теории права, под механизмом правового регулирования понимается система юридических средств (нормы права, юридические факты, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей), организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов прав¹. Таким образом, под механизмом предоставления электронных государственных услуг понимаем систему процедур и средств предоставления государственных услуг в электронном виде. Представляется необходимым выделение ключевых элементов механизма предоставления государственных услуг в электронной форме, совокупность которых составляет единую слаженную систему, с целью их дальнейшего анализа с точки зрения правового регулирования.

В соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление государственных услуг в электронной форме осуществляется по принципу «одного окна» через

¹Большой юридический словарь / под ред. А.В.Малько. – М.: Проспект, 2009.

портал государственных услуг. Наряду с единым порталом государственных услуг и региональными порталами существуют, как мы выяснили, и сайты органов власти, представляющие собой механизм предоставления электронных государственных услуг.

Портал государственных услуг представляет собой государственную информационную систему, обеспечивающую предоставление государственных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и размещенным в государственных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных услуг. При этом следует отметить, что до настоящего времени в России законодательно не утвержден перечень государственных услуг, оказываемых в электронном виде органами государственной власти и фактически на сегодняшний день не существует ни одной юридически значимой услуги, которая полностью оказывается в электронном виде. Портал государственных услуг всего лишь предоставляет возможность получения услуг справочного характера. Это обуславливает необходимость исследования правовых проблем использования механизма предоставления электронных государственных услуг.

Следует понимать, что система состоит из совокупности элементов, правильное функционирование которых обеспечивает существования и работоспособность всего механизма. Важнейшим направлением деятельности государства по развитию механизма предоставления электронных государственных услуг является совершенствование нормативно-правовой базы, которая позволит устранить отставание законодательства в этой области от потребностей общества и характера общественных отношений, а также создать целостную правовую систему регулирования электронных государственных услуг. Требуется обеспечение согласованности действующих нормативных правовых актов, регламентирующих отдельные аспекты информационного

обмена между органами государственной власти, хозяйствующими субъектами и гражданами.

Совершенствование механизма оказания государственных услуг в электронной форме требует исследования специфических вопросов правового регулирования его ключевых элементов:

- обеспечение доступности электронных государственных услуг для граждан и организаций;
- регламентация и стандартизация процедур предоставления государственных услуг в электронной форме;
- инфраструктура обеспечивающая информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме;
- правовое обеспечение использования электронной подписи;
- обеспечение юридической значимости электронного документооборота;
- обеспечение защиты персональных данных получателей государственных услуг.

Правовое регулирование государственных услуг должно исходить из приоритета их конечного эффекта для граждан, организаций, общества в целом наряду с процедурами и порядком их предоставления. В первую очередь перевод государственных услуг в электронный вид направлен на обеспечение их доступности.

Единый портал доступен любому пользователю информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и организован таким образом, чтобы обеспечить простой и эффективный поиск информации по государственным услугам. Все услуги, размещенные на Едином портале, соотнесены с конкретным регионом Российской Федерации: место получения услуги определяет, как наличие самой услуги, так и условия ее предоставления.

Для категории граждан, у которых отсутствует доступ к сети Интернет из дома, предусмотрены центры общественного доступа, которые представляют

собой функциональный элемент инфраструктуры электронного правительства, включающий телекоммуникационное оборудование, обеспечивающее доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и программно-технический комплекс, состоящий из отдельно стоящих конструкций, компоненты которых заключены в короб, обеспечивающий их надежную защиту (инфоматы) и/или автоматизированных рабочих мест.

Центры общественного доступа могут размещаться на базе МФЦ, отделений федеральной почтовой связи, региональных и муниципальных библиотек, на базе пунктов коллективного доступа, организуемых в рамках реализации механизма оказания универсальных услуг связи, мест приема граждан органами власти, на базе других учреждений и организаций. На данный момент уже установлено более 700 инфоматов в регионах России. При этом на уровне субъектов Российской Федерации устанавливаются требования к центрам общественного доступа, к помещениям в которых они размещаются¹.

Создание центров общественного доступа позволяет решить такую социально значимую задачу как ликвидация цифрового неравенства. Но важно не только обеспечить физический доступ пользователей к portalу или сайтам органов власти, необходимо обеспечить и реализовать реальный процесс предоставления услуг в электронном виде. Как уже отмечалось в предыдущей главе, существует ряд услуг, предоставляемых на федеральном уровне, которые отсутствуют на едином portalе и сведения о них доступны в электронной форме только через официальные сайты органов (организаций), предоставляющих услуги. Это требуют от граждан многократных регистраций и предоставления своих персональных данных различным операторам информационных систем. При этом остро стоит вопрос интеграции таких сайтов с единым portalом. Если portal государственных услуг определен законодательно как государственная

¹Например: Постановление Администрации Тамбовской области от 28.10.2011 № 1481 «Об организации центров общественного доступа к официальным сайтам органов государственной власти и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети интернет и к государственным и муниципальным услугам, предоставляемым в электронном виде, и об организации регионального центра телефонного обслуживания граждан и организаций по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг» // <http://www.zako№prost.ru/co.Note№et/regio№al/64/1493174> (дата обращения 15.05.2014).

информационная система, обеспечивающая предоставление государственных услуг в электронной форме, то на портале должен быть представлен исчерпывающий перечень таких услуг.

Представляется целесообразным на законодательном уровне закрепить статус портала как единственного механизма предоставления государственных услуг в электронном виде. В таком случае необходимо обеспечить интеграцию региональных порталов и соответствующих разделов официальных сайтов органов с единым порталом государственных услуг, путем разработки и утверждения стандартов взаимодействия между ними, установления порядка использования региональных порталов и официальных сайтов органов власти (организаций).

Наряду с технологическими проблемами в области внедрения информационных технологий существуют и социальные проблемы, препятствующие оказанию государственных услуг в электронном виде, в частности низкий уровень компьютерной культуры населения и должностных лиц государственных органов власти; консерватизм общества; психологическая неготовность общества. На доступность услуг серьезное влияние оказывает и недостаточная информированность населения о самой возможности получения услуг через единый портал. Согласно социологическим исследованиям, о такой возможности знают лишь 40 процентов населения. Причина такой ситуации кроется в отсутствии информации на сайтах органов власти о возможности получения государственной услуги в электронной форме (о дематериализации части административных процедур), но также в отсутствии граждан доверия к электронным документам.

В связи с этим, предлагается обеспечить в метях массового посещения людей информирование граждан о существовании и возможностях единого портала государственных услуг, в то же время предлагается поощрять и стимулировать использование информационных технологий органами субъектами оказания государственных услуг.

На едином портале обеспечивается возможность использования различных сервисов, предоставляемых в том числе негосударственными структурами, например уплата пошлины, подача исковых заявлений в суды, картографические сервисы, в связи с предоставлением государственной услуги. Такое интегрирование единого портала с сопутствующими сервисами должно быть не только прозрачным и комфортным для пользователя, но и регулироваться соответствующими нормативными правовыми актами, в частности обеспечения доступа к персональным данным пользователя единого портала и договорных обязательств между субъектом, предоставляющим государственные услуги, и субъектом, предоставляющим вспомогательный сервис. Предлагается установить на федеральном уровне регламент и техническую политику интегрирования вспомогательных сервисов поставщиков дополнительных услуг к единому portalу государственных услуг. Это позволит установить единые правила доступа к информации о получателях государственных услуг, размещаемым на едином портале государственных услуг, и закрепить ответственность поставщиков вспомогательных сервисов.

Региональные порталы государственных услуг, официальные сайты органов (организаций), многофункциональные центры, сопутствующие сервисы должны быть интегрированы с информационными системами органов (организаций), предоставляющих услуги, и компонентами инфраструктуры электронного взаимодействия, обеспечивая единую авторизацию и использование единого личного кабинета пользователя государственных услуг.

Единый личный кабинет пользователя на портале государственных услуг должен обеспечить доступ заявителей к получению услуг, текущему статусу предоставления услуг, истории обращений за получением услуг независимо от способа и субъекта оказывающего услугу, возможность досудебного обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа или должностного лица органа (организации), предоставляющего услуги, а также предоставление пользователям информации о ходе рассмотрения жалобы и результате обжалования.

Особое внимание заслуживает текущее состояние перевода процедур предоставления государственных услуг в электронный вид. Взаимодействие субъектов в процессе оказания электронных государственных услуг осуществляется дистанционно и состоит из нескольких этапов:

- предоставление в установленном порядке информации заявителям и обеспечение доступа заявителей к сведениям о государственных услугах;
- подача и прием таких запроса для предоставления государственной услуги с использованием единого портала государственных услуг;
- подача и прием документов в электронном виде, необходимых для предоставления государственной услуги.
- получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной услуги;
- взаимодействие органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг;
- получение заявителем результата предоставления государственной услуги.

Анализируя текущее состояние сферы предоставления государственных услуг, мы приходим к выводу, что процесс предоставления большинства государственных услуг в электронной форме останавливается на этапе подачи документов. Зачастую органы власти предоставляют возможность предоставления документов в электронном виде, но одновременно требуется предоставление таких документов в бумажном виде при посещении органа власти в назначенное время.

Несмотря на активное внедрение электронных сервисов не созданы доступные механизмы перевода документов в электронную форму, к тому же правовая база зачастую не предусматривает электронных форм взаимодействия между субъектами оказания электронных государственных услуг. Для всех государственных услуг, предоставление которых допускается в электронной форме должны быть утверждены электронные формы заявлений, нормативные правовые акты, устанавливающие возможность подачи заявления, получение

результата государственной услуги без непосредственного посещения субъекта, ее оказывающего. Очевидно, что результат предоставления услуги должен быть подписан квалифицированной электронной подписью уполномоченного органа власти (организации) с целью предоставления возможности заявителю использовать такой результат, например справку или иной документ, в гражданском обороте.

Нормативным правовым документом, регламентирующим все процедуры предоставления электронных государственных услуг и совокупность доступных способов, форм и сервисов взаимодействия пользователя услуги с субъектом ее оказывающим, является административный регламент и стандарт государственной услуги. В дополнение к требованиям к содержанию стандарта государственной услуги, установленным Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предлагается установить специфические требования к стандартам государственных услуг, оказываемых в электронной форме, которые предусматривают:

- информирование пользователя о состоянии (стадии) оказания государственной услуги в режиме удаленного доступа;
- гарантии защиты персональных данных;
- способы подачи заявлений и документов в электронной форме;
- возможность использовать полученные документы для обращения за иной государственной услугой (в электронном или документированном формате);
- необходимость и порядок использования электронной подписи.

Представляется целесообразным разработать методические рекомендации по разработке административных регламентов и стандартов государственных услуг, оказываемых в электронной форме, что позволит привести регламентацию административных процедур к единообразному виду и позволит четко формализовать административные процедуры, но и повысить ответственность исполнителей и обеспечить надлежащий качественный уровень предоставления электронных государственных услуг. В противном случае «правоприменителю остается непонятным, какова степень свободы правотворчества в распоряжении

составителя регламента (если таковая вообще предусмотрена). В частности, возникает вопрос: имеет ли право автор регламента самостоятельно определять сроки предоставления государственной услуги с учетом прохождения всех административных процедур, что на практике зачастую приводит к противоречию с федеральным законодательством»¹.

Административный регламент и стандарт электронной государственной услуги должен устанавливать порядок действий органа государственной власти (организации) и совокупность административных процедур, осуществляемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, направленных на осуществление их полномочий и обязанностей, при условии обязательного обеспечения юридической значимости. На уровне подзаконных актов встречается термин «электронный административный регламент».² Соответственно возникает необходимость законодательного закрепления такого понятия с целью исключения неоднозначного его понимания участниками административных процессов. А. Лучин справедливо отмечает, что электронный административный регламент не является электронным аналогом административного регламента в бумажном виде, а представляет собой правовой документ, который является реализацией административного регламента. Электронный административный регламент является тем «клеем», который устраняет существующий разрыв между бумажными процедурами и реальным применением информационных-телекоммуникационных технологий с целью повышения эффективности системы государственного управления³.

¹Власова А. А., Юрченко И. А. Практические проблемы создания многофункциональных центров в рамках реализации положений Административной реформы 2006 – 2010 г. // Государство и право. – 2011. – №4. – С. 95-98.

²Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 № 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 - 2005 годы)» // СЗ РФ. – 2003. – № 34. – Ст. 3396; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.09.2004 № 1244-р «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3981; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. – 2008. – № 7. – Ст. 633.

³Лучин А. Электронные административные регламенты // Экономика России: 21 век. – 2004. – № 16.

Развитие системы электронных административных регламентов происходит путем повышения степени автоматизации и интеграции подразделений, начиная с частичной автоматизации и интеграции подпроцессов, заканчивая наиболее полной роботизацией некоторых процессов предоставления государственных услуг.¹

При переводе государственных услуг в электронный вид органами власти должна проводиться оптимизация административных процедур, без которой невозможна их автоматизация. Процесс предоставления каждой государственной услуги, в целях перевода ее в электронный вид, должен быть рассмотрен с точки зрения совокупности административных процедур, для каждой из которых необходимо определить:

- выявление документов (сведений), содержание которых не влияет на результат предоставления услуг и (или) достоверность сведений в которых может быть проверена без участия заявителя;
- выявление взаимодействия, которое может быть осуществлено дистанционно, и доступных для заявителей способов и форм взаимодействия;
- выявление процедур, исполнение которых может осуществляться в автоматическом режиме и содержание которых не влияет на результат предоставления услуг, и процедур, сроки исполнения которых могут быть сокращены;
- определение допустимых способов и стоимости осуществления каждой из процедур с учетом применяемых способов взаимодействия;
- выявление критериев принятия решений государственными и муниципальными служащими;
- определение допустимых методов идентификации и аутентификации заявителя при предоставлении услуг на разных стадиях взаимодействия.²

¹Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». – М. : Инфра-М, 2004. – 336 с.

²Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р // СЗ РФ. – 2014. – № 2 (ч. II). – Ст. 155.

Административные регламенты и стандарты предоставления электронных государственных услуг должны устанавливать права и обязанности участников правоотношений и регламентировать порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме между государственными органами, организациями и гражданами, а также контроль над использованием государственных информационных систем.

Процесс предоставления электронных государственных услуг, в частности реализации административных процедур в электронном виде, невозможен без должного технологического и нормативно-правового обеспечения. Предоставление государственных услуг в электронной форме, в том числе взаимодействие органов и организаций, предоставляющих государственные услуги, осуществляется на базе государственных информационных систем, составляющих информационно-технологическую и телекоммуникационную инфраструктуру¹, включающую:

- федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- федеральную государственную информационную систему «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- информационную систему головного удостоверяющего центра, функции которого осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;
- федеральную государственную информационную систему «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем,

¹См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8.06.2011 № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // СЗ РФ. – 2011. - № 24. – Ст. 3503.

используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»¹;

- единую систему межведомственного электронного взаимодействия²;
- федеральную государственную информационную систему «Единая система нормативной справочной информации»³.

В процессе предоставления электронных государственных услуг осуществляется межведомственное и внутриведомственное взаимодействие органов власти, участвующих в предоставлении услуги. При таком взаимодействии осуществляется в целях предоставления государственных услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, между органами, предоставляющими государственные услуги, подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, иными государственными органами, органами местного самоуправления, многофункциональными центрами. Основной задачей является налаживание межведомственного взаимодействия, в процессе которого задействовано большое число участников (62 федеральных и 3320 региональных органов исполнительной власти, 24000 органов местного самоуправления, предоставляющих, соответственно, 337, 6640 и 480000 межведомственных услуг). Правила формирования и функционирования единой системы межведомственного электронного взаимодействия, а также основы информационного обмена, осуществляемого с ее применением между информационными системами федеральных органов исполнительной власти,

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // СЗ РФ. – 2011. - №49. – Ст. 7284; Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 13.04.2012 № 107 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Российская газета. – 2012. – 18 мая.

²Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия. Утв. постановлением Правительства РФ от 8.09.2010 № 697 // СЗ РФ. – 2010. – № 38. – Ст. 4823.

³Приказ Минкомсвязи от 01.07.2013 № 153 России «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая система нормативной справочной информации» // Российская газета. – 2013. – 01 ноября.

государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных и муниципальных учреждений, многофункциональных центров, иных органов и организаций в целях предоставления государственных услуг электронной форме определено в Положении о единой системе межведомственного электронного взаимодействия, утвержденным постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697¹ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации о региональных системах межведомственного электронного взаимодействия².

