

Критика некоторых элементов законопроекта
«О стандартах и административных регламентах деятельности
государственных органов и органов местного самоуправления»

Нестеров А. В.

Профессор Высшей школы экономики, д.ю.н.

Несмотря на многочисленную критику предыдущих законопроектов за данную тему [1, 2, 3, 4], разработчики теперь уже нового законопроекта по прежнему остаются на позициях, что исполнительная власть всех уровней не предоставляет правообеспечивающие услуги, а занимается деятельностью.

Если исходить из такой посылки, то тогда законопроект можно и не критиковать. Всем известно «Хотели как лучше, но получилось как всегда». Вопрос – только, кому лучше?

Существует несколько принципиальных правовых тем, отсутствие обсуждения которых приведет к очередному правовому кентавру. Мы выделим только восемь вопросов.

Что исполняет исполнительная власть и имеет ли она отношение к правообеспечению граждан и юридических лиц?

Являются ли «государственные услуги» услугами или помощью?

Что такое услуга и существует ли у нее отчуждаемый результат?

Что такое стандарт государственной услуги и национальный стандарт?

Приобретает ли ОИВ статус услугодателя, а «заявитель» статус услугополучателя?

Распространяется ли действие ФЗ РФ «О защите прав потребителя» на государственные услуги?

Должен ли «стандарт государственной услуги» устанавливать рыночные требования к качеству или национальные требования к пригодности процесса предоставления услуги и документации по ней?

Можно ли принципиально провести судебную экспертизу «результатов государственной услуги»?

К сожалению, законопроект не отвечает ни на один из этих вопросов. Более того, по сравнению с предыдущими законопроектами более усложняет его понимание. А ведь он был задуман для упрощения хождения простых людей по коридорам исполнительной власти, т. е. должен быть им понятен, хотя бы по принципиальным вопросам.

Рассмотрим только одну дефинитивную четвертую статью.

Сразу оговорим, что государственная услуга является только разновидностью властной услуги, в которую входят государственная и муниципальная услуги. Обычно услуги оказываются, но разработчикам более подошел термин «услуга предоставляется», хотя они используют, и такие термины, как «исполнять» и «применять». Действительно, если исполнительная власть, то она должна исполнять. Однако это не так, исполнять и соблюдать должны граждане и юридические лица, а исполнительная власть будет применять Законы. Что, естественно, неверно при эквивалентности прав и обязанностей при равноправном взаимодействии по правообеспечению граждан и юридических лиц.

Внесение понятия «государственный орган» в глоссарий законопроекта совершенно не обосновано. Поэтому первая дефиниция избыточна. А дефиниции терминов, используемых в законопроекте, должны быть необходимыми и полными, но не избыточными. Кроме того, термины законопроекта должны соответствовать правилам юридической техники и не вступать в коллизию с терминами из других законов РФ. Например, почему нет термина «качество государственной услуги» или «доступность услуги»? В соответствии с ФЗ РФ «О техническом регулировании» под требованиями стандартов подразумеваются определенный набор требований. Не противоречат ли требования стандарта государственной услуги Законопроекта стандартным требованиям?

Вторая дефиниция посвящена понятию функции. Функция не направление деятельности, а средство достижения целей. Например, достичь уровня удовлетворенности граждан от функционирования ИОВ в 70% в 2010 г. [5]. Функциями исполнительные органы власти (ИОВ) наделяются для решения определенных задач (проблем). При этом одна функция может использоваться при решении нескольких задач в одном органе или в нескольких органах. Например, информирование граждан. Полномочия же нужны для реализации функций, а не наоборот. В полномочия входят не только права и обязанности, но и ответственность.

Следующая дефиниция должна определить и объяснить основное понятие – властную услугу. Однако ни один простой человек не поймет ее. Дадим термину «властная услуга» следующую дефиницию.

Властная (государственная или муниципальная) услуга есть общественно значимая услуга по правообеспечению услугополучателя, предоставляемая услугодателем в соответствии со стандартом властной услуги.

Термин «получатель (потребитель, пользователь)» обозначает статус, а его определение в законопроекте расшифровывает его, как носитель статуса. Поэтому должен использоваться термин «услугополучатель властной услуги», а не получатель или заявитель, т. к. юридическое лицо не может непосредственно взаимодействовать с исполнителем услугодателя.

Услугополучатель властной услуги есть гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин, лицо без гражданства (далее - гражданин), юридическое лицо или предприниматель без образования юридического лица (далее организация) или их уполномоченные представители, имеющие конституционные права и свободы, конституционные обязанности и/или законный интерес на получение властной услуги и/или желающие получить властную помощь.

Необходимо ввести термин «услугодатель», т.к. властные услуги сейчас предоставляют не только ОИВ, но и бюджетные учреждения и организации, предприятия и предприниматели.

Нет в глоссарии термина исполнитель услугодателя властной услуги, а применяется слово «должностное лицо», что неверно, т. к. у услугодателя может работать работник.

Для расшифровки понятия властная услуга надо, хотя бы немного, определить ее виды. В законопроекте даны только два ее вида – административная и информационная властная услуги. На самом деле, к общественно значимым услугам относятся не только властные услуги, а во властную услугу входят не только административные и информационные услуги, но и иные, на которых сейчас останавливаться не будем.

