

УДК 342.5

ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ТРАНСФОРМАЦИЯ КОМПОЗИЦИИ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

© Пуляевская И. А., Якимова Е. М., 2020

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Установлено, что в современном российском законодательстве, правоприменительной практике, доктрине наблюдается тенденция универсализации, предполагающая выработку различного рода обобщений, применительно к смежным явлениям. Утверждается, что несмотря на самостоятельность местного самоуправления, органы местного самоуправления функционально выполняют схожие задачи с органами государственной власти и в процессе описания свойств и общих закономерностей деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления применимо обобщение «публичные органы власти». Определено, что данная тенденция нашла свое отражение и в поправках в Конституцию РФ, обсуждаемых в 2020 г. С применением метода круговой причинности сделан вывод о том, что корректировка положений Конституции России приведет к началу глубокой переработки действующего законодательства, а также о том, что после вступления в силу обозначенных поправок в основной закон тенденция на унификацию понятийно-категориального аппарата будет продолжена, в законодательстве в применимых к тому случаям будет проведена гармонизация категорий «органы государственной власти» и «органы местного самоуправления» к категории «органы публичной власти», также целесообразным представляется включение в законодательство категории «публичная услуга» в качестве легальной. Утверждается, что в данной связи Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» может получить новую редакцию и сменить наименование «Об организации предоставления публичных услуг», в текст закона могут быть включены новые положения, реализующие тенденцию на унификацию процедур оказания публичных услуг. Предполагается, что подобная работа уже ведется достаточно давно, и примером реализации данной тенденции является введение единых стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг.

Ключевые слова: государство, коронавирусная инфекция, конституционная реформа, органы публичной власти, публичные услуги, поправки, стандарты.

Категория «публичная услуга» используется в правовой доктрине [см. 1; 7], однако чаще используется категория, употребляемая Федеральным законом № 210, – «государственные и муниципальные услуги». Федеральный закон № 210 не является исключением по использованию комплексного наименования, аналогичную формулировку можно встретить в названии таких законов, как, в частности, Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ, Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», а также в тексте различных актов (например, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Бюджетный кодекс РФ).

Использование таких сложных конструкций утяжеляет структуру нормативных правовых актов [см. 2; 3; 11], однако в полной мере соответствует положениям ст. 12, 130, 131 Конституции РФ, устанавливающих самостоятельность местного самоуправления [10]. Ситуация может быть несколько скорректирована в процессе реализации поправок в Конституцию РФ, рассматриваемых в 2020 г., поскольку значительно трансформируется основа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (включена ч. 11 ст. 131, в ч. 3 ст. 131 введен термин «публичная власть» применительно к особенностям управления на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях, в ст. 132 наиболее глубоко корректируется природа публичной власти, обозначено, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее

эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»). Таким образом, в поправках в Конституцию РФ заложена трансформация композиции правового пространства в сфере правового регулирования оказания государственных и муниципальных услуг, поскольку в определенном смысле сращивание государственной и муниципальной власти не может не приводить к выстраиванию единой системы реализации сервисной модели публичной власти.

Сам принцип невозможности субъекту права самостоятельно применить норму права заложил базу для конструкции публичных услуг, поскольку участие органов публичной власти в процессе правоприменения является обязательным условием признания ряда действий законными, сами публичные услуги выступают основной формой взаимодействия населения с публичной властью и сопровождают человека на протяжении всей его жизни, начиная с рождения [8, с. 219]. Главным мерилем отношения населения к государству, государственным органам и органам местного самоуправления является качество предоставления публичных услуг, оно не должно отличаться при оказании услуг органами государственной власти и органами местного самоуправления. В связи с этим перед государством стоит задача сделать такое взаимодействие как можно более доступным, открытым и комфортным, поскольку прозрачность процедуры получения публичной услуги повышает уровень удовлетворенности населения, что приводит к повышению уровня национальной безопасности.