Осуществление взаимодействия и обмен данными между большим числом разноуровневых и разноотраслевых инстанций зачастую усложняется наличием у них различных регулирующих нормативных документов, разного аппаратного оснащения и программного обеспечения. Проблемы с организацией системы межведомственного взаимодействия в первую очередь связаны с технологической составляющей, а именно с тем, что изначально деятельность по информатизации органов власти осуществлялась в виде реализации отраслевых проектов и программ реализации, набор которых не опирается на какую-либо логику единого замысла и последующего его воплощения, а представляет собой хаотичный набор мер³. Очевидно, что невозможно на физическом уровне объединить разрозненные информационные системы различных органов власти, но реализация этого замысла возможна на логическом уровне в условиях упорядочения нормативной и методической базы. Справедливо отмечает С.Е. Чаннов, что некорректное функционирование информационных систем органов власти, служит основой для

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 8.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. – 2010. – № 38. – Ст. 4823.

²Например: Распоряжение Правительства Челябинской области от 11.08.2011 № 146-рп «Об обеспечении создания и функционирования информационной системы «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области» // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Челябинской области от 30.11.2011 № 440-П «Об утверждении Положения об информационной системе «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области» (вместе с «Положением об информационной системе «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области») // Южноуральская панорама. – 2012. – № 22. (спецвыпуск № 4).

³Юртаев А. Н. Основные подходы к созданию «электронного правительства» на региональном уровне // Государство и право. – 2010. – №2. – С. 90.

принятия неверного управленческого решения и действия таких систем в настоящее время могут приобретать значение юридических фактов, напрямую создавая и прекращая юридические права и обязанности.¹ Поэтому особую важность приобретает вопрос регулирования правового статуса информационных систем органов власти.

Унифицированные процедуры, позволяющие органам власти при предоставлении государственных услуг осуществлять межведомственное взаимодействие в электронном виде установлены Постановлением Правительства РФ №1184 от 28 декабря 2011 г.² В соответствии с утвержденными Правилами обеспечения перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных услуг, государственные органы разрабатывают технологические карты для каждой государственной услуги. В карте должен содержаться перечень документов и сведений, необходимых для оказания государственной услуги, которые находятся в распоряжении других государственных органов. На основании технологических карт осуществляется разработка электронных сервисов для предоставления этих документов и сведений с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Поддержание актуальности закрепленных в технологических картах межведомственного взаимодействия регламентов обмена требует от взаимодействующих сторон значительных организационных и временных ресурсов и на практике зачастую не обеспечивается, а обмены осуществляются без должной правовой основы на базе фактически реализованных сервисов системы межведомственного взаимодействия.

¹Амелин Р.В., Чаннов С. Е. Автоматизированная информационная система как источник права: к постановке проблемы // Информационное право. – 2008. – № 2. – С. 23.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» (вместе с «Правилами обеспечения перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных услуг») // Российская газета. – 2012. – 11 января.

Перевод государственных услуг в электронный вид затрудняется отсутствием в системе межведомственного взаимодействия возможности обмена сведениями между субъектами, участвующими в оказании услуг. Прежде всего, речь идет о сведениях, перечень которых определен распоряжением Правительства РФ «О перечне сведений, находящихся в распоряжении государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, территориальных государственных внебюджетных фондов»¹, требующихся федеральным органам власти для оказания государственных услуг. Федеральное казначейство, МВД России, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная налоговая служба являются основными поставщиками сведений через систему межведомственного взаимодействия. Ведомства, предоставляющие сведения в рамках такого взаимодействия ведут базы данных, содержащих уникальных сведений об объекте либо о субъекте (физическом или юридическом лице). Базы данных включают справочники, актуальность и работоспособность которых поддерживается ведомствами самостоятельно и для обеспечения общего информационного пространства указанные органы обеспечивают круглосуточный непрерывный автоматизированный доступ к таким сведениям.

Поэтому представляется необходимым создание нормативной базы, которая обеспечила бы условия унификации типов данных и значений полей в справочниках различных ведомств, поддержание справочников в актуальном состоянии и регламентирование процедур обмена данными, что способствует эффективности и работоспособности системы межведомственного взаимодействия. На наш взгляд, необходимо установление единых форматов данных, чтоб не возникало коллизий в процессе обмена данными.

Правовое регулирование информационных систем имеет большое значение наравне с оснащенностью участников правоотношений в области предоставления государственных услуг техническими компонентами. Эффективное

¹Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.06.2012 № 1123-р «О перечне сведений, находящихся в распоряжении государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, территориальных государственных внебюджетных фондов» // СЗ РФ. – 2012. – № 28. – Ст. 3924.

функционирование информационных систем и получение реального результата от их использования зависит в первую очередь от нормативно-правовой базы, регулирующей весь их жизненный цикл.

Ключевым преимуществом использования единого портала государственных услуг должна быть возможность подачи через него заявления на получение услуги и комплекта необходимых документов. Частично документы могут быть получены через систему межведомственного взаимодействия, однако не все необходимые документы находятся в распоряжении государственных органов. В большинстве случаев такие документы находятся в распоряжении негосударственных организаций, например, справку о составе семьи выдает ЖКХ, которая зачастую является частной компанией. При подаче оставшихся документов через единый портал их недостаточно просто отсканировать, а должна быть подтверждена их подлинность, если в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в отношении документов установлено требование о нотариальном свидетельствовании верности их копий. При предоставлении нотариально заверенных копий документов, соответствие электронного образа копии документа его оригиналу должно быть засвидетельствовано усиленной квалифицированной электронной подписью нотариуса.

На сегодняшний день в нашей стране нет электронного нотариата, способного заверять документы в электронном виде. Перевести бумажные документы в электронный вид возможно через многофункциональные центры, которые в процессе предоставления государственной услуги, сделают электронные копии затребованных бумажных документов, заверив их своей электронной подписью, с целью передачи соответствующему органу в системе межведомственного взаимодействия. Такие условия вынуждают заявителя прибегать к традиционным способам получения государственных услуг через многофункциональный центр. Полагаем, что решить данную проблему поможет проработка уже имеющегося законодательства в отношении обращения документов в электронном виде путем наделения нотариусов полномочиями совершать соответствующие правовым

нормам нотариальные действия. При этом необходимо отметить, что реальные результаты в сфере электронного нотариата могут быть достигнуты, лишь путем возложения на нотариусов обязанности осуществлять подтверждение подлинности документов в электронном виде, там, где это допускается законом.

В единой системе идентификации и аутентификации санкционированный доступ к информации, а следовательно и подтверждение аутентичности электронного документа, осуществляется посредством использования простых электронных подписей¹ и усиленных квалифицированных электронных подписей, следующими участниками информационного взаимодействия:

- должностные лица органов власти и организаций, оказывающих государственные и муниципальные услуги²;
- заявители – физические и юридические лица.

Отношения в области использования электронных подписей при оказании государственных и муниципальных услуг, при совершении иных юридически значимых действий регулируются Федеральным законом «Об электронной подписи»³. В ст. 6 Федерального закона «Об электронной подписи» определены условия признания электронных документов, подписанных электронной подписью, равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью. В отношении электронных документов, заверенных квалифицированной подписью, установлена презумпция соответствия документу в бумажной форме, имеющему собственноручную подпись участника правоотношений.

Электронные документы, подписанные простой электронной подписью, признаются равнозначными подписанным вручную документам на бумажном

¹Простой электронной подписью признается электронная подпись, которая посредством использования кодов, паролей или иных средств подтверждает факт формирования электронной подписи определенным лицом.

²Порядок использования органами власти электронной подписи при оказании государственных и муниципальных услуг регламентируется Постановлением Правительства РФ от 9.02.2012 №111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи», где установлено, что при организации межведомственного взаимодействия, осуществляемого в электронном виде органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при предоставлении государственных или муниципальных услуг и исполнении государственных или муниципальных функций, применяется усиленная квалифицированная электронная подпись.

³Федеральный закон от 6.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // СЗ РФ. – 2011. – №15. – Ст. 2036.

носителе только тогда, когда это указано в федеральном законе или принимаемом в соответствии с ним нормативном акте либо установлено соглашением сторон. Таким образом, придается юридическая сила договоренностям, достигнутым при использовании электронного документооборота, если контрагенты приняли правила регистрации и персональной идентификации, установленные на информационном ресурсе (портал государственных услуг). В свою очередь в соответствии с постановлением Правительства РФ «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг»¹ при обращении в электронной форме за получением государственной или муниципальной услуги заявление и каждый прилагаемый к нему документ подписываются тем видом электронной подписи, допустимость использования которых установлена федеральными законами, регламентирующими порядок предоставления государственной или муниципальной услуги либо порядок выдачи документа, включаемого в пакет документов. В противном случае вид электронной подписи определяется в соответствии с критериями определения видов электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг, установленными постановлением. В соответствии с установленными критериями для получения услуги в чистом электронном виде, все документы необходимые для получения государственной услуги должны быть подписаны усиленной квалифицированной подписью. Таким образом, простая электронная подпись может быть использована только при получении справочной информации. Это в свою очередь влечет затраты на приобретение средств электронной подписи², ежегодное получение сертификата электронной подписи в аккредитованном удостоверяющем центре.

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. – 2012. – № 27. – Ст. 3744.

²Средства электронной подписи – шифровальные (криптографические) средства, используемые для реализации хотя бы одной из следующих функций – создание электронной подписи, проверка электронной подписи, создание ключа электронной подписи и ключа проверки электронной подписи.

Изготовление (генерация) кода активации и ключа простых электронных подписей для регистрации в единой системе идентификации и аутентификации физических лиц, обращающихся за предоставлением государственных и муниципальных услуг, осуществляется в единой системе идентификации и аутентификации¹. Создание и выдача квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи осуществляются аккредитованными удостоверяющими центрами². Выбор средств аккредитованного удостоверяющего центра осуществляется в соответствии с требованиями к средствам электронной подписи и средствам удостоверяющего центра, установленными ФСБ России. Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 23 ноября 2011 г. № 320 утверждены Правила аккредитации удостоверяющих центров³.

В правоотношениях удостоверяющий центр выступает в роли третьего лица, выполняющего сертификацию ключей электронной подписи и свидетельствующий, что открытый ключ, прилагаемый к документу, действительно корреспондирует с закрытым ключом, принадлежащим известному субъекту. В целях обеспечения унификации определения сведений об отношениях, при осуществлении которых электронный документ⁴ с электронной подписью будет иметь юридическое значение, удостоверяющие центры должны обеспечивать возможность формирования единых объектных идентификаторов в

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // СЗ РФ. – 2011. - №49. – Ст. 7284; Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 13.04.2012 № 107 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Российская газета. – 2012. – 18 мая.

²Аккредитация удостоверяющего центра – признание уполномоченным федеральным органом соответствия удостоверяющего центра требованиям Федерального закона «Об электронной подписи».

³Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 23.11.2011 №320 «Об аккредитации удостоверяющих центров» // Российская газета. – 2012. – 18 мая.

⁴Электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

издаваемых ими сертификатах ключей подписи, учитывая ГОСТ Р ИСО/МЭК 8824-4-2003 «Информационная технология»¹.

Представляется, необходимым формирование и законодательное закрепление использования института доверенной третьей стороны и для простых электронных подписей, используемых на едином портале, когда регистрация пользователя на едином портале обеспечивала бы ему определенную свободу действий при получении электронных государственных услуг. Процесс идентификации пользователя на едином портале неразрывно связан с процессом подписания документа, использования заявителем электронной подписи. Для каждого способа регистрации и каждого вида сертификата ключа проверки электронной подписи должен быть установлен круг доступных пользователю услуг, определенный исходя из оценки рисков наступления неблагоприятных последствий, рисков для персональных данных пользователя и иной информации ограниченного доступа. Важной задачей законодателя является формирование единых требований к регулированию отношений в области использования электронной подписи при оказании государственных услуг.

Предоставление документов и информации в электронной форме осуществляется по межведомственному запросу органа или организации, предоставляющего государственную и муниципальную услугу². Отправитель электронного сообщения, содержащего электронную копию документа, несет ответственность за соответствие содержания электронной копии содержанию подлинника документа на бумажном носителе³. Взаимодействие системы межведомственного электронного взаимодействия с системой электронного документооборота регламентируется техническими требованиями к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов

¹Национальные стандарты / Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Официальный сайт // <http://protect.gost.ru/documeNet.aspx?coNetrol=7&id=130043> (дата обращения 03.04.2013)

²Закон Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

³Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2009 № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // СЗ РФ. – 2009. – № 39. – Ст. 4614.

исполнительной власти, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 г. № 1403-р¹.

Под документооборотом понимается движение документов в правовом пространстве с момента создания в процессе документирования конкретной электронной формы документа, оформления его, включения в систему обмена, с его возможными последующими изменениями, вплоть до завершения функционального предназначения документа². Ключевыми принципами межведомственного электронного документооборота, способствующими эффективному предоставлению государственных услуг в электронном виде, являются:

- обеспечение достоверности и целостности передаваемой информации;
- минимизация издержек, в том числе финансовых и временных, при осуществлении информационного взаимодействия участниками межведомственного электронного документооборота;
- обеспечение конфиденциальности передачи и получения информации.

К электронным документам, содержащимся в системе электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Управление документами. Общие требования» необходимо обеспечить³ аутентичность электронного документа (свойство электронного документа, гарантирующее, что электронный документ идентичен заявленному); целостность электронного документа (свойство электронного документа, при котором содержание электронного документа является полным и точным представлением подтверждаемых операций, деятельности или фактов и которому можно доверять

¹Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2.10.2009 № 1403-р «О технических требованиях к организации взаимодействия системы межведомственного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2009. – № 41. – Ст. 4818.

²Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. – С. 173.

³Требования к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих, в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения. Утв. Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 02.09.2011 № 221. // http://mi.nesvyaz.ru/ru/doc/iNedex.php?id_4=637 (дата обращения: 02.04.2013).

в последующих операциях или в последующей деятельности); состояние электронного документа, при котором после его создания не вносилось никаких изменений.

Для обеспечения правовых основ признания эквивалентности электронных документов, полученных в результате информационного взаимодействия с использованием телекоммуникационных технологий, документам на бумажных носителях, возникает необходимость в формировании нормативно-правовой базы регулирующей следующие вопросы:

- установление единообразных требований к информационным системам электронного документооборота;
- внедрение единой системы юридически значимой идентификации получателей государственных услуг при оказании услуг с использованием сети «Интернет»;
- созданием единой доверительной среды электронного взаимодействия субъектов правоотношений в сфере предоставления электронных государственных услуг.

С.И. Семилетов отмечает проблемы, мешающие широкому использованию электронного документооборота, в частности отсутствие законодательных и процессуальных норм и процедур использования электронного документа в качестве прямых письменных доказательств в судебных разбирательствах, а также порядок их экспертизы.¹ В связи с этим, представляется важным введение таких норм, в целях защиты прав получателей услуг в случае обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, либо государственного служащего.

Устранение указанных недостатков в правовом поле может быть решено в рамках принятия федерального закона об электронном документе, для решения вопросов архивного хранения электронных документов, правового обеспечения

¹Семилетов С. И. Электронный документооборот как необходимое условие реализации административной реформы / Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (IX Лазаревские чтения) // Государство и право. – 2006. – №8. – С. 15.

использования этих документов, закрепления основных принципов работы с электронными документами, норм, обеспечивающих правовой режим и юридическую силу электронных документов, и создание органа уполномоченного по вопросам электронного документооборота. Проблема документирования, делопроизводства и документооборота в стране не имеет единого центра управления и живет сама по себе.¹ Требования к организации делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти устанавливаются Правительством Российской Федерации, разработка концепции построения электронного правительства находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Министерство экономического развития, а типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти утверждена приказом Министерства Культуры.

Справедливо отмечает В. Матюхин, что «при переходе на электронный документооборот одной электронной подписи недостаточно. Дело в том, что в государственном управлении необходимо гарантировать выполнение установленных процедур принятия решений (учет, запись в журнал, дата протокола и т.д.). Поэтому нужен механизм, удостоверяющий внесение изменений в данные учета или иные документы независимым агентом времени («электронный нотариус»), например «электронные метки времени»². При этом реализация такого механизма должна быть строго легализована с целью использования полученных данных в качестве доказательств при возникновении противоречий или споров. Следовательно, для совершенствования системы электронного документооборота необходимо не только создание нормативно-правовой базы, а также развитие технологических элементов системы.

Немаловажным является вопрос обеспечения информационной безопасности инфраструктуры электронного правительства. В процессе предоставления государственных услуг происходит накопление большого объема, как

¹Бачило И.Л. Информационное право : учебник для вузов. – С. 318.

²Матюхин В. Информационные технологии предоставления государственных услуг // Государственная служба. – 2007. – №1. – С. 25.

персональных данных, так и служебной информации органов государственной власти. На данном этапе вопрос информационной безопасности рассматривается лишь поверхностно, и упоминается в качестве одного из показателей системы электронного правительства. Не разработаны документы, регламентирующие порядок обработки персональных данных и служебной информации на уровне федеральных и региональных органов власти. Без должного уровня информационной безопасности, технологические и социальные последствия компьютеризации и информатизации различных сфер общественной жизни весьма плачевны как для бизнеса и государства, так и для человека, учитывая то, что большая часть персональных данных о потребителях услуг будет сконцентрирована в рамках единой системы электронного правительства. Наблюдается несоответствие типовых форм документов по государственным услугам требованиям Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации¹.

