

УДК 342.5
ББК 67.401

DOI: 10.25683/VOLBI.2019.48.355

Pulyaevskaya Inna Aleksandrovna,
Post-graduate student
of the Department of State-Legal Disciplines,
Baikal State University,
Irkutsk;
Deputy Head of the Judicial-Claim Department
of the Legal Directorate,
Joint-Stock Company «Repair and Operation
Directorate» (JSC «REU»),
Moscow,
e-mail: inna-just@yandex.ru,
SPIN code 7674-1483;
ORCID code is 0000-0002-4578-3737

Пуляевская Инна Александровна,
аспирант кафедры
государственно-правовых дисциплин,
Байкальский государственный университет,
Иркутск,
заместитель начальника судебно-претензионного отдела
Юридического управления,
АО «Ремонтно-эксплуатационное
управление» (АО «РЭУ»),
Москва,
e-mail: inna-just@yandex.ru,
SPIN-код 7674-1483,
ORCID-код 0000-0002-4578-3737

СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ОКАЗАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

SYSTEM OF LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES

12.00.14 – Юриспруденция: административное право, административный процесс
12.00.14 – Jurisprudence: administration law, administration process

Автором исследуется система правового регулирования порядка оказания публичных услуг. В статье проведен анализ правового регулирования данного института с точки зрения построения его системы, образованной иерархией федеральных, региональных и муниципальных норм. В целях построения четкой системы автором проанализировано законодательство об организации процесса предоставления публичных услуг, которое состоит из большого количества нормативных правовых актов различных уровней организации публичной власти. Выделены конституционные положения, устанавливающие основы отношений в сфере оказания публичных услуг. Дана общая характеристика Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления публичных услуг», являющегося основополагающим нормативным актом в данной сфере. Выявлены обязательные и рекомендательные нормы указанного закона для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В ходе анализа действующего правового регулирования в области оказания публичных услуг на региональном уровне выделены два основных его вида, а также две группы нормативного содержания законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок предоставления публичных услуг. Проанализировано муниципальное нормотворчество в рассматриваемой сфере, в результате чего сделан вывод о том, что муниципальное нормотворчество, как правило, состоит в установлении порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг. Кроме того, автором в статье сделан вывод о разработке нормативных актов таким образом, чтобы ограничить свободу действий должностных лиц при предоставлении публичных услуг, что позволяет выстроить четкую систему допустимого вмешательства в сферу прав и свобод личности.

The author examines the system of legal regulation of rendering public services. The article analyzes the legal regulation of this institution from the point of view of building its system, formed by a hierarchy of federal, regional and municipal norms. In order to build a clear system, the author analyzed the legislation on the organization of the process of providing public services, which consists of a large number of regulatory legal acts

of various levels of public authority. The constitutional provisions establishing the basis of relations in the provision of public services are highlighted. A general description of the Federal Law No. 210-FZ dated July 27, 2010 «On the Organization of the Provision of Public Services», which is the basic regulatory act in this area, is given. Obligatory and recommendatory norms of this law for the subjects of the Russian Federation and local governments During the analysis of the current legal regulation in the field of public services at the regional level, two main types of it are identified, as well as two groups of the normative content of laws of the constituent entities of the Russian Federation governing the provision of public services. Municipal rule-making in the considered sphere has been analyzed, as a result of which it was concluded that municipal rule-making, as a rule, consists in establishing a procedure for the development and approval of administrative regulations for the provision of municipal services. In addition, the author of the article made a conclusion on the development of regulatory acts in such a way as to limit the freedom of action of officials in the provision of public services, which allows for building a clear system of permissible interference with the rights and freedoms of the individual.

Ключевые слова: публичная услуга, органы власти, система, правовое регулирование, иерархия норм права, обязательные и рекомендательные нормы, правотворчество, субъекты Российской Федерации, муниципальное нормотворчество, органы местного самоуправления, административный регламент.

Keywords: public service, authorities, system, legal regulation, hierarchy of legal norms, mandatory and recommendatory norms, law-making, constituent entities of the Russian Federation, municipal rule-making, local governments, administrative regulations.