Недостаточная информированность населения о процедурах предоставления как государственных, так и муниципальных услуг и обязательное участие граждан в данном процессе, сопряженное с личным взаимодействием с сотрудниками органов, территориальная разобщенность органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, отсутствие информационного обмена между такими органами и, как следствие, необоснованное привлечение граждан к процессу сбора различного рода документов и справок, неудобное для большей части населения время работы органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, несогласованность графиков работы различных органов и непригодные помещения органов для длительного ожидания, волокита и многократность обращения в органы, долгое ожидание результата и другие проявления являются основой для изменения принципов и подходов в системе государственного управления, стандартов предоставле-

ния государственных и муниципальных услуг, отношения государства к населению, в том числе приобретение государственными и муниципальными органами услуг схожих свойств в единой системе публичных услуг.

Введение режима повышенной готовности показало все недостатки организации предоставления как государственных, так и муниципальных услуг: хотя многие органы перешли на бесконтактное общение с заявителями, остались такие проблемы, как: получение справок и т. п. в документарном виде стало практически невозможным, а органы, требующие от заявителя их предоставления, не перешли на межведомственное взаимодействие; многие справки и т. п. имеют небольшой срок «действия», однако в такой неординарной ситуации необходимо принять централизованное решение о продлении их действия; органы публичной власти зачастую не готовы на общение с заявителями посредством электронно-информационной системы «Интернет», предпочитая бумажные носители, что выражается в предложении предоставить документы в конверте в почтовый ящик, расположенный на здании органа (применение такого способа получения информации представляется неприемлемым как для заявителей, которые нарушают режим самоизоляции, отправляясь с документами в орган публичной власти, так и для сотрудников органа власти, поскольку на бумажных носителях заявителей может содержаться коронавирусная инфекция).

Представляется, что современные вызовы личной и государственной безопасности ставят новые вопросы всей системе оказания публичных услуг, которые необходимо решать при помощи взвешенных управленческих решений [6], что позволит в дальнейшем инкорпорировать их в ситуации, когда система оказания публичных услуг будет функционировать в штатном режиме, что повысит социальную защищенность граждан Российской Федерации [9]. Решений обозначенных вопросов несколько, однако все варианты требуют определенной трансформации композиции правового пространства административно-правового регулирования оказания публичных услуг, в том числе изменения принципов оказания услуг (например, отхода от заявительного подхода к их предоставлению), а также совершенствования процедурных моментов.

Новшеством в законодательном регулировании порядка предоставления публичных услуг, которое было внесено в качестве законопроекта еще до внесения предложений о поправках в Конституцию РФ, явилось введение единых стандартов их предоставления (далее – единые

стандарты). Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) внесены изменения, предусматривающие, что единые стандарты являются нормативными правовыми актами, обладающими приоритетом над административными регламентами, устанавливаемыми Правительством РФ и определяющими структуру, порядок, условия и результат предоставления конкретной публичной услуги.

Система предоставления публичных услуг является и без того достаточно сложной и требующей значительного упрощения. Дополнение ее новым элементом может повлечь избыточность правового регулирования, поэтому важно определить место нового элемента в сложившейся системе и, в случае необходимости, предусмотреть изменения, обеспечивающие соответствие регулирования современным запросам.

Введение единых стандартов явилось следствием отсутствия единообразных требований к процедурам предоставления публичных услуг на местах, возникновения административных барьеров и дискреционных полномочий субъектов предоставления публичных услуг. Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона № 789087-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”», доля муниципальных образований, в которых нормативная правовая база отвечает требованиям федерального законодательства в части стандарта предоставления услуг в течение 2015–2018 гг. в среднем по Российской Федерации остается на постоянном низком уровне в пределах 75 %, что обозначено в Пояснительной записке к проекту Федерального закона № 789087-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”». Следовательно, можно говорить о назревшей необходимости перемен в регулировании сферы публичных услуг.