В рамках системы межведомственного взаимодействия не установлены специальные требования к мерам по защите персональных данных, отсутствует утвержденный регламент проверки полномочий контрагентов на доступ и оснований для отказа в предоставлении доступа к запрашиваемым сведениям, что становится критичным при расширении круга участников межведомственного взаимодействия.²

В целях обеспечения безопасности информации, обрабатываемой в системе электронного правительства необходимо в первую очередь привести законодательство в соответствии с требованием времени и развитием информационных технологий, провести единую политику защиты информации, разработать единую методику оценки угроз для объектов информатизации, входящих в электронное правительство. Нормативными документами должны

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 № 687 «Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации» // СЗ РФ. – 2008. – № 38. – Ст. 4320.

²Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р // СЗ РФ. – 2014. – № 2 (ч. II). – Ст. 155.

быть предусмотрены процедуры обезличивания персональных данных в рамках предоставления услуг, которые могут быть осуществлены без обработки персональных данных.

Комплексная система обеспечения информационной безопасности должна консолидировать правовые, технологические, организационные, технические и физические меры и способы защиты. Она должна иметь продуманную долгосрочную политику, обеспечивающую повышение уровня информационной безопасности в соответствии с появлением новых источников и средств реализации угроз.

Основными направлениями повышения уровня защищенности объектов общей информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства являются:

- обеспечение комплексного подхода к решению задач информационной безопасности;
- разработка модели угроз информационной безопасности;
- обеспечение эффективного мониторинга состояния информационной безопасности;
- совершенствование нормативной правовой и методической базы в области защиты государственных информационных систем и ресурсов;
- создание физически обособленного телекоммуникационного сегмента специального назначения, обеспечивающего возможность обмена в электронном виде защищаемой информацией.

Подводя итоги анализу проблем правового регулирования электронных государственных услуг, мы приходим к следующим выводам.

Современное российское законодательство регулирует лишь часть отношений, возникающих в сфере предоставления электронных государственных услуг. Особую важность представляет вопрос правового регулирования механизма предоставления электронных государственных услуг, в частности регулирования таких ключевых вопросов как: обеспечение доступности электронных государственных услуг для граждан, организаций и органов власти;

регламентация и стандартизация процедур предоставления государственных услуг в электронной форме; функционирование инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме; использование электронной подписи; обеспечение юридической значимости электронного документооборота; обеспечение защиты персональных данных получателей государственных услуг.

Для устранения выявленных недостатков, препятствующих развитию электронных государственных услуг, предлагается закрепить статус портала на законодательном уровне как единственного механизма предоставления государственных услуг в электронном виде; разработать стандарты взаимодействия между региональными порталами, единым порталом государственных услуг и официальными сайтами субъектов оказания государственных услуг; утвердить порядок и политику доступа поставщиков услуг к единому portalу; обеспечить возможность использования документов в электронной форме, предоставляемых в результате оказания государственной услуги, для получения иных государственных услуг; ввести электронных административных регламентов в качестве самостоятельных документов; разработать методические документы, регламентирующие разработку административных регламентов электронных государственных услуг; разработать нормативную правовую базу, обеспечивающую условия унификации форматов данных в справочниках и реестрах органов власти с целью обмена такими данными в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия; внести изменения в законодательство в части функционирования электронного нотариата; установить на федеральном уровне единые требования к системам электронного документооборота.

Для решения проблем, препятствующих развитию института электронных государственных услуг, требуется проведение скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном

уровне. Для осуществления качественного прорыва в данной сфере, о котором сегодня так много говорится, необходимым представляется совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы информационного взаимодействия государства, граждан и бизнеса, а также предусматривающих использование информационно-телекоммуникационных технологий в новых административных процессах. Совершенствование нормативно-правовой базы, позволит устранить отставание законодательства в этой области от потребностей общества и характера общественных отношений, а также создать целостную правовую систему регулирования электронных государственных услуг.

§ 3. Особенности защиты прав получателей электронных государственных услуг

Практическое исследование правоотношений в сфере государственного управления по предоставлению государственных услуг проявляется в вопросах защиты прав граждан и организаций. Зачастую права, свободы и законные интересы людей, предприятий нарушаются в результате ненадлежащего исполнения государственными органами своих обязанностей и функций. Важным вопросом является ответственность органов власти, их должностных лиц, организаций за ненадлежащее осуществление функций по предоставлению государственных услуг, порядок защиты прав получателей государственных услуг, так как «важнейшее место в системе гарантий прав и свобод занимает институт правовой ответственности государства, его органов»¹.

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрено право заявителя (потребителя) государственных услуг на досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, либо

¹Абдуллаев М. И. Права человека и закон : Историко-теоретические аспекты – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 202.

государственного служащего. В то время как судебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц регламентирован главами 24, 25 Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК РФ)¹ и главами 24, 25 Арбитражного процессуального кодекса РФ (АПК РФ)², в случае если такое правонарушение затрагивают права и законные интересы этих лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Таким образом, существует два порядка признания действий (решений) или бездействий органа исполнительной власти незаконными: административный и судебный.

Под решениями понимаются акты органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. В качестве примера можно привести обжалуемые решения должностных лиц органа власти об отказе в приеме документов для выдачи заграничного паспорта.³ Решения могут быть приняты в письменной и устной форме, а также документы, содержащие решения субъектов оказания государственных услуг, могут предоставляться заявителю в форме электронного документа, посредством электронной почты либо в виде сообщений в личном кабинете на едином портале государственных услуг, например уведомление о принятом решении, приглашение заявителя с необходимым пакетом документов для выдачи результата государственной услуги.

К действиям органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих по смыслу главы 25 ГПК РФ относится властное

¹Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

²Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

³Решение Волгодонского районного суда Ростовской области от 07.03.2011 по делу № 2 - 594/11 // <https://rospravosudie.com/court-volgodonskoj-rajonnyj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-104112182/> (дата обращения 17.05.2014).

волеизъявление органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан, и организаций или создало препятствия к их осуществлению. В рамках административного права это властное волеизъявление, создающее в системе управления определенные юридические последствия или конкретный правовой эффект. К действиям, например, относятся требования должностных лиц органов, повторного предоставления заявителем документов для получения государственной услуги¹, затребование с заявителя при предоставлении государственной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами. Опираясь на судебную практику, относительно электронных государственных услуг, в качестве примера можно привести такие обжалуемые действия как: ограничение доступа по техническим причинам на получение кадастровой выписки о земельном участке², не прием заявления, поданного в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования из-за сбоев в программном обеспечении³.

К бездействию относится неисполнение органом государственной власти, должностным лицом, государственным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, административными регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги

¹Решение Абаканского городского суда в г. Абакане Республики Хакасия от 05.09.2012 по делу № 2-5326/2012 // <https://rospravosudie.com/court-abakanskij-gorodskoj-sud-respublika-hakasiya-s/act-106519352/> (дата обращения 17.05.2014).

²Решение Мичуринского городского суда Тамбовской области от 11.07.2012 по делу № 2-1376/2012 // <https://rospravosudie.com/court-michurinskij-gorodskoj-sud-tambovskaya-oblast-s/act-106274511/> (дата обращения 17.05.2014).

³Решение Федерального суда Центрального района г. Красноярск от 03.05.2011 по делу № 2-2715/11 // <https://rospravosudie.com/court-centralnyj-rajonnyj-sud-g-krasnojarska-krasnojarskij-kraj-s/act-104138320/>; Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийск от 23.06.2011 по делу № 2-2596/11 // <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-novorossijska-krasnodarskij-kraj-s/act-102861747/> (дата обращения 17.05.2014).; Решение Ленинского районного суда г.Тамбова от 6.02.2013 по делу № 12-5/2013 // <https://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-tambova-tambovskaya-oblast-s/act-451588765/> (дата обращения 17.05.2014).

из-за бездействия должностных лиц; нерассмотрение жалобы заявителя уполномоченным должностным лицом.

Жалобой на нарушение порядка предоставления государственной услуги признается требование заявителя или его законного представителя о восстановлении или защите нарушенных прав или законных интересов заявителя органом, предоставляющим государственную услугу, многофункциональным центром, должностным лицом органа, предоставляющего государственную услугу, или многофункционального центра либо государственным или муниципальным служащим при получении данным заявителем государственной или муниципальной услуги.¹

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрены следующие случаи, при которых заявитель может обратиться с жалобой:

- «нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги;
- нарушение срока предоставления государственной услуги;
- требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации для предоставления государственной услуги;
- отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации для предоставления государственной или муниципальной услуги, у заявителя;
- отказ в предоставлении государственной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

¹См.: Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

- затребование с заявителя при предоставлении услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

- отказ органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений».

Обеспечение комфортных условий для получения услуги и предоставление достоверной и полной информации о государственной услуге является залогом повышения качества и доступности государственных услуг. В связи с этим, в целях обеспечения защиты прав заявителей и качества предоставляемых государственных услуг, представляется необходимым дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими:

- нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами;

- предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Перевод государственных услуг в электронный вид позволяет исключить такие основания для нарушения прав граждан в сфере оказания государственных услуг, как:

- затребование у заявителя документов и платы, непредусмотренных законодательством. Так как предоставление заявителем документов на портале государственных услуг осуществляется строго в соответствии с административным регламентом и с учетом полей формы доступной для заполнения на едином портале. Здесь должностное лицо, уполномоченное на рассмотрение и заявления и принятие решения, непосредственно не вступает в прямой контакт с заявителем. А прием заявления, поданного в электронной

форме и оценка достаточности предоставленной информации, осуществляется специально уполномоченным на то лицом в соответствии с административным регламентом предоставления государственной услуги.

В соответствии с главой 2.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональный центр не включен в состав субъектов, чьи действия могут быть обжалованы, в то время как основаниями нарушения прав граждан в сфере оказания государственных услуг могут быть не только противоправные решения (действия, бездействия) органа непосредственно оказывающего государственные услуги, но и действия (бездействия) многофункционального центра. Жалоба на нарушение порядка предоставления государственной услуги многофункциональным центром рассматривается в соответствии с Правилами подачи и рассмотрения жалоб, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 16.08.2012 № 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» органом, предоставляющим государственную услугу, заключившим соглашение о взаимодействии.¹ Налицо коллизия норм федерального закона и принятого во исполнении его подзаконного нормативного правового акта.

Также возникает неопределенность, когда субъектом, предоставляющим государственную услугу, является организация, наделенная соответствующими полномочиями. В законодательстве отсутствует явное представление об обжаловании решений (действий, бездействия) организаций и их сотрудников, наделенных полномочиями по оказанию государственных услуг.

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 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» (вместе с «Правилами 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.

На практике рассмотрение обращений граждан осуществляется с учетом положений Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Принципиальное, важное для сферы государственных услуг, отличие положений указанных законов о порядке обжалования заключается в сроках рассмотрения жалобы. Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрен пятнадцатидневный срок рассмотрения жалобы с момента ее регистрации, а в случае обжалования отказа органа (должностного лица), предоставляющего государственную услугу, в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования нарушения установленного срока таких исправлений, жалоба рассматривается в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации. Соответственно Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлен тридцатидневный срок рассмотрения жалобы².

По поводу сроков и порядка рассмотрения жалоб справедливо отмечает Н.Ю. Хаманева, что ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не предусматривает разницы о порядке рассмотрения различного рода обращений, что является существенным недостатком. Обращения граждан очень неоднородны и содержат неодинаковую информацию. Они не совпадают по общественной направленности, разнятся по юридической характеристике и соответственно влекут разные правовые последствия. Каждый вид обращений имеет свою специфику и, следовательно, свой статус, который должен быть нормативно определен.³ Поэтому процедура и сроки рассмотрения предложений должны отличаться от порядка рассмотрения жалоб, которые связаны с нарушением прав граждан.

¹Федеральный закон от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

²См.: ст. 12 Федерального закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

³Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их решения // Государство и право. – 2006. – № 10. – С. 6.

Обращение заявителя рассматривается как жалоба на решение и действие (бездействие) органа (должностного лица, государственного служащего), предоставляющего государственную услугу и рассматривается в сроки установленные ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», если оно содержит все элементы жалобы, согласно ч. 5 ст. 11.2 указанного закона, иначе обращение рассматривается в порядке и сроки, установленные ст. 12 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данное положение подтверждается судебной практикой. Так, в решении Кировского районного суда г. Астрахани от 16.01.2013 г. № 12-17/2013 (12-825/2012) обращение заявителя не признано жалобой на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, ввиду отсутствия некоторых элементов жалобы, установленных ч. 5 ст. 11.2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».¹ Такой же подход отражен и в других судебных решениях.²

В соответствии с п. 10 ст. 11.2 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», установленный им порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг, не распространяются на отношения, регулируемые Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При этом в административных регламентах предоставления государственных услуг³, закреплен порядок рассмотрения обращений граждан, в том числе жалоб, соответствующий ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В таком случае, возникает вопрос о необходимости положений гл.

¹Решение Кировского районного суда г. Астрахани от 16.01.2013 по делу № 12-17/2013 (12-825/2012) // http://kirovsky.ast.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=4575534&delo_id=1502001&text_number=1 (дата обращения 17.05.2014).

²Решение Самарского районного суда г. Самары от дата обезличена по делу № 12-139/2013 // <https://rospravosudie.com/court-samarskij-rajonnyj-sud-g-samary-samarskaya-oblast-s/act-426332921/> (дата обращения 17.05.2014).

³Например: Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации // http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/436/reglament_N320.pdf. (дата обращения 15.05.2014).

2.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», если они не находят практического применения, так как абсолютное большинство судебных решений принимается с учетом положений ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Поэтому, представляется необходимым введение единого порядка рассмотрения жалоб граждан, с установлением однозначных сроков их рассмотрения.

Важным положением, установленным Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» является рассмотрение жалоб должностным лицом, наделенным специальными полномочиями. В Кодексе об административных правонарушениях (КоАП РФ)² установлена ответственность должностного лица, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, за нарушение порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению³.

В электронном виде жалоба может быть подана заявителем посредством официального сайта органа, предоставляющего государственную услугу, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и единого портала.⁴ По желанию заявителя ответ по результатам рассмотрения жалобы может быть представлен в форме электронного документа, подписанного электронной подписью уполномоченного на рассмотрение жалобы должностного лица и (или) уполномоченного на рассмотрение жалобы органа.

Что касается особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской

¹ Например: Решение Советский районный суд города Краснодара от дата обезличена по делу № 12-194/2013 // <https://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-krasnodara-krasnodarskij-kraj-s/act-431616364/> (дата обращения 17.05.2014).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

³ См.: ст. 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 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.

Федерации и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то они могут устанавливаться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, вопрос об обжаловании действий субъектов правоотношений, складывающихся по поводу предоставления государственных услуг, должен решаться на федеральном уровне, поскольку речь идет именно о государственных услугах.

В целях регистрации и контроля исполнения жалоб создается¹ федеральная информационная система досудебного (внесудебного) обжалования, порядок создания и функционирования которой регулируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2012 г. №1198². Данная информационная система призвана обеспечить возможность получения заявителем сведений о ходе рассмотрения жалобы, включая даты приема жалобы, передачи жалобы для рассмотрения уполномоченному лицу, подготовки и согласования проекта решения, принятого по результатам рассмотрения, и его подписания.

В целом досудебный порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение, предусматривает возможность устранения нарушения уже на стадии досудебного ведомственного контроля, служит дополнительной гарантией государственной защиты прав и свобод, закрепленных ст. 45 ч. 1 Конституции Российской Федерации.

По статистике основными причинами жалоб получателей услуг являются: нарушение срока регистрации запроса и срока предоставления услуг, требование не предусмотренных документов, отказ в приеме документов или в

¹Срок ввода в действие федеральной информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования перенесен на 1 января 2015 года. См. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 №1241 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ – 2013. – №52 (часть II). – Ст. 7218.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 20.11.2012 №1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг» (вместе с «Положением о федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ – 2012. – № 48. – Ст. 6706.

предоставлении услуг, требование не предусмотренной платы за предоставленные услуги. Следует отметить, что созданный механизм обжалования показал свою высокую эффективность. Только 1% получателей услуг обратились с обжалованием действий органов, предоставляющих услуги, в суд, остальные же использовали процедуру досудебного (внесудебного) обжалования либо в самом органе, предоставляющем услуги, или в вышестоящем органе.¹

Второй способ обжалования решения и действия (бездействие) органов, оказывающих государственные услуги, подразумевает судебный порядок разрешения спора. Обеспечение возможности беспрепятственного обращения в суд за защитой субъективных прав является функцией современного административного права, одной из фундаментальных основ правового государства².

