



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-2-289-304

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В США И РОССИИ

И.Д. Новикова

Российский университет дружбы народов
Юридический институт

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Приняв в 1993 г. Конституцию и провозгласив себя социальным государством, Российская Федерация возложила на себя обязанность не властно воздействовать на своих граждан, а предоставлять им услуги. Вместе с тем оказание услуг стало новой, несвойственной ранее сферой деятельности государственного аппарата. Учитывая это, особую актуальность имел вопрос создания в России качественно новой системы государственного управления. С начала 2000-х гг. его решение напрямую связано с «административной реформой», в рамках которой помимо всего прочего в отечественный правовой оборот был введен термин «государственная услуга».

В настоящее время вопрос повышения эффективности оказания государственных услуг все также остро стоит на повестке дня, т.к. в сфере реализации гражданами и организациями своего права на получение государственных услуг остается нерешенным еще целый ряд проблем, основная из которых — отсутствие полноценной законодательной основы, регламентирующей институт государственных услуг.

Автор, проведя сравнительно-правовой анализ норм административного законодательства Российской Федерации с законодательством США, считающимся более прогрессивным в рассматриваемой сфере, предпринимает попытку выявить наиболее значимые преимущества и недостатки действующей отечественной правовой базы в сфере оказания государственных услуг. С учетом сделанных выводов автор формулирует предложения, направленные на повышение эффективности управленческих решений в сфере оказания государственных услуг.

Ключевые слова: административно-правовые нормы, административная процедура, административный процесс, административный регламент, государственные услуги, государственное управление, публичная власть, частные лица

I. ВВЕДЕНИЕ

Центральным элементом в системе обеспечения эффективности деятельности публичной администрации в сфере оказания государственных услуг выступает качественная законодательная база. Как верно отмечено многими современными авторами, правовое регулирование, будучи одной из основных составляющих института государственных услуг, предполагает достижение таких важных целей, как нейтрализация анонимности в административных про-

цессах и повышение прозрачности решений, которые принимают органы власти и их служащие (Voropina, Kostina, Kukartseva, 2017:55).

В Российской Федерации законодательство в данной сфере общественных отношений еще только формируется, отчасти поэтому является недостаточно систематизированным: нормы, регламентирующие оказание государственных услуг, можно встретить в текстах нормативно-правовых актов разного уровня и различной отраслевой принадлежности. Большое влияние на несовершенство законодательной базы, а также практики его применения, оказывает отсутствие единообразной теоретической основы.

Абсолютно иную картину можно наблюдать в США, где институт государственных услуг имеет более продолжительную историю развития, а потому является более эффективным. В этой стране взаимодействие граждан с государством строится на основе единообразных, «прозрачных» правил, установленных Федеральным законом об административной процедуре (Administrative procedure act), действующим уже более 70 лет.

II. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО США ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Институт оказания государственных услуг США считается уникальным. Его отличительные черты обусловлены особым развитием государственной службы, зависимой, в свою очередь, от американской политической системы, не имеющей аналогов в мировом пространстве.

Изначально в США отсутствовал должный, научно обоснованный подход к решению вопроса об организации системы предоставления публичных, общественных, доступных для всех услуг. Причиной этому служило широкое распространение мысли о том, что «свободная земля сформировала американца как рассчитывающую исключительно на себя личность». Однако в последующем пришло осознание того, что центр не может оставаться в стороне от решения социально-значимых вопросов. Особенно это стало понятно в период преодоления последствий Великой депрессии, когда в американской литературе стала активно развиваться теория общественных (иначе — публичных) благ (public good), связанная, в первую очередь, с именем американского экономиста, лауреата Нобелевской премии по экономике, Пола Энтони Самуэльсона. Он считал, что никто иное как государство несет ответственность за достижение национального общественного блага, поскольку на государство возложена обязанность по обеспечению благосостояния своих граждан. Помимо этого, государство в состоянии предугадывать то, какие блага пожелают к потреблению граждане. Для этого в распоряжении государства имеется широкий и надлежащим образом организованный механизм государственного управления, финансируемый за счет налогообложения.