С точки зрения формирования единой системы правового регулирования порядка предоставления публичных услуг внедрение единых стандартов окончательно закрепило приоритет федерального уровня правового регулирования института предоставления публичных услуг. С одной стороны, это соответствует ведущему

тренду правового регулирования всех предметов совместного ведения и полномочий, с другой стороны, сложившаяся ситуация в очередной раз обозначила позицию федерального законодателя нежелания поиска новых механизмов, позволяющих обеспечить качество правового регулирования на региональном и местном уровнях. Формирование института публичных услуг предоставит федеральному законодателю дополнительное обоснование в необходимости регулирования законодательством федерального уровня любых вопросов, связанных с предоставлением публичных услуг. Таким образом, интеграция института местного самоуправления в систему публичной власти, выражающая тенденцию к огосударствлению местного самоуправления [5, с. 56], не могла не затронуть сферу предоставления публичных услуг.

Понятие «стандарта» для сферы предоставления публичных услуг не ново. Стандартизация является одним из направлений административно-правового регулирования предоставления публичных услуг. Наличие стандартов публичных услуг позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом. Стандартизация процесса предоставления услуг неразрывно связана с регламентацией деятельности органов государственной власти. В рамках стандартизации Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» определены базовые принципы и процедурные аспекты процессов разработки и утверждения административных регламентов предоставления публичных услуг, кроме того, установлены базовые начала проведения экспертизы проектов административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления публичных услуг. Согласно указанному правовому акту стандарт предоставления публичных услуг входит в состав административных регламентов предоставления публичных услуг. При этом Федеральный закон № 210-ФЗ не предусматривает понятия стандарта публичной услуги, но устанавливает требования к стандарту ее предоставления. Однако очевидно, что понятие «стандарт публичной услуги» и понятие «стандарт предоставления публичной услуги» не тождественны [4, с. 107]. Раздел административных регламентов, устанавливающий стандарт предоставления публичных услуг, должен соответствовать требованиям федерально-

го законодательства. В статье 14 Федерального закона № 210-ФЗ определены требования, указание которых необходимо в составе стандарта в административном регламенте. Такими требованиями являются: наименование публичной услуги; наименование органа, предоставляющего услугу; результат предоставления услуги; срок предоставления услуги; правовые основания для предоставления услуги и др.

Подлежащий указанию в едином стандарте состав сведений частично совпадает с указанными выше, помимо этого в нем также должны быть указаны:

- 1) заявитель (состав (перечень) заявителей);
- 2) способ (способы) направления запроса о предоставлении публичной услуги;
- 3) размер платы, взимаемой с заявителя при предоставлении публичной услуги, и способы ее взимания;
- 4) порядок получения заявителем сведений, в том числе в электронной форме, о ходе рассмотрения запроса о предоставлении публичной услуги и другие сведения.

Таким образом, введение нового для законодательства о предоставлении публичных услуг термина – единые стандарты – не предполагает исключения из структуры административных регламентов раздела, устанавливающего стандарт предоставления публичной услуги, что свидетельствует об избыточности правового регулирования и представляется не вполне обоснованным. Современная динамика правового регулирования в сфере предоставления публичных услуг в целом характеризуется тенденцией к упрощению структуры актов, регулирующих данный процесс, в том числе административных регламентов. Так, к примеру, из административных регламентов исключены положения, содержащие справочную информацию. В целях сохранения такой положительной, на наш взгляд, динамики, а также исключения дублирования положений, содержащихся в единых стандартах, необходимо исключить из структуры административных регламентов раздел, содержащий стандарт предоставления услуг. При этом требования, содержащиеся в стандарте предоставления публичных услуг и не вошедшие в единый стандарт, целесообразно изложить в разделе общих положений либо административных процедур административного регламента предоставления публичной услуги. Одновременно необходимо перенести из структуры административных регламентов в новые единые стандарты и такие положения, как максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении публичной услуги, требования к помещениям, в кото-

рых предоставляются публичные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении публичной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой публичной услуги, в том числе к обеспечению доступности для инвалидов указанных объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов, показатели доступности и качества публичных услуг.