В соответствии со ст. 46 Конституции Российской Федерации и главой 25 ГПК РФ, 24 АПК РФ граждане и организации вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в результате которых, по мнению указанных лиц, были нарушены их права и свободы или созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность или они незаконно привлечены к ответственности. По правилам, предусмотренным ГПК РФ и АПК РФ, рассматриваются также дела об оспаривании решений, действий (бездействия) организаций, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий.

В соответствии со ст. 5 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» для обращения в суд с жалобой

¹Стенограмма заседания «круглого стола» на тему «Практика реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в субъектах Российской Федерации» 28.10.2013 // <http://www.council.gov.ru/media/files/41d4a033666e1ce7360e.pdf> (дата обращения 18.05.2014).

²Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. – С. 77.

устанавливаются следующие сроки: один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.¹

Большая часть судебных дел приходится на суды общей юрисдикции, в отличие от арбитражных судов.

Согласно п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»², исходя из положений статьи 258 ГПК РФ суд удовлетворяет заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если установит, что оспариваемое решение, действие (бездействие) нарушает права и свободы заявителя, а также не соответствует закону или иному нормативному правовому акту. Таким образом, заявление об оспаривании незаконных действий (бездействия) может быть удовлетворено лишь с целью восстановления нарушенных прав и свобод заявителя и с непременно указанием на способ восстановления такого права. При установлении судом отсутствия обстоятельств нарушения права заявителя, жалоба остается без удовлетворения³.

А.В. Виницкий исследуя особенности правоотношений по предоставлению публичных услуг отмечает: «если правоотношение при предоставлении публичной услуги возникает на основе административного акта и гражданско-

¹Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета. – 1993 г. – 12 мая.

²Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 4.

³Например: Апелляционное определение судебной коллегия по административным делам Кемеровского областного суда от 20.11.2013 по делу № 33А- 10527 // <https://rospravosudie.com/court-kemerovskij-oblastnoj-sud-kemerovskaya-oblast-s/act-440365885/> (дата обращения 17.05.2014).

правового договора, оспаривание административного акта осуществляется в порядке производства по делам, возникшим из публичных правоотношений, а оспаривание гражданско-правовой сделки осуществляется в исковом порядке»¹.

Так в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих») судами дано разъяснение о том, что правильное определение вида судопроизводства (исковое или по делам, вытекающим из публичных правоотношений) в которых подлежат защите права и свободы гражданина или организации, несогласных с решением, действием (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (например, подача заявления в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, или подача искового заявления).

Таким образом, административные органы могут находиться с гражданами и организациями в правоотношениях различного содержания: административных, гражданских, земельных, трудовых. Административные действия влекут в ряде случаев не только административные, но и иные (гражданско-правовые, например) последствия. В подобных случаях спор утрачивает чисто административный характер.²

АПК РФ не устанавливает запрета на совместное рассмотрение требований, вытекающих из гражданского и административного правоотношений, если эти требования связаны между собой. В соответствии с ч. 1 ст. 130 АПК РФ истец вправе соединить в одном заявлении несколько требований, связанных между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам.

¹Виницкий А. В. Административно-правовые основы управления государственной собственностью: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – С.9.

²См.: Чечот Д. М. Неисковые производства. – М. : Юрид. лит, 1973. – С. 10.

В соответствии с ч. 1 ст. 130 АПК РФ требование о признании ненормативного правового акта недействительным и требование о возмещении вреда, основанное на ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)¹, могут быть соединены в одном исковом заявлении, если они связаны между собой по основаниям возникновения или представленным доказательствам, и к участию в деле привлечены соответственно государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо этих органов, а также публично-правовое образование, ответственное за возмещение вреда.² При необходимости дело может быть рассмотрено по правилам, предусмотренным ст. 160 АПК РФ (рассмотрение дела в отдельных заседаниях арбитражного суда). Вопрос о том, рассматривается ли дело судьями коллегии по рассмотрению дел, вытекающих из административных правоотношений, или судьями коллегии по рассмотрению гражданских дел, решается в соответствии с утвержденным порядком распределения дел в арбитражном суде.

В Постановлении Конституционного суда от 12 мая 1998 г. № 14-П³ указано, что по делам административно-правового характера судопроизводство должно быть административным независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом, а к процессуальному законодательству по административным делам относятся не только ГПК РФ, АПК РФ, но и КоАП РФ. Поэтому предмет административного судопроизводства в сфере предоставления государственных услуг составляют дела об административных правонарушениях (в соответствии со ст. 5.63 КоАП) и проверке судьями законности постановлений по этим делам и процессуальная конструкция привлечения к административной ответственности находит свое воплощение в производстве по делам об

¹Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

²См.: п. 9 Информационного письма Президиум ВАС РФ от 22.12.2005 № 9 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса РФ» 9 // Вестник ВАС РФ. – № 3. – 2006.

³Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СЗ РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2173.

административных правонарушениях.¹ На практике суды при рассмотрении дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.64 КоАП, руководствуются ст. 29.9-29.11 КоАП. В результате виновное лицо привлекается к административной ответственности, в то время как при наличии подобного деяния в рамках гражданского судопроизводства происходит восстановление нарушенного права заявителя, без привлечения виновного лица к какой-либо ответственности.

В Российской Федерации система специальных административных судов отсутствует: дела, вытекающие из административных правоотношений, рассматривают суды общей юрисдикции и арбитражные суды. При этом российские суды ориентированы, в первую очередь, на осуществление судебного контроля за правомерностью (законностью) актов публичной власти по отношению к лицам, не обладающим государственно-властными полномочиями, а уже во вторую очередь на защиту субъективных прав, свобод и законных интересов участников публичных правоотношений.² Необходимость создания системы органов административной юстиции активно обсуждалась не только учеными-административистами, но и специалистами других отраслей права.³

Суд не должен иметь права анализировать причины и поводы (помимо юридических) на которых основано решение органа исполнительной власти. Такое право суда означало бы его «вторжение» в осуществление органом

¹Например: Постановление мирового судьи судебного участка № 158 района Бибирево г. Москвы от 05.06.2013 по делу № 05-0113/158/2013 // Портал единого информационного пространства мировых судей г. Москвы / Тексты постановлений по делам об административных правонарушениях <http://www.mos-sud.ru/services/servicetext/servicetextas/?id=4864576>; Решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 11.01.2013 по делу № 12-77/2013 //Официальный сайт Октябрьского районного суда г. Архангельска http://oktsud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=6395894&delo_id=1502001&new=&text_number=1 (дата обращения 19.05.2014)

²Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. – С. 175.

³Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998; Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. – Воронеж, 1998; Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М., 1997. – С. 115; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 87, 96; Корф С. А. Административная юстиция в России. – Т. 1. – СПб., 1910. – С. 464-465; Стариков Ю. Н. Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – №3. – С. 37; Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их решения. – С. 6; Радченко В. И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. – 2004. – №3. – С. 2; Соловьева А. К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1999. – С. 14.

исполнительной власти предоставленных ему законом правомочий.¹ Таким образом, суд контролирует только законность принятого решения. Решение суда содержит заключение только о законности обжалуемых действий, решений и признании их недействительными, что влечет их отмену в случае обоснованности жалобы. Действующее законодательство в Российской Федерации не предоставляет суду права отмены неправомерных административных актов: решение суда по жалобе ограничивается установлением обоснованности жалобы гражданина и возложением на соответствующий орган управления обязанностей устранить допущенное нарушение.

При установлении незаконности действий (бездействий) органа исполнительной власти (должностного лица) суд одновременно решает вопрос о возмещении вреда. В отличие от судебного административный порядок, как правило, предполагает только признание действий (бездействий) органа исполнительной власти (должностного лица) незаконными, а вопрос о возмещении вреда разрешается только в судебном порядке.²

В соответствии со ст. 16 ГК РФ³ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. А вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате таких действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, возмещается за

¹Салищева Н. Г. Хаманева Н. Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 9.

²Ивачев И. Л. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами (конституционно-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №8. – С.3.

³Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования¹.

Законодатель распространил на имущественную ответственность государства режим гражданско-правовых деликтных обязательств. Таким образом, к случаям причинения вреда незаконными действиями органов исполнительной власти (их должностных лиц) в области государственного управления применяются общие условия деликтной ответственности, установленные ГК РФ, а также ряд специальных условий, дополнительно закрепленных административным законодательством.² Должностные лица не несут ответственность перед потерпевшим непосредственно, за их действия отвечает государственный орган, казна. На самих должностных лиц может быть возложена имущественная ответственность в порядке регресса, т.е. в виде возмещения органу или казне по их требованию выплаченных потерпевшему сумм, причем регрессная ответственность может наступить лишь при условии, что вина должностного лица будет установлена судом.

Что касается государственных учреждений, то в соответствии с п.2 ст. 120 ГК РФ ответственность государственных учреждений по своим обязательствам ограничивается находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества, т.е. государство.³

Вред, причиненный заявителям в результате ненадлежащего исполнения либо неисполнения многофункциональными центрами или их работниками, организациями, привлекаемыми многофункциональными центрами, установленных обязанностей, возмещается в соответствии с законодательством Российской Федерации многофункциональным центром. При этом многофункциональный центр вправе предъявить к привлекаемой организации регрессное требование о возмещении сумм, выплаченных третьим лицам, если

¹См.: ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ.

²Ивачев И. Л. Указ. Соч. – С. 4.

³Талапина Э. В. Новые институты административного права. – С.16.

докажет, что вред возник по ее вине. Очевидно, что вред возмещается в порядке искового производства.

Анализ судебной практики показал, что жалобы граждан на решения и действия (бездействия) субъектов, оказывающих государственные услуги, рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам гражданского судопроизводства. Таким образом, установлен не административный, а гражданско-процессуальный порядок защиты прав и свобод. При этом на государственные органы, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

В качестве доказательств нарушения прав и свобод граждан и организаций при получении ими государственной услуги в электронном виде, судом принимаются распечатанные из личного кабинета единого портала государственных услуг копии документов поданных в электронном виде заявителем для получения государственных услуг, формы заполненных заявлений заявителя и сообщения, представляющие собой переписку между субъектом, оказывающим государственную услугу и заявителем. Так, например, в решении Кусинского районного суда Челябинской области в качестве основания отсутствия нарушения сроков обжалования решения органа власти заявителем принимается во внимание дата получения электронного документа – кадастровой выписки о земельном участке, полученной через единый портал государственных услуг.¹ При принятии решения Октябрьский районный суд г. Новороссийска в качестве доказательств исследует переписку, осуществленную на едином портале государственных услуг, между органом власти и заявителем.²

¹Решение Кусинского районного суда Челябинской области от дата обезличена по делу № обезличен // <https://rospravosudie.com/court-kusinskij-rajonnyj-sud-chelyabinskaya-oblast-s/act-100119598/> (дата обращения 17.05.2014).

²Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 23.06.2011 по делу № 2-2596/11 // <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-novorossijska-krasnodarskij-kraj-s/act-102861747/> (дата обращения 15.05.2014).

Особого внимания требует вопрос административной ответственности субъектов, предоставляющих государственные услуги, установленной законодательством. Административная ответственность является одним из наиболее востребованных социальной практикой институтов системы российского права, который представляет собой важный элемент метода административно-правового регулирования¹.

Ответственность многофункциональных центров, их работников и привлекаемых ими организаций лишь частично закреплена в текущем законодательстве. В соответствии со ст. 16 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» многофункциональные центры несут ответственность за полноту и своевременную передачу органу, предоставляющему государственную услугу, запросов, иных документов, принятых от заявителя в многофункциональном центре; за своевременную выдачу заявителю документов, переданных в этих целях многофункциональному центру органом, предоставляющим государственную услугу; за соблюдение прав субъектов персональных данных, за соблюдение законодательства Российской Федерации, устанавливающего особенности обращения с информацией, доступ к которой ограничен федеральным законом. Полагаем, что ответственность многофункционального центра, привлекаемой им организации, их сотрудников за полноту передаваемых документов органам власти, предоставляющим государственные услуги, должна наступать по ст. 19.7 КоАП РФ. Ответственность за соблюдение режима конфиденциальности информации ограниченного доступа наступает по ст. 13.11 КоАП «Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)» и ст. 13.14 КоАП «Разглашение информации с ограниченным доступом».

Административную ответственность, предусмотренную ст. 19.7 КоАП РФ, должно нести и должностное лицо органа исполнительной власти, не

¹См. Липатов Э. Г. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов ; под ред. С. Е. Чаннова . – М. : Волтерс Клувер, 2010. – С. 1.

представившее (несвоевременно представившее) запрошенные и находящиеся в распоряжении соответствующего органа либо организации документ или информацию, при осуществлении межведомственного взаимодействия.

Позитивным является введение ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ в КоАП РФ, которая устанавливает ответственность субъектов, оказывающих государственные услуги, за следующие правонарушения в сфере предоставления государственных услуг:

1. Нарушение порядка предоставления государственной услуги, повлекшее непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

2. Требование для предоставления государственных услуг, документов и (или) платы, не предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

В соответствии с п.1 ст. 28.4 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ, возбуждаются прокурором.

Следует обратить внимание, что согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»² если нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях. В соответствии с п. 6 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», п. 5 ст. 10 ФЗ «О

¹Федеральный закон от 03.12.2011 № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7061.

²Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

прокуратуре Российской Федерации» и п. 3.7 Инструкции «О порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации», утвержденной Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 года №45¹, запрещается направление обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Но на практике прокуратура в некоторых случаях направляет жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется, что нарушает права граждан и подталкивает граждан к обжалованию в суде действий (бездействий) должностного лица органа прокуратуры².

Обстоятельства нарушения законодательства в сфере оказания государственных услуг в электронной форме подтверждаются: постановлением о возбуждении дела об административно правонарушении; копиями заявлений на предоставление государственной услуги, распечатанными с сайта органа власти или единого портала государственных услуг, копиями заявлений содержащих жалобы; копиями ответов на жалобы; документами, подтверждающими полномочия должностного лица по предоставлению государственной услуги или рассмотрению поступающих жалоб; документами, подтверждающими полномочия органа (организации) по предоставлению государственной услуги; маршрутными листами заявки; иными материалами дела.³

В целях установления фактов нарушения сроков предоставления государственных услуг, суд изучает письменные материалы дела, в том числе информацию, выгруженную и распечатанную из автоматизированных систем,

¹Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – № 4. – 2013.

²Решение Чапаевского городского суд Самарской области от 23.05.2013 по делу №-496/2013~М-467/2013 // <https://rospravosudie.com/court-chapaevskij-gorodskoj-sud-samarskaya-oblast-s/act-429706661/> (дата обращения 19.05.2014).

³Решение Мирowego судьи Судебного участка №8 г. Калуга от дата обезличена по делу № обезличен // <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-8-g-kaluga-s/act-212350798/> (дата обращения 19.05.2014).

участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме, в частности:

- расписки МФЦ в приеме документов и реестры отправляемых документов МФЦ; копии ответов на жалобу (в случае участия МФЦ в процессе предоставления государственных услуг);

- распечатки материалов программ автоматизированных информационных систем;

- распечатки материалов из личного кабинета пользователя единого портала государственных услуг, через который подается заявление на получение государственной услуги (копия заявления, копия сообщения о приеме заявления с указанием его регистрационных данных, копии переписки с субъектом, оказывающим государственную услугу).

Основополагающим документом, на который полагается суд при принятии решения является административный регламент предоставления государственной услуги. Поэтому административные регламенты должны содержать исчерпывающую информацию о порядке предоставления государственной услуги и о стандарте государственной услуги. Следовательно, административные регламенты должны поддерживаться в актуальном состоянии органами, предоставляющими государственные услуги, и должны соответствовать требованиям законодательства. В связи с этим представляется необходимым закрепление ответственности должностных лиц органов исполнительной власти за отсутствие административных регламентов предоставления государственных услуг или несоответствие административных регламентов установленным требованиям.

Очевидно, важным представляется четкое разграничение и нормативное закрепление юридической ответственности всех субъектов, предоставляющих государственные услуги, а именно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, многофункциональных центров и иных организаций, уполномоченных на предоставление государственных услуг, должностных лиц органов, предоставляющих государственные услуги,

работников многофункционального центра, работников организаций, привлекаемых к реализации функций многофункционального центра за нарушение порядка предоставления государственных услуг, поэтому целесообразно дополнить круг адресатов в ст. 11 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и включить в него многофункциональный центр и иные организаций, уполномоченных на предоставление государственных услуг, и их работников.

На основе проведенного анализа можно выделить два порядка признания действий (решений) или бездействий органа исполнительной власти незаконными: административный и судебный. Как показывает практика, заявители активно пользуются своим правом обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу.

