VI. Административный регламент предоставления государственных услуг

**Понятие "административный регламент предоставления государственных и муниципальных услуг".** Новеллой административной реформы, получившей неоднозначную оценку в литературе, является введение в качестве самостоятельной государственной функции - предоставление государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти и местными администрациями.

Под функцией предоставления государственных и муниципальных услуг понимается деятельность по реализации функций органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, которая осуществляется ими непосредственно или через подведомственные учреждения либо иные организации по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Федерации полномочий органов, предоставляющих услуги.

Государственная (муниципальная) услуга выражается в совершении органом, предоставляющем услуги, административных действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документы) в связи с обращением физического или юридического лица (либо их уполномоченных представителей) в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них обязанностей.

Для услуги как функции управления характерны следующие признаки: она обеспечивает деятельность общезначимой направленности и реализует публичные интересы; адресована неопределенному кругу лиц; реализуется органом, обязанным предоставлять услуги непосредственно либо другим уполномоченным субъектам; основывается как на публичной, так и частной собственности; предоставляется заявителям бесплатно либо за плату в случаях устанавливаемых законодательством Российской Федерации.

Государственные и муниципальные услуги оказываются через коммерческие и некоммерческие организации, в том числе федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия. Соответствие качества и доступности государственных услуг установленным требованиям обеспечивают уполномоченные органы исполнительной власти путем осуществления контроля и надзора над предоставлением государственных услуг этими организациями.

Органы исполнительной власти обеспечивают опубликование перечня государственных услуг, оказываемых бесплатно и на платной основе, цен на услуги, а также требований к качеству и доступности государственных услуг. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг разрабатываются и утверждаются федеральными органами исполнительной власти (ст. 177 Бюджетного кодекса РФ).

Субъекты, обязанные реализовывать административный регламент оказания государственной услуги, - это государственный орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, наделенный соответствующими государственными полномочиями; организация, уполномоченная оказывать государственную услугу на основании правового акта органа исполнительной власти или договора о выполнении работ или оказании услуг для государственных нужд. Значительную часть услуг (публичные услуги в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, культуры и т.д.) органы исполнительной власти и органы местного самоуправления оказывают не непосредственно, а через профильные государственные учреждения.

Особое внимание должно быть уделено проблематике передачи функций по предоставлению государственных услуг в негосударственный сектор. Подобная передача допускается законодательством в административном порядке (преимущественно специально создаваемой структуре) на договорной основе.

Другой вариант передачи функции по оказанию государственных услуг негосударственным структурам предстает как следствие политического решения об уходе или сокращении воздействия государства на регулирование того или иного вида отношений. В подобном случае регулирование отношений в этой сфере отдается в негосударственный сектор.

Какой бы из вариантов не применялся для передачи государственных функций, очевидна необходимость сохранения государственного контроля над процедурами и качеством предоставления услуг.

В связи с отсутствием нормативного регулирования подобной передачи государственных функций в научных публикациях обосновывается потребность:

- определения критериев, на основании которых будут выявляться публичные услуги, подлежащие передаче негосударственным структурам;

- определения критериев, которым должны отвечать негосударственные структуры, чтобы выполнять публичные услуги;

- определения условий их передачи\*(78).

Своеобразной промежуточной моделью между предоставлением услуг органами исполнительной власти и органами местного самоуправления непосредственно либо через бюджетные учреждения является оказание публичных услуг автономными учреждениями - некоммерческими организациями, создаваемыми Российской Федерацией, субъектами Федерации или муниципальными образованиями для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта\*(79).

Административный регламент предоставления государственной услуги - это нормативный правовой акт органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, осуществляемых по запросу физического или юридического лица в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"\*(80).

В административном регламенте предоставления государственной услуги также определяется порядок взаимодействия между структурными подразделениями органа исполнительной власти и должностными лицами, взаимодействие органа исполнительной власти с заявителями, иными органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями при предоставлении государственной услуги.

Административные регламенты предоставления государственных услуг разрабатываются в том же порядке, что и регламенты исполнения государственных функций, а именно: органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится предоставление государственной услуги.

Основное назначение административного регламента государственных услуг - оптимизация (повышение качества) предоставления государственных услуг. В частности, важным критерием качества предоставления государственных услуг является сокращение количества документов, представляемых заявителями для предоставления государственной услуги, применение новых форм документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного предоставления идентичной информации, снижение количества взаимодействия заявителей с должностными лицами, в том числе за счет выполнения отдельных административных процедур (действий) на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и реализации принципа "одного окна", использование межведомственных согласований при предоставлении государственной услуги без участия заявителя, включая использование информационно-коммуникационных технологий, сокращение срока предоставления государственной услуги, а также сроков исполнения отдельных административных процедур и административных действий в рамках предоставления государственной услуги.