Введение единых стандартов означает систематизацию публичных услуг по отраслям, что является новым для сферы публичных услуг, так как ни Федеральный закон № 210-ФЗ, ни иные правовые акты в данной сфере не содержали положений об отраслевом подразделении публичных услуг, классифицируя публичные услуги лишь по органу предоставления (на государственные и муниципальные). В свете поправок в Конституцию РФ можно говорить и о предстоящих изменениях законодательства о предоставлении публичных услуг, как указывалось выше, следствием чего станет объединение указанных терминов в единый термин «публичные услуги». Следовательно, указанная классификация потеряет свою актуальность, с заменой на давно существующую в научной доктрине классификацию публичных услуг по отраслям. Такая классификация не может не быть воспринята положительно, так как означает определенного рода специализацию публичных услуг, которая, в свою очередь, является основой для профессионализма при предоставлении публичных услуг, поскольку специфика их оказания в зависимости от сферы предоставления зачастую негативно влияет на качество предоставления публичных услуг.

Таким образом, легальное обоснование на самом высшем уровне национального правового регулирования уже формируемого института публичных услуг приведет к новому витку совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере на федеральном уровне. Если тенденция регулирования федеральных законодателей широкого круга вопросов не оценивается как бесспорно положительная, то отдельные ее проявления действительно требуют реализации. Так, внедрение единых стандартов в сферу предоставления публичных услуг, безусловно, является необходимым правовым регулированием. Однако в целях недопущения его избыточности, необходимо исключить соответствующие положения из актов меньшей юридической силы – административных регламентов предоставления публичных услуг. Представляется правильным рассматривать единый

регламент в качестве правового акта, устанавливающего общие положения предоставления публичных услуг в конкретных сферах, при этом административный регламент предоставления публичной услуги как правовой акт, регулирующий специфику административных процедур ее предоставления. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барциц И. Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10. С. 40–51.
2. Васильева Н. В. Публичное предназначение государственного (муниципального) имущества: финансово-правовой аспект // Сибирский юридический вестник. 2019. № 3 (86). С. 22–26.
3. Васильева Н. В. Место института публичных доходов в системе права: постановка проблемы // Финансовое право. 2017. № 1. С. 19–22.
4. Душакова Л. А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг // Вестник Пермского университета. Серия: Юридические науки. 2011. № 2. С. 106–110.
5. Медушевский А. Н. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства // Публичная политика. 2020. № 1, т. 4. С. 43–67.
6. Применение когнитивного моделирования для исследования аспектов чрезвычайных ситуаций / А. П. Суходолов, В. Н. Андриянов, В. А. Маренко, В. Е. Ложников // Вестник Тюменского государственного университета. Физико-математическое моделирование. Нефть, газ, энергетика. 2018. Т. 4, № 4. С. 235–248.
7. Чеботарев Г. Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.
8. Чукина В. В., Бондаренко О. В. Права человека в контексте политико-правовой турбулентности // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27, № 2. С. 218–230.
9. Чукина В. В., Хренников В. Д. Социальная защищенность как конституционно-правовая категория // Modern Science. 2020. № 2-1. С. 192–196.
10. Шастина А. Р. Конституционные нормы о местном самоуправлении в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 60–64.
11. Якимова Е. М. Конституционно-правовая природа государственно-частного партнерства // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 1(57). С. 130–138.

REFERENCES

1. Barcic I.N. Ponjatie "publichnaja usluga" v kontekste Federalnogo zakona No 210-FZ "Ob organizacii predostavlenija gosudarstvennyh i municipalnyh uslug" i vne ego [The concept of "public service" in the context of Federal Law No. 210-FZ "On Organization of Provision of State and Municipal Services" and beyond]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2013, no. 10, pp. 40-51. (in Russian)
2. Vasil'eva N.V. Publichnoe prednaznachenie gosudarstvennogo (municipalnogo) imushhestva: finansovo-pravovoj aspekt [Public purpose of state (municipal) property: financial and legal aspect]. *Sibirskij juridicheskij vestnik* [Siberian Law Herald], 2019, no. 3 (86), pp. 22-26. (in Russian)
3. Vasil'eva N.V. Mesto instituta publicznyh dohodov v sisteme prava: postanovka problem [Place of the Institute of Public Revenue in the System of Law: Raising the Problem]. *Finansovoe pravo* [Financial Law], 2017, no. 1, pp. 19-22. (in Russian)
4. Dushakova L.A. Nekotorye aspekty pravovogo regulirovaniya gosudarstvennyh uslug [Some aspects of the legal regulation of public services]. *Vestnik Permskogo universiteta. Serija "Juridicheskie nauki"* [Perm University Herald. Juridical Sciences], 2011, no 2, pp. 106-110. (in Russian)

5. Medushevskij A.N. Konstitucionnye popravki v Rossii 2020 g. kak politicheskij projekt pereustrojstva gosudarstva [Constitutional amendments in Russia 2020 as a political project of state reorganization]. *Publichnaja politika* [Public policy], 2020, no. 1, (v. 4), pp. 43-67.