Досудебный (административный) порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение, предусматривает возможность устранения нарушения уже на стадии досудебного ведомственного контроля. Процедура рассмотрения жалоб заявителей на порядок и сроки предоставления государственных услуг регулируется ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Постановлением Правительства РФ «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» от 16 августа 2012 г. № 840. Анализ текущего законодательства позволяет нам говорить о некоторых противоречиях, которые требуют незамедлительного разрешения, в частности сроки рассмотрения жалоб заявителей, состав субъектов данных правоотношений, действия которых могут быть обжалованы. В законодательстве отсутствует регламентация обжалования решений (действий, бездействия) организаций и их сотрудников, наделенных полномочиями по предоставлению государственных услуг, и многофункциональных центров.

Относительно досудебного порядка рассмотрения споров предлагается расширить круг субъектов, уполномоченных на предоставление государственных услуг, закрепленных ст. 11.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Проведенный анализ защиты прав получателей государственных услуг, в том числе электронных, обосновывается вывод о целесообразности введения единого порядка рассмотрения жалоб граждан, с установлением единых сроков их рассмотрения и приведение административных регламентов предоставления государственных услуг в части досудебного порядка решения спора в соответствии с новыми едиными требованиями; вывод о необходимости дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими: нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами; предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внедрение информационно-телекоммуникационных технологий в сфере государственного управления кардинально изменило отношения между гражданами и государством. Преобразование системы государственного управления происходит в рамках проводимой в стране административной реформы, с началом которой начались дискуссии по поводу разделения государственных услуг и функций органов исполнительной власти. Отсутствие законодательного закрепления четких юридических формулировок определения понятия «государственная услуга», приводит к сложностям в правоприменительной практике с отнесением той или иной деятельности органа власти к государственным функциям или услугам. На основе анализа правоприменительной практики, действующего понятийного аппарата и сущностной характеристики государственных услуг автором предлагается следующая дефиниция понятие государственных услуг – деятельность, осуществляемая уполномоченными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, направленную на реализацию прав и удовлетворение потребностей заявителей в порядке, установленном законодательством.

Исследование субъектного состава административно-правовых отношений в сфере предоставления государственных услуг показал, что установленное Указом Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти на практике соблюдается не в полной мере. Представляется целесообразным сферу оказания государственных услуг оставить исключительно за федеральными агентствами, в то время как федеральные министерства должны обеспечить выработку эффективной политики в данной сфере, а федеральные службы обеспечить должный уровень контроля. Вопрос о реализации государственных полномочий по предоставлению государственных услуг организациями, за

исключением МФЦ остается открытым. Существенным недостатком базового федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» является: во-первых, отсутствие четкого понятия «организации, участвующие в предоставлении государственных и муниципальных услуг», во-вторых – отсутствие условий, требований и процедур делегирования полномочий по предоставлению государственных услуг организациям, участвующим в предоставлении государственных услуг.

Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов позволил выделить из числа функций органов власти перечень государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами.

Сведения о государственных услугах, формируемые субъектами оказания государственных услуг сводятся воедино на едином портале, доступ к которому и обеспечивается для пользователей услуг. Помимо единого портала информация об оказываемых государственных услугах размещается на региональных порталах государственных и муниципальных услуг, и на официальных сайтах органов власти. Анализ указанных ресурсов показал некоторые различия и противоречия в их содержании, что приводит к снижению качества предоставляемых государственных услуг. Поэтому представляется целесообразным обеспечить функционирование таких сервисов на единой технологической платформе, и предоставление информации из единых источников (баз данных), что поспособствует проведению регулярных работ по актуализации содержания реестра государственных услуг без лишних демократических процедур и в кратчайшие сроки.

Как и любому правовому явлению, для государственных услуг, характерно наличие соответствующих принципов. Именно принципы определяют пути совершенствования правовых норм, содержание и направления правового регулирования в сфере предоставления государственных услуг и выступают в качестве руководящих идей для законодателя. При регулировании отношений в данной сфере мы говорим о системе принципов правового регулирования

предоставления государственных услуг, к которой относим общеправовые принципы, отраслевые (административно-правовые), принципы института государственных услуг и, наконец, принципы субинститута электронных государственных услуг.

К принципам института предоставления государственных услуг отнесены: оперативность предоставления государственных услуг; регламентирование процедур предоставления государственных услуг; обеспечение качественного уровня предоставления государственных услуг; принцип равного доступа для всех лиц, принцип стандартизации государственных услуг; обеспечение безопасности информации, обрабатываемой в государственных информационных системах и ресурсах, в частности персональных данных получателей государственных услуг, служебной информации.

Применительно к субинституту электронных государственных услуг выделены следующие принципы: обеспечение доверенной информационной среды; совместимость информационных технологий; единый порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия; доступность информационных технологий и преодоление цифрового неравенства; исключение технологической дискриминации при предоставлении государственных услуг в электронном виде; придание правового статуса электронным формам документов; доступность средств электронной подписи; приоритет удаленного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги; автоматизация процедур предоставления государственных услуг.

Широкое применение информационно-телекоммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти обеспечивает повышение эффективности государственного управления, прозрачность деятельности государства и активность вовлечения граждан в деятельность государства, повышение оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности

государственных органов. Такая форма организации деятельности органов государственной власти и получила название «электронное правительство».

Особенности функционирования системы государственного управления в условиях развития информационного общества заставляет осуществить переоценку имеющихся подходов к пониманию электронного правительства, сформированных на базе ранее принятых концепций и доктрин. Необходимым представляется закрепление в концептуальных документах определения термина «электронное правительство» с точки зрения права, с целью исключения его неоднозначного толкования. В свою очередь нами предлагается определить понятие «электронное правительство» как систему способов и средств реализации органами власти государственных функций посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающую электронное межведомственное взаимодействие между органами власти, взаимодействие органов власти с гражданами и организациями, предоставление государственных услуг в электронной форме и информации об органах власти.

В рамках внедрения системы электронного правительства происходит развитие концепции электронных государственных услуг. В связи с неразработанностью понятийного аппарата в сфере предоставления электронных государственных услуг, автор дает определение следующих понятий: «электронные государственные услуги», «механизм предоставления электронных государственных услуг».

В условиях функционирования электронного правительства электронные государственные услуги можно рассматривать как деятельность субъекта оказания государственных услуг, по предоставлению государственных услуг, осуществляемая через информационно-телекоммуникационные сети с использованием средств электронной подписи без непосредственного взаимодействия с заявителем государственных услуг. Под механизмом предоставления электронных государственных услуг предложено понимать

систему процедур и средств предоставления государственных услуг в электронном виде.

В качестве отличительных признаков электронных государственных услуг от государственных услуг, оказываемых традиционным способом можно выделить: отсутствие непосредственного контакта заявителя с субъектом оказывающим государственную услугу; дематериализация административных процедур предоставления государственных услуг; доступность государственных услуг в любое время и из любого места.

Предоставление государственных услуг в электронной форме, можно рассматривать с точки зрения нового способа и новой формы реализации государственной функции по исполнению запроса или требования граждан (организаций) о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также получении материальных и финансовых средств для их реализации. Новая форма заключается именно в автоматизированной обработке запросов на предоставление государственных услуг, что подразумевает использование информационных технологий и телекоммуникационных сетей при реализации данной функции органом государственной власти. В то время как новый способ заключается в появлении новых методов, реализации государственных функций, таких как предоставление государственных услуг через порталы государственных услуг и официальные сайты органов власти и организаций, оказывающих государственные услуги. Такой способ предоставления государственных услуг требует обеспечения нормативно-правовой и методической базой, определяющей совокупность действий, выполняемых в определенной последовательности и (или) с соблюдением определенных правил.

Современное российское законодательство регулирует лишь часть отношений, возникающих в сфере предоставления электронных государственных услуг. Особую важность представляет регулирование таких ключевых вопросов как: обеспечение доступности электронных государственных услуг для граждан, организаций и органов власти; регламентация и стандартизация процедур предоставления государственных услуг в электронной форме; функционирование

инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, участвующих в процессе предоставления государственных услуг в электронной форме; использование электронной подписи; обеспечение юридической значимости электронного документооборота; обеспечение защиты персональных данных получателей государственных услуг.

Для решения проблем, препятствующих развитию концепции электронных государственных услуг, требуется проведение скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Для устранения выявленных недостатков, препятствующих развитию электронных государственных услуг, предлагается закрепить статус портала на законодательном уровне как единственного механизма предоставления государственных услуг в электронном виде; разработать стандарты взаимодействия между региональными порталами, единым порталом государственных услуг и официальными сайтами субъектов оказания государственных услуг; утвердить порядок и политику доступа поставщиков услуг к единому portalу; обеспечить возможность использования документов в электронной форме, предоставляемых в результате оказания государственной услуги, для получения иных государственных услуг; ввести электронных административных регламентов в качестве самостоятельных документов; разработать методические документы, регламентирующие разработку административных регламентов электронных государственных услуг; разработать нормативную правовую базу, обеспечивающую условия унификации форматов данных в справочниках и реестрах органов власти с целью обмена такими данными в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия; внести изменения в законодательство в части функционирования электронного нотариата; установить на федеральном уровне единые требования к системам электронного документооборота.

Практическое исследование правоотношений в сфере государственного управления по предоставлению государственных услуг проявляется в вопросах защиты прав граждан и организаций. Законодательством в данной сфере предусмотрено два порядка признания действий (решений) или бездействий органа исполнительной власти незаконными: административный и судебный. Анализ текущего законодательства позволяет нам говорить о некоторых противоречиях, которые требуют незамедлительного разрешения, в частности сроки рассмотрения жалоб заявителей, состав субъектов данных правоотношений, действия которых могут быть обжалованы. В законодательстве отсутствует регламентация обжалования решений (действий, бездействия) организаций и их сотрудников, наделенных полномочиями по предоставлению государственных услуг, и многофункциональных центров.

Таким образом, обосновывается вывод о целесообразности введения единого порядка рассмотрения жалоб граждан, с установлением единых сроков их рассмотрения и приведение административных регламентов предоставления государственных услуг в части досудебного порядка решения спора в соответствии с новыми едиными требованиями; вывод о необходимости дополнить существующий перечень оснований, при которых получателем услуги может быть подана жалоба, следующими: нарушение требований к местам предоставления государственной услуги, установленных законодательством и подзаконными нормативными актами; предоставление неполной и (или) недостоверной информации о государственной услуге (например, на сайте органа власти, на информационном стенде).

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в расширении и систематизации научных знаний о государственных услугах, осмыслении особенностей правового регулирования электронных государственных услуг. Выводы и рекомендации могут стать основой для дальнейших научных исследований отношений, складывающихся при предоставлении государственных услуг, как традиционным способом, так и в электронной форме. Сделанные в ходе работы выводы 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 в электронной форме.

Решение проблем, имеющих в сфере предоставления государственных услуг, является важной и многогранной задачей. Проводимые в настоящее время в Российской Федерации преобразования направлены, прежде всего, на развитие общества, а чем выше уровень развития общества, чем разнороднее оно по уровню доходов, тем большее многообразие государственных услуг должен предлагать рынок. Именно поэтому в ближайшем будущем актуальность темы даже при увеличении числа исследований, посвященных государственным услугам, не будет исчерпана.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
7. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – №50. – Ст. 5278.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
9. Федеральный закон от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4322.
10. Федеральный закон от 03.12.2011 № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7061.
11. Федеральный Закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // СЗ РФ. – 2011. – 15. – Ст. 2036.

12. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 30 июля.

13. Федеральный Закон от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – 2 августа.

14. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. – 2010. – № 19. – Ст. 229.

15. Федеральный закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

16. Федеральный Закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Российская газета. – 2008. – 26 декабря.

17. Федеральный Закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. – 2006. – 29 июля.

18. Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 3996.

19. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.

20. Федеральный Закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Российская газета. – 2006. – 29 июля.

21. Федеральный Закон от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

22. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
23. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.
24. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
25. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
26. Федеральный Закон от 07.07. 2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.
27. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
28. Основы Гражданского Законодательство Союза ССР и республик (утв. ВС СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1) // Ведомости ВС СССР. – 1991. – № 26. – Ст. 733.
29. Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета. – 1993 г. – 12 мая.
30. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 1992. – 8 февраля.
31. Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915.
32. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.
33. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

34. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации от 7.02.2008 № Пр-212 // Российская газета. – 2008. – 16 февраля.

35. Указ Президента Российской Федерации от 2.07.2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2005. – № 27. – Ст. 2730.

36. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004 – № 11. – Ст. 945.

37. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2009. – № 26. – Ст. 3167.

38. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // Российская газета. – 2003. – 25 июля.

39. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации 09.09.2000 № Пр-1895 // Российская газета. – 2000. – 28 сентября.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2014 № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» // СЗ РФ. – 2014. – № 10. – Ст. 1041.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных

центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч.2). – Ст. 7932.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // СЗ РФ. – 2012. – № 51. – Ст.7219.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 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.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // СЗ РФ. – 2011. - №49. – Ст. 7284.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // СЗ РФ. – 2011. – № 44. – Ст. 6274.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами

исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // Российская газета. – 2011. – 5 октября.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 8.06.2011 № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // СЗ РФ. – 2011. – № 24. – Ст. 3503.

48. 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.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 6.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // СЗ РФ. – 2011. – № 20. – Ст. 2829.

50. Постановление Правительства Свердловской области от 8.02.2011 № 76-ПП «О Порядке формирования государственного задания в отношении государственных учреждений Свердловской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Собрание законодательства Свердловской области. – 2011. – № 2. – Ст. 94.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 8.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // СЗ РФ. – 2010. – № 38. – Ст. 4823.

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. – 2010. – № 37. – Ст. 4686.

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4236.

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 8.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» // СЗ РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5953.

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2008 № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» // СЗ РФ. – 2008. – № 12. – Ст. 1142.

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 5.12.2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2005. – 17 декабря.

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» // СЗ РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4933.

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.04.2005 № 206 «О федеральном медико-биологическом агентстве» // СПС «Гарант».

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2005. – 25 января.

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по туризму» // СПС «Гарант».

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // СЗ РФ. – 2003. – № 31. – Ст. 3150.

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 531.

63. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.1994 № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1994. – № 17. – Ст. 1999.

64. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // СЗ РФ. – 2014. – № 2 (ч. II). – Ст. 155.

65. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 729-р «О перечне услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме» // СЗ РФ. – 2011. – № 18. – Ст. 2679.

66. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

67. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р // СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

68. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8.09.2010 № 1519-р «О внесении изменений в план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» // СЗ РФ – 2010. – № 37. – Ст. 4786.

69. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.11.2009 1638-р1 // СЗ РФ. – 2009. – № 45. – Ст. 5402.

70. План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.10.2009 № 1555-р // СЗ РФ. – 2009. – № 43. – Ст. 5155.

71. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

72. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р // СЗ РФ. – 2008. – №20. – Ст. 2372.

73. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. – 2008. – № 7. – Ст. 633.

74. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.09.2004 № 1244-р «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3981

75. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 № 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 - 2005 годы)» // СЗ РФ. – 2003. – № 34. – Ст. 3396.

76. Приказ МВД России от 14.08.2013 №625 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проставлению апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 50.

77. Приказ Минкомсвязи России от 01.07.2013 № 153 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе №Единая система нормативной справочной информации» // Российская газета. – 2013. – 01 ноября.

78. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – № 4. – 2013.

79. Приказ МЧС России от 28.01.2013 № 52 «Об утверждении ведомственного Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» // Российская газета. – 2013. – 13 марта.

80. Приказ Минтруда России от 13.11.2012 №524н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников» // Российская газета. – 2013. – 30 января.

81. Приказ Минздрава России от 15.10.2012 № 414н «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством здравоохранения Российской Федерации государственной услуги «Организация приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним решений и направление ответов в

установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. – 2013. – 30 января.

82. Приказ МВД России от 14.07.2012 № 696 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – 15 августа.

83. Приказ ФМС России от 01.06.2012 № 196 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о принятии решений в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. – 2012. – 1 августа.

84. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 13.04.2012 № 107 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Российская газета. – 2012. – 18 мая.

85. Приказ ФСО России от 11.03.2012 № 110 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы охраны Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 33.

86. Приказ Минэкономразвития России от 18.01.2012 № 13 «Об утверждении примерной формы соглашения о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти – 2012. – № 19.

87. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 23.11.2011 №320 «Об аккредитации удостоверяющих центров» // Российская газета. – 2012. – 18 мая.

88. Приказ МВД России от 23.11.2011 № 1065 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о реабилитации жертв политических репрессий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 47.

89. Приказ МВД России от 07.11.2011 № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» // Российская газет. – 2012. – 11 января.

90. Приказ МВД России от 12.09.2011 № 1001 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче архивных справок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 47.

91. Приказ МЧС РФ от 30.09.2010 № 484 «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, находящегося в ведении МЧС России, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных

федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» // Российская газета. – 2010. – 1 декабря.

92. Приказ ФМС России от 08.06.2009 № 138 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению обращений граждан» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 36.

93. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 03.07.2006 № 513 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 39.

94. Постановление Правительства Челябинской области от 30.11.2011 № 440-П «Об утверждении Положения об информационной системе «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области» (вместе с «Положением об информационной системе «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области»)) // Южноуральская панорама. – 2012. – № 22. (спецвыпуск № 4).

95. Распоряжение Правительства Челябинской области от 11.08.2011 № 146-рп «Об обеспечении создания и функционирования информационной системы «Региональная система межведомственного электронного взаимодействия Челябинской области» // СПС «Консультант Плюс».

96. Постановление Администрации Алтайского края от 21.12.2010 № 566 «О создании краевого автономного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. – 2010. – № 176.

97. Постановление Администрации Новосибирской области от 13.10.2007 № 136-па «Об организации предоставления государственных услуг на базе

многофункционального центра Новосибирской области» // СПС «Консультант Плюс».

98. Окинавская Хартия глобального информационного общества // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. – С. 51.

99. Концепция государственной информационной политики – М., 1999. – 48 с.

100. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации от 31.03.1992. Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

101. Проект Федерального закона «О стандартах государственных услуг» // СПС «Гарант».

102. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 16.05.2003 // Российская газета. – 2003. – 17 мая.

II. Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики

103. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.1998 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // СЗ РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2173.

104. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 4.

105. Информационное письмо Президиум ВАС РФ от 22.12.2005 № 9 «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса РФ» 9 // Вестник ВАС РФ. – № 3. – 2006.

III. Монографии, учебная и справочная литература

106. Абдуллаев М. И. Права человека и закон: Историко-теоретические аспекты – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 322 с.

107. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2005. – 703 с.

108. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – Т. I. – М. : Юридическая литература, 1981. – 344 с.

109. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. – Т. II. – М. : Юридическая литература, 1982. – 360 с.

110. Алексеев С. С. Проблемы теории права. – Т. I. – Свердловск : Изд-во Свердл. Юрид. ин-та, 1972. – 396 с.

111. Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. – М. : Издательство Юрайт, 2010. – 454 с.

112. Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. – М. : Издательство Юрайт, 2010. – 454 с.

113. Большой юридический словарь / под ред. А.В.Малько. – М.: Проспект, 2009. – 505 с.

114. Бутусова Н. В. Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью. – Воронеж : Изд-во воронежского университета, 1986. – 173 с.

115. Голобуцкий А. П. Шевчук О. Б. Электронное правительство. – Киев : УМС Атлант, 2002. – 170 с.

116. Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре «электронного правительства». – М. : Инфра-М, 2004. – 336 с.

117. Елистратов А. И. Очерк административного права. – М. : Госиздат, 1922. – 236 с.
118. Иоффе О. С. Обязательственное право. – М., 1975. – 872 с.
119. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / рук. авт. кол. и отв. ред. О. Н. Садилов. – М. : Инфра-М, 2006. – 987 с.
120. Корф С. А. Административная юстиция в России. – Т. 1. – СПб., 1910. – 528 с.
121. Кротов М. В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве. – Л., 1990. – 107 с.
122. Кузнецов П. У. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров / под общ. Ред. П.У. Кузнецова. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – 441 с.
123. Липатов Э. Г. Административная ответственность: учебно-практическое пособие / Э. Г. Липатов, А. В. Филатова, С. Е. Чаннов ; под ред. С.Е. Чаннова. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 400 с.
124. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 343 с.
125. Общая теория права. Курс лекций / Под общей ред. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – 544 с.
126. Ожегов В. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 994 с.
127. Покровский И. А. Основные проблемы права. – М. : Статут, 1998. – 353 с.
128. Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2007. – 416 с.
129. Публичные услуги и функции государственного управления / Авт. коллектив: Н.С. Батаева, П.В. Крючкова, М.С. Потапенко, В.Л. Тамбовцев, А.Е.

Шаститко. Бюро эконом. Анализа; под ред. А. Е. Шаститко Бюро экономического анализа. – М. : ТЕИС, 2002. – 160 с.

130. Романец Ю. В. Система договоров в гражданском праве России. – М., 2001. – 496 с.

131. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.

132. Советское административное право. Государственное управление и административное право / Азовкин И. А., Алехин А. П., Василенков П. Т., Вишняков В. Г., и др.; Редкол.: Козлов Ю. М., Лазарев Б. М., Лунев А. Е., Пискотин М. И. – М. : Юрид. лит., 1978. – 360 с.

133. Современное государственное управление на основе его реорганизации. Мировой опыт / отв. ред. И. В. Дрожжина. – М.: Эко-Трид, 2002. – 264 с.

134. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. – Воронеж. : Изд-во ВГУ, 1998. – 197 с.

135. Тедеев А. А. Информационное право : учебник. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 304 с.

136. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 786 с.

137. Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2010. – 752 с.

138. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

139. Тихомиров Ю. А. Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.

140. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 355 с.

141. Тихомирова Ю. А. Управление на основе права. – М. : Формула права, 2007. – 485 с.

142. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1997. – 216 с.

143. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. – М., 1993. – 343 с.

144. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. – 5-е изд. – М. : Издательство «Омега-Л», 2011. – 323 с.

145. Чернов А. А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы: монография. – М. : Дашков и К°, 2003. – 232 с.

146. Чечот Д. М. Неисковые производства. – М. : Юрид. лит, 1973. – 168 с.

147. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». – М. : Юристъ, 2004. – 320 с.

148. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. – М., 2007. – 352 с.

IV. Научные статьи

149. Алексеев С. С. Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права: Сб. статей / под ред. С. Н. Братуся – М., 1960. – С. 285-305.

150. Алексеева И. Ю. Возникновение идеологии информационного общества // Информационное общество. – 1999. – № 1. – С. 30-35.

151. Амелин Р.В., Чаннов С. Е. Автоматизированная информационная система как источник права: к постановке проблемы // Информационное право. – 2008. – № 2. – С. 23-27.

152. Бабелюк Е. Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, И. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 47-55.

153. Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное // Право. – 2010. – № 1. – С. 3–11.

154. Бачило И. Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая правовая культура, 2003. – С. 13-24.

155. Бачило И. Л. Справка есть – садика нет // Эксперт. – 2010. – № 19. – С. 62-67.
156. Белов С. А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 71-85.
157. Власова А. А., Юрченко И. А. Практические проблемы создания многофункциональных центров в рамках реализации положений Административной реформы 2006 – 2010 г. // Государство и право. – 2011. – №4. – С. 95-98.
158. Гришанова Е. М., Антипов А. А. Инфокоммуникативное право. Необходимость в кодификации законодательства в области информации, информатизации, средств массовой информации и связи в России // Т-СОММ: ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ И ТРАНСПОРТ. – ООО «Издательский дом Медиа публишер», 2012. – №12. – С. 12-13
159. Душакова Л. А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – Вып. 2 (12). – С. 106-107.
160. Егорова А. Электронное правительство для электронной демократии. Поле чудес в нашей стране // Банковские технологии. – 2001. – №3. – С. 78-79.
161. Ибрагимов Р. С., Вайпан В. А., Гладких С. Р. Перспективы правового регулирования отношений в сфере инфокоммуникационных услуг // Право и экономика. – №3. – 2010. – С. 4-11.
162. Ивачев И. Л. Возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностными лицами (конституционно-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №8. – С. 3-6.
163. Игнатюк Н. А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал Российского права. – №10. – 2006. – С. 29-34.

164. Индюков Н. П. Услуга как объект гражданского правоотношения // Проблемы права, социалистической государственности и социалистического управления. – Свердловск, 1978. – С. 32-33.
165. Комаровский В. Открытость власти как приоритет административной реформы // Государственная служба. – 2004. – № 4. – С. 105–106.
166. Ловцов Д. А. Теория информационного права: базисные аспекты // Государство и право. – 2011. – №11. – С. 33-41.
167. Ломакина В. Ф. Электронный документооборот как необходимое условие реализации административной реформы / Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (IX Лазаревские чтения) // Государство и право. – 2006. – №8. – 5-21.
168. Лучин А. Электронные административные регламенты // Экономика России: 21 век. – 2004. – № 16.
169. Малько А. В., Субочев В. В. Законный интерес и юридическая обязанность // Государство и право. – №2. – 2007. – С. 30-36.
170. Манохин В. М. Правовое государство и проблемы управления по усмотрению // Советское государство и право. – №1. – 1990. – С. 23-30.
171. Матюхин В. Информационные технологии предоставления государственных услуг // Государственная служба. – 2007. – №1. – С. 23-28.
172. Морозова Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 5. – С. 96 – 99.
173. Морозова Л. А. Договоры в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация // Государство и право. – 2009. – №1. – С. 15-22.
174. Нарышкин С. Е, Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2006. – №11. – С. 3-13.
175. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №11. – С. 22-26.

176. Ноздрачев А. Ф., Терещенко Л. К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг // *Административная реформа в России: научно-практическое пособие* / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой – М. : Инфра-М, 2006. – С. 285-296.

177. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // *Журнал российского права*. – 2005. – № 9. – С. 14-26.

178. Ноздрачев А. Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // *Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.)*. – М. : ВНИИСЗ, 2002. – С. 114-127.

179. Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным представлением и практикой нормативного закрепления // *Журнал российского права*. – 2007. – №6. – С. 3-10.

180. Радченко В. И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // *Российская юстиция*. – 2004. – №3. – С. 3-4.

181. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие // *Государство и право*. – 2000. – № 1. – С. 5-11.

182. Соловьева А. К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита // *Труды ИГП РАН*. – 2009. – № 1. – С. 52–53

183. Старилов Ю. Н. Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права // *Правовая политика и правовая жизнь*. – 2003. – №3. – С. 26-37.

184. Талапина Э. В. Новые институты административного права // *Государство и право*. – 2006. – №5. – С. 14-21.

185. Талапина Э. В. О правовом статусе саморегулируемых организаций // *Право и экономика*. – 2003. – № 11. – С. 28-36.

186. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал Российского права. – 2004. – № 10. – С. 15 – 23.
187. Терещенко Л. К. Функции государственных услуг // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 72-81.
188. Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал Российского права. – № 4. – 2000. – С. 70-79.
189. Тихомиров Ю. А., Чеснокова М. Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. – 2005. – №3. – С. 20-37.
190. Тихомиров Ю. А. О совершенствовании организации управления и оказания публичных услуг в субъектах российской Федерации на примере Тюменской области // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 262-284.
191. Федосеева Н. Н. Электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях информационного общества (теоретический аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – №10. – С. 9-12.
192. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : Инфра-М, 2006. – С. 1-53.
193. Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // Труды ИГП РАН. – 2009. – № 1. – С. 41–50.
194. Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их решения // Государство и право. – 2006. – № 10. – С. 5-13.

195. Хаманева Н. Ю. Проблемы совершенствования системы исполнительной власти в Российской Федерации // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М. : Новая правовая культура, 2003. – С. 5-12.
196. Чухвичев Д. В. Кодифицированные акты, их специфика и значение в системе права // Государство и право. – 2009. – № 8. – С. 5-13.
197. Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. – М. : Норма, 2005. – № 4. – С. 19-28.
198. Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 150-155.
199. Шевелева Н. А. Публичные услуги и их финансирование // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – С. 201-219.
200. Шешенин Е. Д. Предмет обязательства по оказанию услуг. // Сборник ученых трудов: Вып. 3. – Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1964. – С. 151-193.
201. Юртаев А. Н. Основные подходы к созданию «электронного правительства» на региональном уровне // Государство и право. – 2010. – №2. – С. 90-94.
202. Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132-136.
203. Яцкин А. В. Правовое регулирование (стандартизация) предоставления государственных услуг // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М., 2006. – № 6. – С. 12–15.
204. Яцкин А. В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал Российского права. – №10. – 2006. – С. 18-28.

V. Диссертации и авторефераты диссертаций

205. Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 223 с.

206. Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2009 – 223 с.

207. Веницкий А. В. Административно-правовые основы управления государственной собственностью: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – 30 с.

208. Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2008. – 24.

209. Ковалева Н. Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. – 366 с.

210. Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества: дис. ... доктора. юрид. наук. – Челябинск, 2012. – 374 с.

211. Санникова Л. В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве : автореф. дис. ... доктора. юрид. наук. – М., 2007. – 42 с.

212. Соловьева А. К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1999. – 20 с.

213. Туровец В. В. Преобразование информационной системы государственного управления на основе концепции электронного правительства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2005. – 22 с.

VI. Электронные ресурсы

214. Требования к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, учитывающих, в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения. Утв. Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 02.09.2011 № 221. // http://mi.nsvyaz.ru/ru/doc/iNcdex.php?id_4=637 (дата обращения: 02.04.2013).

215. Приказ Министерства культуры, по делам национальностей, информационной политики и архивного дела Чувашской Республики от 24.12.2007 № 01/07-458 «Об утверждении Республиканского стандарта качества предоставления государственных услуг по обеспечению организации творческой деятельности населения и участия его в культурной жизни» // Официальный сайт Минкультуры Чувашии. http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=12&id=370993. (дата обращения 11.05.2014).

216. Постановление Правительства Ульяновской области от 22.08.2011 № 41/398-П «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Ульяновской области государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // Портал государственных услуг Ульяновской области <http://gosuslugi.ulgov.ru/web/guest/13>. (дата обращения 12.05.2014).

217. Постановление Администрации Тамбовской области от 28.10.2011 № 1481 «Об организации центров общественного доступа к официальным сайтам органов государственной власти и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети интернет и к государственным и муниципальным услугам, предоставляемым в электронном виде, и об организации регионального центра телефонного обслуживания граждан и организаций по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг» // <http://www.zakonprost.ru/codnoteNet/regional/64/1493174> (дата обращения 15.05.2014).

218. Доклад о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий, подготовлен Минэкономразвития России в рамках реализации ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)» // <http://www.ifar.ru/pr/2006/060602aa.doc> (дата обращения 14.10.2013).

219. Национальные стандарты / Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Официальный сайт // <http://protect.gost.ru/documeNet.aspx?coNetrol=7&id=130043> (дата обращения 03.04.2013).

220. Стенограмма заседания «круглого стола» на тему «Практика реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в субъектах Российской Федерации» 28.10.2013 г. // <http://www.council.gov.ru/media/files/41d4a033666e1ce7360e.pdf> (дата обращения 18.05.2014).

221. Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 20.11.2013 № 33А- 10527 // <https://rospravosudie.com/court-kemerovskij-oblastnoj-sud-kemerovskaya-oblast-s/act-440365885/> (дата обращения 17.05.2014).

222. Решение Чапаевского городской суд Самарской области от 23.05.2013 по делу №-496/2013~М-467/2013 // <https://rospravosudie.com/court-chapaevskij-gorodskoj-sud-samarskaya-oblast-s/act-429706661/> (дата обращения 19.05.2014).

223. Решение Ленинского районного суда г.Тамбова от 6.02.2013 по делу № 12-5/2013 // <https://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-tambova-tambovskaya-oblast-s/act-451588765/> (дата обращения 17.05.2014).

224. Решение Кировского районного суда г. Астрахани от 16.01.2013 по делу № 12-17/2013 (12-825/2012) // http://kirovsky.ast.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=4575534&delo_id=1502001&text_number=1 (дата обращения 17.05.2014).

225. Решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 11.01.2013 по делу № 12-77/2013 //Официальный сайт Октябрьского районного суда г.Архангельска
http://oktsud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&n

umber=6395894&delo_id=1502001&new=&text_number=1 (дата обращения 19.05.2014).

226. Решение Абаканского городского суда в г. Абакане Республики Хакасия от 05.09.2012 по делу № 2-5326/2012 // <https://rospravosudie.com/court-abakanskij-gorodskoj-sud-respublika-hakasiya-s/act-106519352/> (дата обращения 17.05.2014).

227. Решение Мичуринского городского суда Тамбовской области от 11.07.2012 по делу № 2-1376/2012 // <https://rospravosudie.com/court-michurinskij-gorodskoj-sud-tambovskaya-oblast-s/act-106274511/> (дата обращения 17.05.2014).

228. Решение Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 23.06.2011 по делу № 2-2596/11 // <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-novorossijska-krasnodarskij-kraj-s/act-102861747/> (дата обращения 17.05.2014).

229. Решение Федерального суда Центрального района г. Красноярска от 03.05.2011 по делу № 2-2715/11 // <https://rospravosudie.com/court-centralnyj-rajonnyj-sud-g-krasnoyarska-krasnoyarskij-kraj-s/act-104138320/>.

230. Решение Волгодонского районного суда Ростовской области от 07.03.2011 по делу № 2 - 594/11 // <https://rospravosudie.com/court-volgodonskoj-rajonnyj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-104112182/> (дата обращения 17.05.2014).

231. Решение Самарского районного суда г. Самары от дата обезличена № 12-139/2013 // <https://rospravosudie.com/court-samarskij-rajonnyj-sud-g-samary-samarskaya-oblast-s/act-426332921/> (дата обращения 17.05.2014).