Введение

Система правового регулирования порядка предоставления публичных услуг сформирована в период становления современной российской государственности, что предопределило ее особенности. При этом единого представления о системе публичных услуг не сложилось как в законодательстве,

так и в научной доктрине [1; 2]. Государственные и муниципальные услуги, которые можно объединить единым термином «публичная услуга», встречаются во всех сферах жизнедеятельности современного общества, поскольку являются основной формой взаимодействия населения с публичной властью и сопровождают человека на протяжении всей его жизни, что обуславливает **актуальность** их изучения. Несмотря на достаточно большой объем публикаций в сфере правового регулирования порядка предоставления публичных услуг **изученность** данного порядка именно с точки зрения его системного построения невелика, что обуславливает **целесообразность** разработки рассматриваемой темы и **научную новизну** настоящего исследования. **Целью** исследования является анализ правового регулирования института оказания публичных услуг с точки зрения построения его системы, образованной иерархией федеральных, региональных и муниципальных норм.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- изучить положения статей Конституции Российской Федерации, устанавливающие основу правового регулирования рассматриваемого института;

- дать общую характеристику Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления публичных услуг», являющегося основополагающим в данной сфере;

- проанализировать правотворчество субъектов Российской Федерации и муниципальное нормотворчество в рассматриваемой сфере.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что она освещает одну из системообразующих тем в рассматриваемой сфере и, соответственно, восполняет существующий пробел в науке. Выводы, сформулированные в ней, могут быть использованы в практической деятельности при дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере оказания публичных услуг.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы и приемы: анализ и синтез, сравнение и классификация.

Основная часть

Конституционными положениями, устанавливающими основы отношений в сфере оказания публичных услуг, являются ст. 1, 2, 7, 10, 11, 12, 17, 18, 71, 73, 77 Конституции Российской Федерации и др. При этом следует согласиться с мнением Кандриной Н. А., согласно которому не следует делать вывод об отсутствии конституционно-правовых основ в связи с неупотреблением категорий «государственные услуги», «муниципальные услуги» в тексте Конституции Российской Федерации [3].

Отношения, возникающие в связи с предоставлением публичных услуг, определены п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ [4]. Кроме того, публичные услуги — один из основополагающих институтов, обеспечивающих права граждан на обращение в органы публичной власти, закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации. Данное право корреспондирует с одним из главных принципов оказания публичных услуг — заявительным порядком обращения за их предоставлением.

В ходе реализации административной реформы был принят Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления публичных услуг» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ) [5] и соответствующее ему нормативное регулирование.

Сегодня законодательство об организации процесса предоставления публичных услуг состоит из достаточно большого количества нормативно-правовых актов как федерального, регионального, так и муниципального уровней организации публичной власти [6]. Основополагающим законом в данной сфере является Федеральный закон № 210-ФЗ, в котором впервые осуществлено комплексное правовое регулирование предоставления публичных услуг на законодательном уровне.

Указанным законом определены принципы предоставления публичных услуг, обозначены процедурные моменты, регламентированы вопросы оплаты предоставления услуг, закреплена правовая статус заявителей, а также органов публичной власти, содержится легальная дефиниция государственной (муниципальной) услуги. Качественное предоставление публичных услуг является приоритетной задачей государственного управления Российской Федерации, поскольку от этого зависит уровень жизни населения в целом. Здесь значительную роль сыграло открытие на территории всей страны многофункциональных центров предоставления публичных услуг, что впервые было определено Федеральным законом № 210-ФЗ [7]. Таким образом, важным аспектом Федерального закона № 210-ФЗ является определение базовых принципов предоставления публичных услуг.

Статьей 3 указанного закона определено, что нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением публичных услуг, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством, иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Анализ указанного закона с точки зрения построения системы правового регулирования порядка предоставления публичных услуг позволяет сделать вывод, что обязательным для субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) является издание (установление):

- перечней государственных услуг субъектов Российской Федерации, муниципальных услуг;

- порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг;

- правовых актов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о региональных системах межведомственного электронного взаимодействия;

- перечня сведений, находящихся в распоряжении государственных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и необходимых для предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти другого субъекта Российской Федерации и муниципальных услуг органами, предоставляющими муниципальные услуги, на территории другого субъекта Российской Федерации и др.

К рекомендательным нормам относятся нормы об установлении субъектами Российской Федерации (органами местного самоуправления):

- перечня услуг дополнительного характера, которые оказываются в субъекте Российской Федерации государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта Российской Федерации или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме;

— требований к форматам заявлений и иных документов, предоставляемых в форме электронных документов.