Стоит отметить, что именно разработка теории общественных благ (public goods) оказала значительное влияние на все последующее развитие ин-

ститута государственных услуг в США. Все концепции и стратегии — «Новый публичный менеджмент» (New Public Management, NPM), «Перестройка правительства» (Reinventing Government), «Изобретение государства заново» (Reinventing government, REGO), «Эффективное руководство» (Good governance, GG) и т.п. — основывались на том, что потребности и интересы граждан, выступающих клиентами государственной службы, потребителями государственных (публичных) услуг, должны иметь наибольший приоритет. В частности, эта идея была использована Президентом США Б. Клинтонем и вице-президентом США А. Гором при проведении административной реформы, затронувшей в том числе федеральные агентства — государственные органы, прямо несущие ответственность за предоставление услуг населению.

Оценивая, в целом, все реализованные в США реформы государственного управления, можно прийти к выводу о том, что, несмотря на наличие целого ряда недостатков, с помощью проведенных мероприятий руководству страны удалось достичь основной преследуемой ими цели — создать на территории современной Америки институциональную основу для повышения уровня обслуживания граждан государством.

Что касается законодательной оформления данной сферы общественных отношений, то со ссылкой на мнение К.Х. Ибрагимова стоит указать, что в Америке вопрос определения полномочий и порядка деятельности исполнительных органов власти (агентств, ведомств, департаментов и т.д.) достаточно долго не имел единообразной регламентации, это, в свою очередь, являлось причиной неравного положения участников административного процесса. Для нивелирования данной проблемы в 1946 г. Конгрессом США был разработан и принят Закон об административной процедуре (Administrative procedure act, 1946), наделенный в последующем статусом своеобразного свода федерального административно-процессуального законодательства, призванного унифицировать и стандартизировать работу федеральных правительственных органов (Ibragimov, 2012:10). На протяжении небольшого периода все американские штаты утвердили местные законы, во многом соответствующие основным положениям, включенным в федеральный закон об административной процедуре. В итоге сегодня весь объем административных процедур на территории всей Америки регулируется довольно однородно.

Кстати, именно Закон об административной процедуре 1946 г. оказал заметное влияние на формирование в правовой системе США отрасли административного права, имеющей особую структуру.

Американские юристы практически единодушны во мнении о том, что посредством административно-правовых норм в США осуществляется регламентация полномочий и порядка деятельности органов исполнительной власти, а также контроль судов за ними. Организация внутренней структуры административной системы и взаимоотношения между отдельными ее составными частями этой отрасли права не охватываются. Следовательно, предмет административного права состоит из трех объектов: административного правотворче-

ства (rule making), административной внесудебной деятельности (adjudication), судебного контроля за администрацией (judicial review) (Kozyrin, 1996:5–7).

Главная функция всех административно-правовых норм при этом заключается в предоставлении защиты частным лицам, вынужденным вступать в правоотношения с бюрократическим аппаратом. Еще на заре оформления административного права США как самостоятельной отрасли права Э. Фройнд приходил к выводу о том, что система административного права аккумулирует в своем составе нормы, направленные на контроль за администрацией, а не нормы, которые данной администрацией создаются в личных целях¹. Отечественные авторы, к примеру, Л.Н. Сергеева, также выделяют такую характерную черту американского административного права, как сосредоточение внимания не на деятельности учреждений, а главным образом на частных лицах, участвующих в административном процессе, их правах и возможностях, потому процедурные нормы в административном праве данной страны доминируют (Sergeeva, 2011:80).

Н.И. Петрыкина, понимая под административными процедурами механизм, направленный на обеспечение защиты прав частных лиц от произвольных действий со стороны публичных властей, справедливо указывает на то, что гражданин при вступлении во взаимоотношения с публичной администрацией (государственными, муниципальными органами, их служащими и др.) сталкивается лицом к лицу с мощнейшим аппаратом, располагающим властными, финансовыми, кадровыми ресурсами; лишь наличие в праве США, равно как и других стран общего права (Великобритания, Австралия и др.), детально разработанных административных процедур (таких, например, как институт подачи жалобы на неправомерные действия и решения властных органов и их должностных лиц) позволяют должным образом «уравновешивать» правовые возможности частного лица и обеспечивать эффективную защиту его интересов в спорах с органами публичной администрации (Petrykina, 2011:93).