232. Решение Советский районный суд города Краснодара от дата обезличена № 12-194/2013 // <https://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-krasnodara-krasnodarskij-kraj-s/act-431616364/> (дата обращения 17.05.2014).

233. Решение Кусинского районного суда Челябинской области от дата обезличена по делу № обезличен // <https://rospravosudie.com/court-kusinskij-rajonnyj-sud-chelyabinskaya-oblast-s/act-100119598/> (дата обращения 17.05.2014).

234. Постановление Мирowego судьи судебного участка № 158 района Бибирево г. Москвы от 05.06.2013 по делу № 05-0113/158/2013 // Портал единого информационного пространства мировых судей г. Москвы / Тексты

постановлений по делам об административных правонарушениях <http://www.mos-sud.ru/services/servicetext/servicetextas/?id=4864576>.

235. Решение Мирowego судьи Судебного участка №8 г. Калуга от дата обезличена по административному делу № обезличен // <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-8-g-kaluga-s/act-212350798/> (дата обращения 19.05.2014).

236. Шаститко А. Е. Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений // URL:<http://www.smb.ru/analytics>. (дата обращения 18.09.2013).

237. Digital Government // <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-governance/digital-governance.html>. (дата обращения 27.11.2013).

238. Standards and government // <http://www.bsigroup.com/en-GB/standards/who-uses-standards/standards-and-governance>. (дата обращения 27.11.2013).

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Перечень государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами

Наименование Федерального органа исполнительной власти	Наименование государственной услуги	Услуги предоставляемые в электронном виде
Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)		
	Выдача архивных справок	
	Выдача справок о реабилитации жертв политических репрессий	
	Проведение добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации	
	Выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования	
	Проставление апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за пределы территории Российской Федерации	
	Предоставление сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения	+
	Прием квалифицированных экзаменов у граждан Российской Федерации, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников	

	Приём квалификационных экзаменов на получение права на управление автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами, выдача водительских удостоверений и временных разрешений	
	Охрана имущества физических и юридических лиц по договорам	
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных действий (МЧС России)		
	Освидетельствование маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России	
	Аттестация судоводителей на право управления маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС России	
	Подготовка заключения по результатам рассмотрения деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов	
	Согласование специальных технических условий, для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности	+

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)		
	Оформление и выдача временного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации и дающего ему право на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию	
	Государственная регистрация актов гражданского состояния граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации	
	Истребование личных документов	
	Оказание государственных информационно-консультационных услуг в порядке, устанавливаемом МИД России	+
	Консульская легализация документов	
	Предоставление разъяснений по вопросам международного права по запросам физических и юридических лиц	
Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России)		
	Проведение государственной экспертизы проектной документации, результатов инженерных изысканий и проверки достоверности определения сметной стоимости строительства объектов обороны и безопасности, являющихся объектами военной инфраструктуры Вооруженных сил в соответствии с законодательством Российской Федерации	
	Организация рассмотрения заявок и выдачи патентов на секретные изобретения, относящиеся к средствам вооружения и военной техники	
	Осуществление мероприятий по подготовке жилых помещений, предоставляемых военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации по договорам социального найма из состава жилищного фонда Министерства обороны Российской Федерации, к передаче в собственность граждан в порядке	

	приватизации	
Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России)		
	Предоставление сведений из реестра лицензий на деятельность по технической защите конфиденциальной информации	+
	Предоставление заинтересованным лицам сведений из реестра лицензий на деятельность по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации в виде выписок	
	Информирование российских участников внешнеэкономической деятельности о целях, процедурах и правилах осуществления экспортного контроля	+
	Выдача заключений о возможности размещения и использования на сухопутной территории Российской Федерации иностранных технических средств наблюдения и контроля	
	Выдача в установленном порядке российских импортных сертификатов	
	Аккредитация организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля	
	Выдача заключений о применении мер нетарифного регулирования при осуществлении внешнеэкономической деятельности	
Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)		
	Предоставление информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях	+

	Аккредитация юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации	
	Проставление в установленном порядке апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за границу	
	Удостоверение подлинности подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств	
	Выдача физическим и юридическим лицам информации, содержащейся в реестре государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой	+
	Принятие решения о государственной регистрации эмблем некоммерческих организаций и символики общественных объединений	+
	Выдача выписки из реестра адвокатов субъектов РФ	+
	Выдача выписки из реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации	+
Федеральная служба судебных приставов (ФССП России)		
	Предоставление информации по находящимся на исполнении исполнительным производствам в отношении физических и юридических лиц, включая сведения о наличии исполнительного производства, сведения о наложенных ограничениях (запретах) в отношении физического или юридического лица, а также сведения о ходе исполнительного производства	+
	Получение справки о ходе исполнительного производства или о наличии / отсутствии исполнительного производства	

	<p>Подача заявления в рамках исполнительного производства об исправлении допущенных в постановлении судебного пристава-исполнителя опечаток или явных арифметических ошибок, о продлении сроков или о восстановлении пропущенных сроков в исполнительном производстве, о разъяснении положений постановления судебного пристава, способа и порядка его исполнения, о предоставлении отсрочки или рассрочки исполнения постановления судебного пристава, а также об изменении способа и порядка его исполнения, об отложении исполнительных действий и об отложении мер принудительного исполнения, о приостановлении или прекращении исполнительного производства, об отмене постановления судебного пристава об окончании исполнительного производства, о проведении проверки правильности удержания и перечисления денежных средств по судебному акту, акту другого органа или должностного лица, о принятии постановления о розыске должника или о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации</p>	+
<p>Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России)</p>		
	<p>Выдача заключений о том, что в границах находящегося на территории Российской Федерации географического объекта, наименование которого заявляется в качестве наименования места происхождения минеральной питьевой лечебной, лечебно-столовой и минеральной природной столовой воды, заявитель производит минеральную питьевую лечебную, лечебно-столовую и минеральную природную столовую воду, особые свойства которой определяются характерными для данного географического объекта природными условиями</p>	
	<p>Организация направления граждан Российской Федерации на лечение за пределами Российской Федерации</p>	
	<p>Подтверждение целевого назначения наркотических лекарственных средств, предназначенных для оказания гуманитарной помощи (содействия) или помощи при чрезвычайных ситуациях и вывозимых с территории Российской Федерации</p>	
	<p>Получение информации об оказанных медицинских услугах</p>	+

	Аккредитация медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения	
	Прием заявок (запись) на приме к врачу	+
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор)		
	Выдача сертификата специалиста лицам, получившим медицинское или фармацевтическое образование в иностранных государствах.	
	Выдача согласований на выдачу лицензии на экспорт и (или) импорт органов и (или) тканей человека, крови и ее компонентов.	
	Выдача заключений о возможности ввоза на территорию Российской Федерации и вывоза с территории Российской Федерации гемопоэтических стволовых клеток и костного мозга с целью проведения неродственной трансплантации.	
Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)		
	Проведение медико-социальной экспертизы	
Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)		
	Выдача удостоверений национального фильма	
	Предоставление библиографической информации из государственных библиотечных фондов	+
	Предоставление информации из государственных библиотечных фондов в части, не касающейся авторских прав	+
	Организация проведения государственной историко-культурной и искусствоведческой экспертизы коллекционируемого, а также изъятого и конфискованного оружия, патронов к нему, копий (реплик) оружия	

	Содействие в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации законным собственникам в восстановлении их прав на культурные ценности при незаконных вывозе, ввозе культурных ценностей и передаче права собственности на них, содействие возвращению культурных ценностей в Российскую Федерацию в случае незаконного вывоза	
	Утверждение проекта установки информационных надписей и обозначений на отдельных объектах культурного наследия федерального значения	
	Заключение договоров о возврате временно вывозимых культурных ценностей с лицами, ходатайствующими о временном их вывозе	
	Согласование проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории культуры) народов Российской Федерации федерального значения	
	Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах	
	Организация проведения экспертизы, заявленных к вывозу (временному вывозу) культурных ценностей, а также возвращенных после временного вывоза	
	Выдача прокатных удостоверений на фильмы, созданные в Российской Федерации или приобретенные за рубежом для проката на территории Российской Федерации.	
	Включение музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда Российской Федерации, исключение их из состава этого фонда, и по ведению Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации	
Федеральное архивное агентство (Росархив)		
	Организация исполнения поступивших из-за рубежа запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод	
	Организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на	+

	основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов	
Федеральное агентство по туризму (Ростуризм)		
	Информирование в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов (экскурсантов) об угрозе безопасности туристов (экскурсантов) в стране (месте) временного пребывания	+
Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России)		
	Предоставление гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, оказание содействия гражданам в подборе ребенка, оставшегося без попечения родителей, для передачи его на воспитание в семью граждан, выдача предварительных разрешений на усыновление детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации	
	Государственная услуга по признанию и установлению эквивалентности документов иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях на территории Российской Федерации	
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)		
	Признание документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации	
	Государственная аккредитация образовательных учреждений и научных организаций	
	Предоставление сведений об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения	

Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь)		
	Дача юридическим и физическим лицам разъяснений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Агентства	+
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)		
	Выдача заключения государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий	
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)		
	Предоставление сведений о составе и размещении информации Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении	+
	Информирование пользователей (потребителей) о составе предоставляемых сведений о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, о формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обеспечение пользователей (потребителей)	+
	Предоставление данных и информации о состоянии атмосферного воздуха и его загрязнении	+
	Предоставление данных и информации о состоянии поверхностных водных объектов и их загрязнении	+
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)		

	Выдает заключения о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений организаций, осуществляющих деятельность, связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	
	Проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня	
	Согласование заявлений о выдаче лицензии на экспорт информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического сырья, коллекций и предметов коллекционирования материалов по минералогии и палеонтологии, костей ископаемых животных, отдельных видов минерального сырья	
	Согласование нормативов потерь твердых полезных ископаемых (за исключением общераспространенных) и подземных вод (минеральных, промышленных, термальных), превышающих по величине нормативы, утвержденные в проектной документации	
	Согласование порядка осуществления производственного контроля в области обращения с отходами, определяемого юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, по объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому надзору	
Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)		
	Предоставление информации о гидротехнических сооружениях, предоставление доступа к сведениям базы данных Российского регистра гидротехнических сооружений	+
	Предоставление сведений из государственного водного реестра и копий документов, содержащих сведения, включенные в государственный водный реестр	+
	Утверждение нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей	

	Предоставление водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, или частей таких водохранилищ, морей или их отдельных частей в пользование на основании договора водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование	
Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)		
	Предоставление выписки из государственного лесного реестра	+
	Рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий	
Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)		
	Выдача заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания подземных ископаемых	
	Организация экспертизы проектов геологического изучения недр	
	Предоставление в пользование геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр	?
	Отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов.	

	Проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр	?
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России)		
	Предоставление сведений из единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации	+
	Выдача документа, подтверждающего длительность производственного цикла товаров (работ, услуг)	
	Получение выписки из баланса производства, распространения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения предприятием-потребителем и российским участником внешнеэкономической деятельности	
	Выдача заключения, прилагаемого к заявке на государственную регистрацию наименования места происхождения товара и на предоставление исключительного права на такое наименование, а также к заявке на предоставление исключительного права на ранее зарегистрированное наименование места происхождения товара	
Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт)		
	Предоставление сведений содержащихся в Федеральном информационном фонде по обеспечению единства измерений	+
	Информирование приобретателей, изготовителей и продавцов по вопросам соблюдения требований технических регламентов	+
	Предоставление сведений из единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации	+
	Включение сведений в единый реестр зарегистрированных систем добровольной сертификации	+

	Отнесение технических средств к средствам измерений	+
	Утверждение типа стандартных образцов или типа средств измерений и выдача свидетельств об утверждении типа стандартных образцов или типа средств измерений	
	Предоставление информации из федерального фонда технических регламентов и стандартов	+
Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России)		
	Подтверждение пригодности для применения в строительстве новой продукции, требования к которой не регламентированы действующими нормативными документами полностью или частично и от которой зависят безопасность и надежность зданий и сооружений	
	Государственная экспертиза проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий	
Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России)		
	Аккредитация организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий	
Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)		
	Присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения	+

	Рассмотрение обращений операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и взаимодействия операторов связи, принятие по ним решения и выдача предписаний в соответствии с федеральным законом	
Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать)		
	Предоставление информации о тиражах печатных средств массовой информации	+
	Оказание государственной поддержки организациям, осуществляющим выпуск, распространение и тиражирование социально значимых проектов в области печатных средств массовой информации, выпуск изданий для инвалидов и инвалидов по зрению	
	Оказание государственной поддержки организациям, осуществляющим производство, распространение и (или) тиражирование социально значимых проектов в области электронных средств массовой информации, в том числе создание и поддержание в сети Интернет сайтов, имеющих социальное или образовательное значение	
	Выдача справок, подтверждающих право на получение льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации для периодических печатных изданий, книжной продукции и полиграфических материалов	
Федеральное агентство связи (Россвязь)		
	Выделение, изъятие, изменение и переоформление ресурса нумерации	
	Возмещение операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи	
	Предоставление информации из реестра деклараций о соответствии средств связи	+
	Предоставление информации из реестра российской системы и плана нумерации	
	Предоставление информации из реестра сертификатов соответствия системы сертификации в области связи	+

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России)		
	Получение заинтересованными лицами сведений из реестра и/или копий документов, содержащих сведения, включенные в Реестр в области плодородия почв	
	Предоставление сведений, полученных в ходе осуществления учета мелиорированных земель	+
	Выдача заключения, прилагаемого к заявке на государственную регистрацию наименования места происхождения товара и на предоставление исключительного права на такое наименование, а также к заявке на предоставление исключительного права на ранее зарегистрированное наименование места происхождения товара, о том, что в границах находящегося на территории Российской Федерации географического объекта, наименование которого заявляется в качестве наименования места происхождения товара, заявитель производит товар, особые свойства которого определяются характерными для данного географического объекта природными условиями и (или) людскими факторами, в отношении товаров сельского хозяйства, продовольственных товаров, пива и безалкогольной продукции, продуктов пчеловодства, товаров, вырабатываемых из рыбы и морских продуктов	
	Осуществление юридически значимых действий по государственной регистрации селекционных достижений, включая прием и экспертизу заявок, по выдаче патентов, удостоверяющих исключительное право их обладателей на селекционные достижения, а также иные действия, связанные с правовой охраной селекционных достижений, в случаях, предусмотренных законом	
	Организация проведения регистрационных испытаний, организация экспертизы регламентов применения пестицидов и агрохимикатов, организация проведения экспертизы результатов регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов, государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов, ведение государственного каталога пестицидов и агрохимикатов	

	Получение сведений о результатах проведения паспортизации государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений	
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)		
	Оформление и выдача карантинных сертификатов на подкарантинную продукцию (подкарантинный материал, подкарантинный груз)	
	Проведение ветеринарно-санитарного обследования хозяйствующих субъектов, осуществляющих ввоз, вывоз, хранение, переработку, реализацию продукции животного происхождения, полученной от наземных и водных животных, и кормов для животных на территории Российской Федерации	
	Аккредитация испытательных лабораторий (центров), осуществляющих работы в области подтверждения соответствия качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна	
	Выдача фитосанитарных сертификатов и (или) выдача карантинных сертификатов	
Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)		
	Заключение с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями договоров пользования водными биологическими ресурсами, которые отнесены к объектам рыболовства и общий допустимый улов которых не устанавливается	
	Распределением в установленном порядке между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями промышленных квот, прибрежных квот добычи (вылова) катадромных и трансграничных видов рыб, а также квот добычи (вылова) водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов	

	Подготовка и принятие решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, а также в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов с последующим распределением квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, а также в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов	
	Согласование размещения хозяйственных и иных объектов, а также внедрения новых технологических процессов, влияющих на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания	
	Заключение договора об искусственном воспроизводстве водных биологических ресурсов в водных объектах рыбохозяйственного значения	
	Заключение договора о предоставлении рыбопромыслового участка	+
	Организация проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, отнесенными к объектам рыболовства (в случае перехода права на добычу (вылов) водных биоресурсов от одного лица к другому лицу путем отчуждения)	
	Предоставление информации, содержащейся в государственном рыбохозяйственном реестре	

	<p>Организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, за исключением ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб; организация и регулирование прибрежного рыболовства (за исключением анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб), в том числе распределение прибрежных квот и предоставление рыбопромысловых участков</p>	
<p>Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации</p>		
	<p>Получение квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий</p>	
	<p>Государственная экспертиза проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий</p>	
<p>Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)</p>		
<p>Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)</p>		