Анализ действующего правового регулирования в области оказания государственных услуг на региональном уровне позволил выделить два основных его вида:

1) регулирование путем издания законов субъектов Российской Федерации (республика Карелия, Краснодарский край, Архангельская область, Воронежская область, Кировская область, Курганская область, Магаданская область, Тамбовская область, Тюменская область и др.);

2) регулирование путем издания подзаконных актов субъектов Российской Федерации (Хабаровский край, Амурская область, Владимирская область, Иркутская область, Пензенская область и др.).

Учитывая отсутствие императивных норм федерального законодательства, устанавливающих вид правового акта, которым необходимо обеспечить правовое регулирование указанных выше правоотношений на уровне субъектов Российской Федерации, оба вида регулирования находятся в правовой плоскости, их применение создает комплексную композицию правового пространства указанных правоотношений. При этом, руководствуясь предоставленной свободой правового регулирования, большинство субъектов определили необходимым урегулировать данные правоотношения именно законами.

В свою очередь, можно выделить две группы нормативного содержания законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок предоставления публичных услуг:

1) распределение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам оказания государственных услуг (например, закон Архангельской области от 02.07.2012 № 508-32-ОЗ «О публичных услугах в Архангельской области и дополнительных мерах по защите прав человека и гражданина при их предоставлении» [8], закон Кировской области от 20.12.2011 № 114-ЗО «Об организации предоставления государственных услуг в Кировской области» [9] и др.);

2) дублирование положений федерального законодательства (например, закон Тамбовской области от 04.07.2012 № 166-З «Об организации предоставления публичных услуг в Тамбовской области» [10] и др.).

Правовое наполнение подзаконных актов субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере сводится в основном к регулированию порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг органами государственной власти субъектов Российской Федерации [11; 12].

Муниципальное нормотворчество, как правило, состоит

в разработке и утверждении административных регламентов предоставления публичных услуг и установлении порядка их разработки и утверждения (например, постановление администрации г. Иркутска от 24.11.2010 № 031-06-2856/10 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг» [13], постановление администрации г. Тулы от 16.05.2012 № 1272 «О Правилах разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг, исполнения муниципальных функций отраслевыми (функциональными) и территориальными органами администрации города Тулы» [14]).

Административному регламенту принадлежит основная роль в регламентации процессуальных аспектов единой системы нормативных правовых актов, так как он регулирует порядок, сроки, последовательность действий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных организаций, предоставляющих услуги, а также правовой статус должностных лиц. При этом тщательная детализация процесса предоставления услуги при разработке и принятии административного регламента является важным элементом противодействия коррупции.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод, что регламентация порядка предоставления публичных услуг представляет собой четкую систему норм права федерального, регионального и местного уровня, выстроенных в соответствии с иерархией. Так, законодательством федерального уровня определены вопросы, требующие обязательной (рекомендательной) регламентации субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, при этом пределы нормотворчества в данной сфере оставлены на усмотрение органов публичной власти регионального и муниципального уровня. Анализ системы правового регулирования в рассматриваемой области в целом позволяет прийти к выводу о приоритете федерального уровня регулирования данного института, поскольку региональное и муниципальное нормотворчество представлено исключительно нормами, регулирующими определенные федеральным законодательством вопросы.

Кроме того, анализ современного состояния административно-правового регулирования в сфере предоставления публичных услуг позволяет сделать вывод, что основная роль в развитии единой системы нормативных правовых актов принадлежит административному регламенту, ограничивающему свободу действий должностных лиц при предоставлении публичных услуг, что позволяет выстроить четкую систему допустимого вмешательства в сферу прав и свобод личности [15].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Душакова Л. А. Место государственных услуг в общей системе публично-правовых услуг // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 58–63.
2. Кулдыбаева И. У. Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг : дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. 240 с.
3. Кандрина Н. А. Конституционно-правовые основы регулирования отношений в сфере предоставления государственных услуг органами власти субъектов Российской Федерации. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=6427>
4. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. 04 авг.
5. Об организации предоставления публичных услуг : Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 2010. 30 июля.
6. Еремичева С. Г. Современные проблемы управления государственной и муниципальной собственностью. М. : Юстицинформ, 2014. 625 с.
7. Зенин С. С. Правовые формы оказания публичных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 7–15.