Сравнительный анализ американского административного права с российским административным правом дает возможность выявить такую особенность последнего, как традиционный подход уделять большее внимание нормам, посвященным определению правового статуса органов государственной (муниципальной) власти и порядку их деятельности. Помимо этого, институт административной ответственности по праву Российской Федерации — это, в первую очередь, меры ответственности, которые лица несут непосредственно перед государством, а не перед потерпевшей стороной (Volkov, 2018:46). Все это является весомой причиной злоупотреблений карательными санкциями и наличия у частных лиц слабых правовых возможностей по защите своих прав и интересов при общении с органами власти. Указанная проблематика затрагивается в работах многих отечественных теоретиков и практиков, но, несмотря на

¹ Freund E. Cases on Administration law. Chicago; L.: The University of Chicago Press, 1928, p. 2.

это, разработанный, в частности, еще в начале 2000-х гг. законопроект об административных процедурах до сих пор в России не принят.

В условиях отсутствия подобного правового акта в нашей стране интерес представляет изучение американского опыта развития правового регулирования административных процедур по оказанию государственных услуг.

В Соединенных Штатах Америки нормы Федерального закона об административной процедуре (*Administrative procedure act*, 1946)² с некоторыми редакционными изменениями действуют на протяжении вот уже более семидесяти лет. Структурно он представляет собой небольшой по объему документ (исначально он состоял из 11 статей (параграфов) на двух десятках страниц, сегодня их 46), при этом, по содержательному наполнению он достаточно объемён.

Преимущество Закона заключается в наличии глоссария, раскрывающего такие термины, как «частное лицо», «сторона административного процесса», «правило», «нормотворчество», «распоряжение», «санкция», «поощрение» и т.д. Так, под частным лицом американский законодатель понимает любое физическое лицо, партнерство, корпорацию, ассоциацию, государственную или частную организацию, отличные от агентства. Последним, в свою очередь, может быть любой правительственный орган Соединенных Штатов.

В контексте сказанного нельзя умолчать о такой характерной черте системы публичного управления США, как отсутствие правительства в качестве обособленного органа исполнительной власти. В соответствии со ст. 2 разд. 1 Конституции США «исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов Америки». Отдельных статей или разделов, устанавливающих полномочия Президента, в Конституции нет. Нормы о структуре правительства, системе его взаимодействия с Президентом в Основном Законе также отсутствуют. Вместе с тем толкование Конституции, иных законодательных актов, а также практики организации исполнительной власти позволяет рассматривать Правительство США с точки зрения широкого подхода, относя к нему: Президента, Вице-президента, Исполнительный офис Президента (EOP), исполнительные департаменты (министерства), независимые агентства (Федеральный резерв — FRS, Национальное управление по трудовым отношениям — NLRB, Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства — NASA и др.) и правительственные корпорации (почтовая служба, американская транспортная корпорация и др.) (Роров, Migachev, Tikhomirov, 2011:149). Таким образом, все перечисленные структуры (далее — административные, правительственные органы) обязаны при осуществлении своей деятельности применять положения Закона США об административной процедуре.

² Federal Administrative Procedure Act, 1946, in: United States Code (§§ 500–504, 551–559, 571–584, 701–706) // The Climate Change and Public Health Law Site [Электронный ресурс]. URL: <https://catalog.hathitrust.org/Record/002885033> (дата обращения: 25.04.2019).

Существенная особенность (и преимущество) американского Закона — это уравнивание в рамках административного процесса статуса правительственных органов и частных лиц. Правам первых прямо корреспондируют обязанности вторых, и наоборот. Например, при подготовке к вынесению административного акта орган власти должен известить заявителя об этом и заслушать его мнение по затронутым в акте вопросам, в свою очередь, заявитель обязан предоставить свои комментарии к акту.

С учетом распространения норм Закона США об административной процедуре на многие сферы общественных отношений многие исследователи (как зарубежные, так и отечественные) придерживаются точки зрения о том, что указанный Акт выступает своеобразным единым кодексом всей отрасли американского федерального административного (иначе — административно-процессуального) права. Профессор Б. Шварц, указывая на высокую значимость Закона, особо подмечает тот факт, что *Administrative procedure act* — это первая в англосаксонском праве попытка на законодательном уровне закрепить основные, принципиальные положения, позволяющие единообразно урегулировать административные процедуры; в нем удалось обобщить наиболее эффективные наработки, уже апробированные в административной практике, при их дальнейшем совершенствовании (Schwartz, 1962:134–135).