6. Suhodolov A.P., Andriyanov V.N., Marenko V.A., Lozhnikov V.E. Primenenie kognitivnogo modelirovaniya dlja issledovanija aspektov chrezvychajnyh situacij [Application of cognitive modeling for the research aspects of emergency situations]. *Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Fiziko-matematicheskoe modelirovanie. Neft, gaz, jenergetika* [Tyumen State University Herald. Physical and Mathematical Modeling. Oil, Gas, Energy], 2018, vol. 4, no. 4, pp. 235-248. <https://doi.org/10.21684/2411-7978-2018-4-4-235-248> (in Russian)

7. Chebotarev G.N. Kak ukrepit edinuju sistemu publichnoj vlasti? [How to strengthen the unified public government system?]. *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 3, pp. 19-23. (in Russian); DOI: 10.18572/1812-3767-2020-3-19-23.

8. Chuksina V.V., Bondarenko O.V. Prava cheloveka v kontekste politiko-pravovoy turbulencii [Human rights in the context of political and legal turbulence]. *Izvestiya Baykalskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Baikal State University], 2017, vol. 27, no. 2, pp. 218-230. [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27\(2\).218-230](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2017.27(2).218-230) (in Russian)

9. Chuksina V.V., Hrennikov V.D. Socialnaja zashhishhjonnost kak konstitucionno-pravovaja kategorija [Social protection as a constitutional and legal category]. *Modern Science*, 2020, no. 2-1, pp. 192-196. (in Russian)

10. Shastina A.R. Konstitucionnye normy o mestnom samoupravlenii v Rossii i zarubezhnyh stranah: sravnitel'no-pravovoj analiz [Constitutional norms on local self-government in Russia and foreign countries: comparative legal analysis]. *Gosudarstvennaja vlast i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2019, no. 6, pp. 60-64. (in Russian)

11. Yakimova E.M. Konstitucionno-pravovaja priroda gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Constitutional and legal nature of public-private partnership]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija Pravo* [Herald of TvSU. Series Law], 2019, no. 1(57), pp. 130-138. (in Russian)

Public Services as Subject of Administrative Regulation: Transformation of Legal Composition

© Pulyaevskaya I. A., Yakimova E. M., 2020

In modern Russian legislation, law enforcement practice and doctrine, there is a trend of universalization, involving the development of various kinds of generalizations, in relation to related phenomena. Despite independence of local government, local governments as it is represented, functionally carry out similar tasks with state government, therefore, in the course of the description of properties and general regularities of activity of public authorities and local governments it is applicable generalizations "public authorities". This trend is also reflected in the amendments to the Constitution of the Russian Federation discussed in 2020. Applying the method of circular causation, it can be concluded that the adjustment of the provisions of the Constitution of Russia will lead to the beginning of a deep revision of the current legislation. It was concluded that after the entry into force of the specified amendments to the Basic Law. The trend towards unification of the conceptual and categorical apparatus will continue. The legislation applicable in those cases will harmonize the categories "state authorities" and "local self-government bodies" to the category "public authorities," and it is also desirable to include in the legislation as a legal category "public service." In this regard, the Federal Law "On the Organization of the Provision of State and Municipal Services" may receive a new edition and change the name "On the Organization of the Provision of Public Services," the text of the Law may include new provisions implementing the tendency to harmonize the procedures for the provision of public services. At the same time, it seems that such work has been carried out for quite a long time, for example, the implementation of this trend is the introduction of uniform standards for the provision of State and municipal services.

Key words: state, coronavirus infection, constitutional reform, public authorities, public services, amendments, standards.