Административные регламенты предоставления государственных услуг утверждаются нормативными правовыми актами органов исполнительной власти (приказами, постановлениями), к компетенции которых относится предоставление соответствующей государственной услуги, либо нормативными правовыми актами вышестоящих органов исполнительной власти. Если в предоставлении государственной услуги участвуют несколько органов исполнительной власти, административный регламент предоставления соответствующей государственной услуги утверждается совместным, нормативным правовым актом (приказами, постановлениями) органов исполнительной власти. Наименование регламента определяется органом исполнительной власти его утверждающим, с учетом положения нормативного правового акта, которым предусмотрена государственная услуга.

В порядке, установленном регламентом, утвержденным органом исполнительной власти, предоставляются государственные услуги и органами местного самоуправления в рамках отдельных государственных полномочий субъекта Федерации, переданных им на основании закона субъекта Федерации.

Административные регламенты предоставления государственных услуг подлежат государственной регистрации в том же порядке, что и регламенты исполнения государственных функций. Они представляются органами исполнительной власти в Министерство юстиции РФ или в его территориальные органы.

**Структура административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг.** Требования к структуре административного регламента предоставления государственных и муниципальных услуг установлены в статье 12 Закона N 210-ФЗ.

Структура административного регламента должна содержать: общие положения; стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме; формы контроля за исполнением административного регламента; досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих.

Как видно, особенностью структуры административного регламента предоставления государственных услуг является обязательное наличие стандарта предоставления государственной услуги.

Стандарт предоставления государственной услуги должен содержать следующие элементы: наименование государственной услуги; наименование органа исполнительной власти непосредственно предоставляющего государственную услугу. В этой части стандарта должны указываться также требования пункта 3 ст. 7 Закона N 210-ФЗ, а именно: установление запрета требовать от заявителя осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, организации; результат и срок предоставления государственной услуги; перечень нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих предоставление государственной услуги; перечень документов, необходимых в соответствии с законодательством и иными нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги.

Документы, подаваемые заявителем в связи с предоставлением государственной услуги, приводятся в качестве приложений к административному регламенту. Если формы указанных документов установлены актами Президента РФ или Правительства РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Федерации, они не должны приводиться в качестве приложений к административному регламенту. Это же требование относится и к случаям, когда законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Федерации прямо предусмотрена свободная форма этих документов).

В административном регламенте должны также указываться требования пунктов 1 и 2 ст. 7 Закона N 210-ФЗ - установление запрета требовать от заявителя:

- предоставления документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги;

- предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Федерации, муниципальными правовыми актами.

**Требования к административным регламентам предоставления государственных услуг.** Общие требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг предусмотрены главой 2 Закона N 210-ФЗ\*(81).

Услуги должны соответствовать нормам федеральных законов, нормативным правовым актам Президента РФ и Правительства РФ, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Федерации, устанавливающим требования к их качеству и доступности.

Как и в административном регламенте исполнения государственных функций, в регламенте государственных услуг содержатся: перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги и оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, а также требования к порядку их выполнения; формы контроля за предоставлением государственной услуги; порядок досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также должностных лиц.

В отличие от упоминаемого регламента исполнения государственных функций, административный регламент предоставления государственных услуг содержит некоторые требования, вытекающие из особенностей их предоставления. Так, в регламенте государственных услуг должны определяться:

- порядок, размер и основания взимания государственной пошлины или иной платы, взимаемой за предоставление государственной услуги;

- порядок, размер и основания взимания платы за предоставление услуг, необходимых и обязательных для предоставления государственной услуги, включая информацию о методиках расчета такой платы;

- максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной услуги, услуги организации, участвующей в предоставлении государственной услуги, и при получении результата предоставления таких услуг;

- срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги, услуги организации, участвующей в представлении государственной услуги;

- требования к помещениям, к местам ожидания и приема заявителей, размещению информации о порядке предоставления государственной услуги;

- показатели доступности и качества государственных услуг (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-телекоммуникационных технологий) и иные показатели качества и доступности предоставления государственной услуги);

- иные требования, учитывающие особенность предоставления государственных услуг, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг и особенность предоставления государственных услуг в электронной форме.

Изменения в административные регламенты предоставления государственных услуг вносятся в случае изменения законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства субъекта Федерации, регулирующего предоставление государственной услуги, изменения структуры органов исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится предоставление государственной услуги, а также по предложениям органов исполнительной власти, основанным на результатах анализа практики применения административных регламентов предоставления государственных услуг.