8. О публичных услугах в Архангельской области и дополнительных мерах по защите прав человека и гражданина при их предоставлении : Закон Архангельской области от 02.07.2012 № 508-32-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об организации предоставления государственных услуг в Кировской области : Закон Кировской области от 20.12.2011 № 114-ЗО // СПС «КонсультантПлюс».
10. Об организации предоставления публичных услуг в Тамбовской области : Закон Тамбовской области от 04.07.2012 № 166-З // СПС «КонсультантПлюс».
11. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 01.08.2011 № 220-пп // СПС «КонсультантПлюс».
12. Об утверждении порядков разработки, экспертизы и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также порядков запроса документов и (или) информации, подготовки и направления ответа на запрос о предоставлении документов и информации, необходимых для исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг органами исполнительной власти Хабаровского края : постановление Правительства Хабаровского края от 29.04.2011 № 117-пр // СПС «КонсультантПлюс».
13. О Порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг : постановление администрации г. Иркутска от 24.11.2010 № 031-06-2856/10 // СПС «КонсультантПлюс».
14. О Правилах разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг, исполнения муниципальных функций отраслевыми (функциональными) и территориальными органами администрации города Тулы : постановление администрации г. Тулы от 16.05.2012 № 1272 // СПС «КонсультантПлюс».
15. Якимова Е. М. Допустимые ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере предпринимательской деятельности // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2018. № 2 (55). С. 49–54.

REFERENCES

1. Dushakova L. A. Place of public services in the general system of public law services. *Science and education: economy and economy; entrepreneurship; law and management*, 2013, no. 11, pp. 58–63. (In Russ.).
2. Kulydybaeva I. U. *Legal regulation of the provision of electronic public services*. Diss. of the Candidate of Law. Chelyabinsk, 2014. 240 p. (In Russ.).
3. Kandrina N. A. *Constitutional and legal framework for regulating relations in the provision of public services by the authorities of the constituent entities of the Russian Federation*. (In Russ.). URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=6427>
4. The Constitution of the Russian Federation of 12/12/1993. Collection of the *RF legislation*, 2014. 04 Aug. (In Russ.).
5. On the organization of the provision of public services: federal law dated July 27, 2010 No. 210-FZ. *Russian newspaper*, 2010. July 30. (In Russ.).
6. Eremina S. G. *Modern problems of state and municipal property management*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 625 p. (In Russ.).
7. Zenin S. S. Legal forms of public services. *State power and local self-government*, 2014, no. 7, pp. 7–15. (In Russ.).
8. On public services in the Arkhangelsk region and additional measures for the protection of human rights of a citizen when they are provided: Law of the Arkhangelsk region dated 02.07.2012 No. 508-32-OZ. Consultant Plus.
9. On the organization of the provision of public services in the Kirov region: Law of the Kirov region of 20.12.2011, No. 114-ZO. Access from ATP «Consultant Plus».
10. On the organization of the provision of public services in the Tambov region: the Law of the Tambov region dated 04.07.2012 No. 166-Z. Access from ATP «Consultant Plus».
11. On the development and approval of administrative regulations for the execution of state functions and administrative regulations for the provision of public services by the executive bodies of state power of the Irkutsk Region: Resolution of the Government of the Irkutsk Region dated August 1, 2011 No. 220-PP. Access from ATP «Consultant Plus».
12. On approval of procedures for the development, examination and approval of administrative regulations for the execution of state functions and the provision of public services, as well as the procedures for requesting documents and (or) information, preparing and sending a response to a request for the provision of documents and information necessary for the performance of state functions and provision public services by the executive authorities of the Khabarovsk Territory: Resolution of the Government of the Khabarovsk Territory of April 29, 2011, No. 117-pr. Access from ATP «Consultant Plus».
13. On the Procedure for the Development and Approval of Administrative Regulations for the Provision of Municipal Services: Resolution of the Administration of the City of Irkutsk dated November 24, 2010 No. 031-06-2856/10. Access from ATP «Consultant Plus».
14. On the Rules for the development and approval of administrative regulations for the provision of municipal services, the performance of municipal functions by industry (functional) and territorial bodies of the administration of the city of Tula: the resolution of the administration of the city of Tula dated May 16, 2012. No. 1272. Access from ATP «Consultant Plus».
15. Yakimova E. M. Permissible restrictions of constitutional rights and freedoms of a person and a citizen in the field of entrepreneurial activity. *Bulletin of Omsk University. Series: Law*, 2018, no. 2 (55), pp. 49–54. (In Russ.).

Как цитировать статью: Пуляевская И. А. Система правового регулирования порядка оказания публичных услуг // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 3 (48). С. 295–298. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.48.355.

For citation: Pulyaevskaya I. A. System of legal regulation of the provision of public services. *Business. Education. Law*, 2019, no. 3, pp. 295–298. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.48.355.