А.А. Чатурведи и С.А. Капустин приходят к выводу о том, что сама предусмотренная законодательством США административная процедура представляет собой установленный нормативно порядок последовательного осуществления уполномоченными административными органами согласованных действий, направленных на реализацию их полномочий, предусмотренных законодательными и иными нормативно-правовыми актами (Chaturvedi, Kapustin, 2011:192). В соответствии с Законом 1946 г. (в редакции принятых к нему поправок) административная процедура — это этапный процесс, состоящий из следующих последовательных действий: 1) поиск и сбор данных, 2) разработка проекта индивидуального (либо нормативного) акта, 3) рассмотрение акта путем проведения открытых слушаний, 4) вынесение решения по итогам заседания, 5) доведение решения до сведения заинтересованных лиц, 6) оспаривание решения путем направления жалобы как в адрес вышестоящих инстанций, так и суда, 7) вынесение постановления по административному спору.

Основное предназначение правового института административных процедур — это должный уровень оказания государственных услуг и выполнения иных государственно-властных полномочий. Соблюдение требований норм, включенных в данный правовой институт, призвано ограничивать произвол в реализации дискреционных полномочий, в том числе с помощью введения легальных критериев действий участников административного процесса. А, принимая за постулат утверждение о том, что только посредством упорядочения деятельности властных органов, она может иметь такие характеристики, как открытость и предсказуемость, наличие в США Федерального закона об административной процедуре, аналогичных законов штатов и городов, их соблюдение

свидетельствует о последовательном движении к организации эффективного, прозрачного и демократичного государственно-административного аппарата, ориентирующегося в своей повседневной работе на интересы частных лиц. В контексте сказанного важно обратить внимание на то, что предусмотренные Законом 1946 г. правила выступают не столько набором законодательно закреплённых принципов, сколько гарантиями, обеспечивающих реальную возможность заинтересованных лиц при нарушении их прав и интересов обратиться в суд с требованием об обжаловании незаконных действий со стороны административных органов.

Каждая конкретная административная процедура (получение лицензии, оформление визы, регистрация права собственности и т.д.) предусматривает собственный алгоритм, объём предоставляемых и получаемых документов, однако все они предполагают соблюдение обязательных требований, установленных Законом США об административной процедуре. Иными словами, положения Закона распространяются на все административные процедуры, вне зависимости от того, в какой сфере общественных отношений они реализуются и какой правительственный орган в них участвует.

В этом заключается одно из основных отличий американского законодательства от российского, в нормах которого отсутствует единый нормативный правовой акт, посвящённый правовой регламентации административных процедур. Например, при обращении в орган государственной регистрации прав на недвижимое имущество для должностных лиц этого органа и заявителей приоритет имеют процедурные нормы Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в случае регистрации юридических лиц — Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и т.д.

Обобщая сказанное, можно прийти к выводу, что при организации взаимодействия населения с публичной властью только на основании соблюдения единых правил достижимо обеспечение прав и интересов частных лиц, лишь так им может предоставляться защита от административных злоупотреблений. Действительно, правовое государство не вправе отдавать на откуп административным (правительственным) органам регламентацию таких важных сфер деятельности, как правила принятия административно-правовых актов, порядок совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий.

III. ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РФ

В нашей стране достаточно распространено утверждение о том, что важнейший фактор, обеспечивающий эффективность деятельности государства

в сфере оказания услуг, — это качественная правовая база (Kandrina, 2017:13; Lebedeva, 2017:42). Ее основу составляют Конституция РФ и специальные федеральные законы. Причем не менее значимы в данной сфере и требования различных подзаконных административно-правовых актов, в первую очередь тех, которые издаются исполнительными органами власти в процессе ведомственного нормотворчества.

Еще в начале 2000-х, т.е. на начальном этапе административной реформы, обращалось особое внимание на то, что в системе административного законодательства должен сформироваться новый институт, а именно институт оказания государственных услуг гражданам (Khabrieva, Tikhomirov, Orlovsky, 2004:407). Абсолютно справедливо утверждение А.М. Гоголева о том, что основное направление реформаторских усилий должно заключаться в изменении взаимоотношений государства и гражданина, где государству должна быть отведена функция своеобразного «сервисного центра» по обслуживанию интересов человека и гражданина, а административному праву — функция юридического обеспечения такой деятельности (Gogolev, 2018:21). И сегодня уже с полной уверенностью можно констатировать, что общественные отношения, возникающие по поводу оказания органами исполнительной власти государственных услуг в образовании, медицине, связи, управлении государственной собственностью и др., составляют важный элемент предмета административного права России, а нормы, их регламентирующие, — его системы.