В административную властную услугу входит реализация конституционных прав и свобод, включая возникновение, изменение, прекращение, подтверждение прав гражданина или организации, в виде установления и фиксации юридических фактов в документарной форме, и/или оказание содействия в исполнении ими своих конституционных обязанностей, и/или получение необходимой социальной помощи и/или поддержки, в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, в виде действий, продукции и/или финансовых средств.

Потенциальный услугополучатель не должен подавать заявку, т. к. он не заявитель. Этот документ в письменной или электронной форме для административных или информационных услуг должен называться «требование» на предоставление информационной или административной или иной властной услуги. В устной форме нужно обращаться только за предоставлением информационной помощи.

Требование предоставляется конечному услугодателю. Так как возможны сложные комплексные властные услуги, в частности, в предоставлении властной услуги могут участвовать различные уровни власти, различных

ведомств, разнородные субуслогодатели или различные исполнители, то за организацию их взаимодействия должен отвечать конечный услугодатель и его исполнитель.

Кроме требования на предоставления административной услуги по реализации конституционных прав и свобод, должна существовать заявка-требование на предоставление административной услуги по обеспечению законных интересов потенциального услугополучателя.

Если требование или заявка-требование будет принято, то потенциальный услугополучатель становится услугополучателем со всеми правами, обязанностями и ответственностью, предусмотренными Законом.

Для получения информационной помощи или услуги должны существовать другие формы обращения к исполнителю или услугодателю.

Если мы называем документ стандартом, то должны соблюдать требования к легальному термину «стандарт» в РФ, который установлен в [6]. Существуют национальные стандарты и своды правил (традиционное название сводов стандартов для ведомств). Поэтому стандарты властных услуг должны относиться к национальным или муниципальным стандартам. Стандарт властной услуги должен быть оформлен в виде национального стандарта или элемента свода правил (элемента свода муниципальных стандартов).

Далее отметим, что стандарты содержат рекомендательные требования, а не обязательные. Но если не властный услугодатель захочет предоставлять властные услуги, то он должен присоединиться к системе властных услуг. В этой системе применение стандартов властных услуг является обязательным. В эту систему автоматически входят все ОИВ. Какие же общие требования должны входить в национальный или муниципальный стандарт властных услуг? Подробно требования описаны в [1]. Кратко, для административной услуги это требования к: 1) основаниям, по которым потенциальный услугополучатель имеет право на предоставление данной услуги, 2) процессу предоставления услуги, 3) выдаваемым документам, в которых фиксируются

юридические факты, и 4) условиям, в которых происходит взаимодействие исполнителя услугодателя и услугополучателя или его представителя.

В требования не должны входить требования по качеству, т. к. они по своей природе являются рыночными и отражаются в стандартах организаций. Вместо них должны входить требования по пригодности процесса предоставления услуги, т. к. без данных требований ни один судебный эксперт не возьмется за выполнение судебной экспертизы по данной услуге, а также требования по безопасности, в том числе по антикоррупционной безопасности.

Хотя административный регламент не входит в тему статьи, он непосредственно связан со стандартами властных услуг, т. к. существует большое количество административных регламентов предоставления государственных услуг.

Обычно различают действия и их описания, что не наблюдается в законопроекте. Обычно процедура это описание конечного количества действий, а стадия это конечная последовательность действий. Даже опытный чиновник сразу не поймет определение стадии в законопроекте.

Кроме того, исполнитель ИОВ, на наш взгляд, должен выполнять не действия, а операции. Это принципиальное соображение, которое касается и операций в процессе предоставления услуги. Процедура же есть часть регламента или стандарта, в которой установлены требования к операциям, но не сами операции. Операции же есть элементарные части процесса исполнения функций при решении задач или предоставлении услуг.

Судя по определению административное действие, должно быть, предусмотрено административным регламентом. Как быть с административными действиями при предоставлении государственной услуги?

Что делать, если часть действий не предусмотрена, но они выполняются. Вспомним «итальянскую забастовку», когда все делается только по инструкции. Выход один, перейти к термину «операция» – это конечная последовательность планируемых и контролируемых действий (решений),

обязательно заканчивающихся искомым продуктом при использовании хотя бы одного инструментария и одного ресурса. Тогда появляется возможность подсчета необходимого инструментария и ресурсов. Очевидно, среди разработчиков законопроекта не было ни одного проектировщика деловых процессов.

В заключении необходимо остановиться на термине «многофункциональный центр в виде организации, уполномоченной на организацию предоставления государственных (муниципальных) услуг». Какова правовая форма этой организации, кто ее будет уполномочивать, будет ли она только организовывать и/или предоставлять властные услуги, что входит в организацию властных услуг? К сожалению, дефиниция термина не выдерживает критики.

Литература

1. Нестеров А. В. Сервис и услуги: комплексный подход. – М.: ВШЭ, 2007. – 150 с.
2. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. - №11. – С. 22 – 26.
3. Нестеров А. В. Некоторые аспекты проекта ФЗ РФ «О стандартах государственных услуг» // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. - №4. – С. 35 – 38.
4. Нестеров А. В. О качестве государственного и муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - №1. – С. 5 – 8.
5. О Программе административной реформы на 2005 – 2010 гг. // csr.ru.
6. ФЗ РФ «О техническом регулировании».