	Принятие решения о временном переводе судна под флаг иностранного государства	
Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация)		
	Аккредитация представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации на территории Российской Федерации	
	Аккредитация центров по сертификации образовательных учреждений и эксплуатантов гражданской авиации	
	Аккредитация органов по сертификации испытательных лабораторий (центров)	
	Получение информации (или выписки) из Государственного реестра аэропортов и получение сертификата аэропорта	
	Получение информации (или выписки) из Государственного реестра гражданских аэродромов Российской Федерации	+
	Предоставление в установленном порядке эксплуатантам воздушных судов освобождений от выполнения установленных требований, связанных с перевозкой опасных грузов воздушным транспортом	
	Сертификация систем светосигнального оборудования с огнями высокой интенсивности. Выдача и продление срока действия удостоверения годности к эксплуатации	
	Получение сведений из Единого государственного реестра прав на воздушные суда	+
	Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта	
	Аттестация подведомственных авиационных поисково-спасательных и аварийно-спасательных служб	
	Аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта	
	Утверждение результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта	

	Выдача свидетельств и внесение в них квалификационных отметок членам экипажа воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов/полётным диспетчерам гражданской авиации Российской Федерации	
	Признание сертификатов (свидетельств) иностранного государства, выданных лицу из числа авиационного персонала гражданской авиации согласно перечням должностей	
	Присвоение рейсам воздушных судов, осуществляющих перевозку высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств, статуса литерных рейсов, определенного Федеральной службой охраны Российской Федерации	
	Аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации	
	Предоставление информации о зарегистрированных авиационных событиях	
Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)		
	Аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности	
	Предоставление гражданам или юридическим лицам земельных участков в границах полосы отвода автомобильной дороги федерального значения для размещения объектов дорожного сервиса	
	Предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре автомобильных дорог, в виде выписок из Единого государственного реестра автомобильных дорог, за исключением сведений, составляющих государственную тайну	+
	Утверждение результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности	
Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)		

	Составление перечней железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполняемых ими операций на основании заявок владельцев инфраструктур железнодорожного транспорта общего пользования	
	Рассмотрению обращений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и владельцев железнодорожных путей необщего пользования по вопросам взаимодействия в единых технологических процессах работы железнодорожных путей необщего пользования и железнодорожных станций примыкания и выдача заключений по ним	
	Государственная услуга по организации деятельности работы по продлению сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте	
	Подготовка заключения о возможности (невозможности) закрытия железнодорожных путей общего пользования, в том числе и малоинтенсивных линий и участков	
	Утверждение результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности	
	Аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности в установленной сфере деятельности	
	Организация в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленной сфере деятельности работы по обязательному подтверждению соответствия продукции, добровольному подтверждению работ и услуг	
Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот)		
	Выдача заключений о наличии неразрывной связи объектов инфраструктуры морского порта, относящихся к недвижимому имуществу, и об обеспечении технологического процесса оказания услуг в морском порту	+

	Принятие решения по предоставлению судну освобождения (изъятия) от выполнения требований Международной конвенции о грузовой марке 1966 г., Конвенции о Международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 года, Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (с изменениями, внесенными Протоколом 1978 г. К ней) и Международной конвенцией по охране человеческой жизни на море 1974 г.	
	Оформление и выдача удостоверений личности моряка членам экипажей морских судов, судов смешанного (река-море) плавания и судов рыбопромыслового флота	
	Предоставление сведений из государственного водного реестра и копий документов, содержащих сведения, включенные в государственный водный реестр	+
	Утверждение результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта	
	Аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта	
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России)		
	Осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными	
	Проведение медико-социальной экспертизы	
	Информирование граждан и работодателей о положении на рынке труда в Российской Федерации, правах и гарантиях в области занятости населения и защиты от безработицы	
Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)		

	Информирования и консультирования работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права	
	Организация подготовки трудовых арбитров	
	Содействие в урегулировании коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случае, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена	
Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)	Предоставление сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов	
	Предоставление сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов	+
Федеральная налоговая служба (ФНС России)		
	Бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставление форм налоговой отчетности и разъяснение порядка их заполнения	+
	Предоставление пользователям выписки из Единого государственного реестра налогоплательщиков	+
	Предоставление сведений из Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей	+
	Выдача специальных марок для маркировки табачной продукции, производимой на территории Российской Федерации	
	Узнай свой ИНН	+

	Онлайн запись на прием в инспекцию	+
	Предоставление содержащейся реестре дисквалифицированных лиц информации	
Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)		
	Заключение договора аренды земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны, для осуществления промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне	
	Заключение договора аренды государственного и (или) муниципального имущества, расположенного на земельных участках в границах особой экономической зоны, для осуществления технико-внедренческой, промышленно-производственной, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоны	
	Заключение, внесение изменений, расторжение соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне	
	Выкуп земельных участков в особой экономической зоне арендаторами земельных участков - собственниками созданных ими объектов недвижимости	
	Выдача по требованию резидентов особых экономических зон или по запросу заинтересованных лиц выписки из реестра резидентов особой экономической зоны	+
	Обеспечение проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий	
	Выдача технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и осуществлению передачи этих условий индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию	

Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация)		
	Предоставление сведений, содержащихся в реестре экспертов по аккредитации	+
	Аккредитация органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), проводящих сертификационные испытания средств связи	
	Аккредитация граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю	
	Аккредитация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на право выполнения работ и (или) оказания услуг в области обеспечения единства измерений, за исключением обеспечения единства измерений при осуществлении деятельности в области обороны и безопасности государства	
	Предоставление сведений из национальной части Единого реестра органов по сертификации и испытательных лабораторий(центров) Таможенного союза	+
	Предоставление сведений из реестра органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров)	+
	Аккредитация организаций на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий	
	Предоставление сведений из государственного реестра юридических лиц, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий	+
	Аттестация экспертов по аккредитации	
	Получение сведений из единого реестра сертификатов соответствия	+

	Получение выписки из реестра выданных свидетельств об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю	+
	Получение сведений из национальной части Единого реестра выданных сертификатах соответствия, оформленных по единой форме	+
	Получение сведений из национальной части Единого реестра зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме	+
	Получение сведений из единого реестра деклараций о соответствии	+
	Аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия	
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)		
	Предоставление в пользование материалов и данных из федерального картографо-геодезического фонда	
	Предоставление сведений о кадастровом инженеру, содержащихся в государственном реестре кадастровых инженеров	+
	Предоставление сведений из единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков	
	Предоставление сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью	
	Предоставление сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций медиаторов	
	Предоставление сведений единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих	
	Предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости	
	Предоставление сведений из фонда данных государственной кадастровой оценки	

	Предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним	+
	Получение выписки из реестра выданных лицензий на осуществление геодезических и картографических работ федерального назначения	
	Аккредитация образовательных организаций высшего образования, осуществляющих проведение единого квалификационного экзамена	
	Предоставление сведений из сводного государственного реестра арбитражных управляющих	
Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)		
	Прием, регистрация и проверка заявок на государственную регистрацию топологии интегральной микросхемы	
	Прием заявок на выдачу патентов Российской Федерации на изобретение, их регистрация и экспертиза	
	Прием заявок на выдачу патентов Российской Федерации на полезную модель, их регистрация и экспертиза	
	Прием заявок на выдачу патентов Российской Федерации на промышленный образец, их регистрация и экспертиза	
	Прием, регистрация и экспертиза заявок на государственную регистрацию товарного знака, знака обслуживания	
	Прием, регистрация и экспертиза заявок на государственную регистрацию наименования места происхождения товара и на предоставление исключительного права на такое наименование, а также заявок на предоставление исключительного права на ранее зарегистрированное наименование места происхождения товара	
	Продление срока действия исключительного права на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, свидетельства об исключительном праве на наименование места происхождения товара, а также по восстановлению действия патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец	
	Прием, регистрация и проверка заявок на государственную регистрацию программы для электронных вычислительных машин и базы данных	

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)		
	Осуществление в установленном порядке выдачи выписок из реестра федерального имущества	
	Заключение договоров бесплатной передачи в собственность граждан жилых помещений, составляющих государственную казну Российской Федерации, занимаемых ими на условиях социального найма	
	Предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в порядке переоформления прав	
	Предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности, для целей, не связанных со строительством	
	Предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, в аренду, безвозмездное срочное пользование или постоянное (бессрочное) пользование	
	Предоставление первоочередного права приобретения имущества, не включенного в состав приватизируемого имущества	
	Прекращение прав физических и юридических лиц в случае добровольного отказа от прав на земельные участки	
	Предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности, для целей, связанных со строительством	
	Продажа (приватизация) земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости	

	Предоставление религиозным организациям в собственность или безвозмездное пользование федерального имущества религиозного назначения, а также федерального имущества, соответствующего критериям, установленным частью 3 статьи 5 и (или) частью 1 статьи 12 Федерального закона от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной и муниципальной собственности»	
Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)		
	Получение выписки из реестра саморегулируемых организаций в области энергетического обследования	+
	Подтверждение факта добычи нефти сырой с вязкостью в пластовых условиях не менее 10000 миллипаскаль-секунд или с особыми физико-химическими характеристиками, добытой на отдельных месторождениях	
	Подтверждение факта выработки стабильного газового конденсата, полученного в результате переработки нестабильного газового конденсата, добытого на месторождении, указанного в примечании 9 к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, классифицируемого в подсубпозиции 2709 00 100 1, и его физико-химических характеристик услуга	
	Согласование передачи объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, в аренду территориальным сетевым организациям	
	Проведение экспертизы оснований отказа в выдаче технических условий для подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным трубопроводам	
	Предоставление информации, содержащейся в реестре объектов топливно-энергетического комплекса	+
Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)		
	Предоставление выписки из реестра лицензии на деятельность, связанную с шифровальными (криптографическими) средствами	+

	Предоставление выписки из реестра лицензий на деятельность по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации	+
	Выдача архивных справок или копий архивных документов	
	Участие в пределах своих полномочий в решении вопросов, касающихся приема в гражданство Российской Федерации и выхода из него, выезда граждан Российской Федерации за пределы Российской Федерации и въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезда их за ее пределы, оформления им разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, предоставления им политического убежища в Российской Федерации, а также пребывания их на территории Российской Федерации	
	Сертификация средств защиты информации, систем и комплексов телекоммуникаций, технических средств, используемых для выявления электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, технических средств обеспечения безопасности и (или) защиты информации	
	Продление срока действия виз иностранных гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации	
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)		
	Выдача заключений об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ непосредственно к прекурсорам наркотических средств и психотропных веществ, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое и особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в том числе совершенное за пределами Российской Федерации	+

	Выдача заключений о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляется деятельность, связанная с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны	
	Выдача заключений об отсутствии у работников, которые в соответствии со своими служебными обязанностями должны иметь доступ к наркотическим средствам, психотропным веществам, внесенным в Список I прекурсоров или культивируемым наркосодержащим растениям, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое, особо тяжкое преступление или преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров либо с незаконным культивированием наркосодержащих растений, в том числе за преступление, совершенное за пределами Российской Федерации	+
Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)		
	Получение информации из Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка федеральными законами установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующих субъектов	+
	Согласование создания и реорганизации коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации	
	Согласование приобретения акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, получения в собственность или пользование основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.	

	Подготовка, подписание в соответствии с решением Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации соглашения с иностранным инвестором либо юридическим или физическим лицом, входящим в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, об обеспечении выполнения им определенных обязательств при намерении такого иностранного инвестора либо юридического или физического лица совершить сделку или установить контроль над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государств, и оформлению решения о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля либо об отказе в таком согласовании соответственно при наличии либо отсутствии подписанного с заявителем соглашения об обеспечении выполнения им определенных обязательств	
	Рассмотрение ходатайств о предварительном согласовании сделок и (или) установления контроля иностранного инвестора или группы лиц над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства	
	Дача разъяснений по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства	+
	Рассмотрение запросов о необходимости согласования сделки в соответствии с частью 6 статьи 8 Федерального закона от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»	
Федеральная служба государственной статистики (Росстат)		
	Обеспечение заинтересованных пользователей данными бухгалтерской отчетности юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории Российской Федерации	
	Предоставление гражданам и организациям официальной статистической информации	+

Федеральная миграционная служба (ФМС России)		
	Оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, и их учет	
	Оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации	
	Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации	
	Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации	
	Оформление, выдача, продление срока действия, восстановление и аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства	
	Добровольная дактилоскопическая регистрация граждан Российской Федерации	
	Оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства	
	Предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия	
	Предоставление адресно-справочной информации	
	Оформление, выдача и замена свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом	
	Оформление и выдача проездного документа, выдаваемого беженцу, содержащего электронный носитель информации	
	Рассмотрение ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации	

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)		
	Выдача на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений	
Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование)		
	Выдача федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации	
	Выдача заключений, прилагаемых к заявке на государственную регистрацию наименования места происхождения товара и на предоставление исключительного права на такое наименование, а также к заявке на предоставление исключительного права на ранее зарегистрированное наименование места происхождения товара	
Федеральная таможенная служба (ФТС России)		
	Предоставление выписки из таможенного Реестра	
	Информирование об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультирование по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов	
	Принятие предварительных решений о стране происхождения товара	
Федеральная служба по тарифам (ФСТ России)		

	Предоставление выписки из Федерального информационного реестра гарантирующих поставщиков и зон их деятельности	
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)		
	Утверждение деклараций безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)	
	Согласование правил эксплуатации гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)	
	Предоставление сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства	+
Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР)		
	Информирование застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования согласно федеральным законам от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ и от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ	+
	Информирование плательщиков страховых взносов о законодательстве Российской Федерации о страховых взносах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты страховых взносов, правах и обязанностях плательщиков страховых взносов, полномочиях Пенсионного фонда Российской Федерации, территориальных органов Пенсионного Фонда Российской Федерации и их должностных лиц, а также предоставлению форм расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам и разъяснению порядка их заполнения	+

	Информирование граждан о предоставлении государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг	+
	Прием от застрахованных лиц заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании), о переходе в негосударственный пенсионный фонд или о переходе в Пенсионный фонд Российской Федерации из негосударственного пенсионного фонда для передачи им средств пенсионных накоплений	
	Прием от страхователей и трансферагентов заявлений о добровольном вступлении в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии	
	Выплата пенсии гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации	
	Выдача государственного сертификата на материнский (семейный) капитал	
	Рассмотрение заявлений о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала	
	Предоставление компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	
	Установление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан в Российской Федерации	
	Установление трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации	
	Выплата трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению	
	Установление трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению	
	Установление федеральной социальной доплаты к пенсии	
Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ)		

	<p>Назначение и выплата пособия по временной нетрудоспособности в случае прекращения деятельности страхователем на день обращения застрахованного лица за пособием по временной нетрудоспособности либо в случае невозможности его выплаты страхователем в связи с недостаточностью денежных средств на его счете в кредитной организации и применением очередности списания денежных средств со счета, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации</p>	
	<p>Назначение и выплата ежемесячного пособия по уходу за ребенком в случае прекращения деятельности страхователем на день обращения застрахованного лица за ежемесячным пособием по уходу за ребенком либо в случае невозможности его выплаты страхователем в связи с недостаточностью денежных средств на его счете в кредитной организации и применением очередности списания денежных средств со счета, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации</p>	
	<p>Бесплатное информирование плательщиков страховых взносов о законодательстве Российской Федерации о страховых взносах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты страховых взносов, правах и обязанностях плательщиков страховых взносов, полномочиях Фонда социального страхования Российской Федерации, территориальных органов Фонда социального страхования Российской Федерации и их должностных лиц, а также предоставление форм расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам и разъяснение порядка их заполнения</p>	
	<p>Назначение Фондом социального страхования РФ обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в виде оплаты дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного при наличии прямых последствий страхового случая</p>	
	<p>Подтверждение основного вида экономической деятельности страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - юридического лица, а также видов экономической деятельности подразделений страхователя, являющихся самостоятельными классификационными единицами</p>	+

	<p>Назначение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в виде единовременной и (или) ежемесячной страховой выплаты застрахованному либо лицам, имеющим право на получение страховых выплат в случае его смерти</p>	
	<p>Назначение и выплата пособия по беременности и родам в случае прекращения деятельности страхователем на день обращения застрахованного лица за пособием по беременности и родам либо в случае невозможности его выплаты страхователем в связи с недостаточностью денежных средств на его счете в кредитной организации и применением очередности списания денежных средств со счета, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации</p>	
	<p>Предоставление Фондом социального страхования Российской Федерации гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно</p>	
	<p>Установление скидки к страховому тарифу на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний</p>	
	<p>Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации и (или) услугами и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, а также по выплата компенсации за самостоятельно приобретенные инвалидами технические средства реабилитации (ветеранами протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия) и (или) оплаченные услуги и ежегодной денежной компенсации расходов инвалидов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников</p>	