В результате многолетнего проведения административной реформы в Российской Федерации удалось сформировать объемный массив законодательных актов, посвященных государственным услугам. При этом основным нормативным правовым актом, определяющим некий алгоритм оказания государственных услуг, считается Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ (далее — Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ). Данный Закон и принятые в соответствии с ним акты Правительства РФ⁴ состоят из норм общего характера, регулирующих общественные отношения в сфере оказания государственных услуг, обязательных к применению всеми субъектами, участ-

³ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; 2018. № 31. Ст. 4858.

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1043 «О формировании, ведении и утверждении общероссийских базовых (отраслевых) перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и федеральных перечней (классификаторов) государственных услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации» (ред. от 31.03.2018) // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5459; 2018. № 15 (ч. 5). Ст. 2162; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (ред. от 03.11.2018) // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169; 2018. № 46. Ст. 7050; и др.

вующими в данном административном процессе (выделено авт.). В свою очередь, детальная и системная регламентация деятельности исполнительных органов власти и их должностных лиц происходит на подзаконном уровне посредством разработки и утверждения административных регламентов, содержащих конкретные требования к порядку совершения административных процедур и иных административных действий (выделено авт.)⁵.

Считается, что в отечественную управленческую практику понятие «административный регламент» впервые было введено Концепцией административной реформы на 2006–2010 гг., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789–р (Grishchenko, 2018:58). Между тем это несколько ошибочная позиция. Из некоторых источников следует достоверная информация о достаточно активном применении регламентов в дореволюционной России. К примеру, по свидетельству Н.А. Погодиной, Морской таможенный регламент от 1724 г. позволил значительно детализировать многие таможенные формальности, что существенно улучшило таможенный досмотр. Этому способствовало в том числе то, что в Регламенте определялись должностные обязанности досмотрщиков и этапы прохождения таможенных процедур.

Значение современных административных регламентов также заключается в необходимости иметь упорядоченную систему обязательств органов, ответственных за оказание государственных услуг, перед обществом, а также в создании процедур контроля и оценки их деятельности. Среди наиболее значимых целей появления в правовой системе Российской Федерации регламентов оказания государственных услуг вслед за С.С. Зениным можно назвать: сокращение сроков предоставления государственных (муниципальных) услуг, уменьшение количества необходимых документов для их получения, установление исчерпывающего перечня оснований для отказа в получении государственной (муниципальной) услуги и т.д. (Zenin, 2015:67).

Включение в законодательные акты ранее неизвестной дефиниции «административный регламент» не могло остаться без внимания ученых, сразу активно включившихся в процессы изучения нового административно-правового феномена. В контексте сказанного хочется поддержать точку зрения К.В. Давыдова, в соответствии с которой административные регламенты исполнительных органов власти — это новое и достаточно интенсивно эволюционирующее явление в сфере административно-правовых отношений (Davydov, 2010:13). Уместно сослаться и на мнение А.В. Яцкина о том, что ни в федеральных законах РФ, ни в постановлениях Правительства РФ не установлены персональные меры ответственности в системе реализации административных процедур; де-

⁵ Амелин Р.В., Григорьева Е.А., Подсумкова А.А., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) / Под ред. С.Ю. Наумова [Электронный ресурс]. СПС КонсультантПлюс, 2011.

тальное описание конкретных действий в текстах регламентов в российской правовой практике носит беспрецедентный уровень, т.к. регламенты позволяют доводить такое описание до уровня «ответственных» лиц (Yatskin, 2006:23). Именно последнее утверждение, как полагает цитируемый автор, и служит подтверждением того, что административные регламенты по праву уже играют роль значимой, самостоятельной формы правового акта управления.

Анализ определений дефиниции «административный регламент», приводимых в действующих правовых актах РФ, позволяет прийти к выводу о том, что административный регламент — это административный акт, в котором описывается административная процедура (административные процедуры) оказания государственной услуги; содержательным наполнением акта выступают процедурные («технологические») нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий исполнительных органов власти, участвующих в процессах оказания государственной услуги.

Нельзя не отметить, что в течение 8 лет, т.е. с момента введения в действие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, в России можно наблюдать достаточно активный процесс регламентации административных процедур, опосредующих оказание государственных услуг. Особенно это заметно на региональном и местном уровнях. При этом среди специалистов отсутствует единое мнение о количестве разработанных и принятых административных регламентов предоставления государственных услуг. Нет и актуальных статистических данных, подтверждающих достоверность тех или иных выводов. На сайте Минэкономразвития России сегодня размещены лишь сведения о том, что за 10 лет (с 2006 по 2015 гг.) федеральные исполнительные органы власти разработали и утвердили свыше 550 административных регламентов, региональные органы — более 17 000, местные органы — около 94 000⁶.

Но даже эта информация позволяет заявить о действительно колоссальном объеме проделанной работы. Внедрение административных регламентов оказания государственных услуг уже позволило в определенной степени осуществить систематизацию полномочий исполнительных органов власти и их должностных лиц, сделать упорядоченными большое количество административных процедур, рационализировать содержание нормативных актов, устанавливающих результаты и сроки исполнения органами власти возложенных на них полномочий, восполнить имеющиеся законодательные пробелы. Однако утверждать, что к настоящему времени процесс административной регламентации всего спектра государственных услуг получил свое логическое завершение, пока нельзя. Как показывает практика, предусмотренные административными регламентами процедуры оказания государственных услуг нередко «дают

⁶ Регламентация и стандартизация предоставления государственных и муниципальных услуг, а также перевод этих услуг в электронный вид // Официальный сайт Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/standarts/> (дата обращения: 25.04.2019).

сбои». Имеют место быть ситуации с задержками выдачи лицензий, различного рода разрешений и свидетельств. Граждане по-прежнему вынуждены прикладывать значительные усилия и нести дополнительные издержки (в том числе временные) в целях получения нужных документов.

Автор настоящей статьи полагает, что неким «итогом» законотворческой деятельности в рассматриваемой сфере общественных отношений может (скорее даже должен) стать Федеральный закон «Об административных процедурах», который будет содержать в себе универсальные, унифицированные нормы, распространяющиеся на все административные процедуры, в том числе и по оказанию государственных услуг. Действием указанных норм в первоочередном порядке должны быть охвачены такие этапы административного процесса, как: инициирование административной процедуры (обращение заявителя или решение самого органа власти), выбор формы административного действия (административный акт или административный договор), порядок работы административных органов, их взаимодействия в заявителями (обязательное участие заявителей, единоличное рассмотрение и т.п.), формальные требования к процедуре обжалования, стоимость процедур.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Организация взаимоотношений публичной власти с личностью, государства с человеком — это актуальный вопрос, решение которого носит не только теоретический, но и практический характер в системе любого современного государства.

Гражданин, вступая во взаимоотношения с публичной администрацией (государственными, муниципальными органами, их служащими и др.), сталкивается лицом к лицу с мощнейшим аппаратом, располагающим властными, финансовыми, кадровыми ресурсами. Учитывая это, наличие в законодательстве детально разработанных административных процедур (таких, например, как институт подачи жалобы на неправомерные действия и решения властных органов и их должностных лиц) позволяют должным образом «уравновешивать» правовые возможности частного лица и обеспечивать эффективную защиту его интересов в спорах с органами публичной администрации.

Одним из первых свое законодательное закрепление институт административных процедур получил в США в 1946 г., когда Конгрессом был утвержден Законодательный акт об административной процедуре (*Administrative procedure act, 1946*), действующий, кстати, по настоящее время. Основное предназначение установленного данным правовым актом института административных процедур — это должный уровень оказания государственных услуг и выполнения иных государственно-властных полномочий. Соблюдение требований Федерального закона об административной процедуре призвано ограничивать произвол в реализации дискреционных полномочий, в том числе с помощью

введения легальных критериев действий участников административного процесса.

Не удивительно, что позитивный американский опыт административно-процессуального оформления процессов, обеспечивающих взаимоотношения частных лиц с административными органами, был использован в законодательстве многих государств. Так, именно вступление в силу Закона США об административной процедуре в 1946 г. стало «толчком» для разработки и принятия аналогичных законов в большинстве стран Западной и Восточной Европы (ФРГ, Швейцария, Польша, Чехия, Венгрия и др.). Законы об административных процедурах введены в действие и в постсоветских государствах, в частности в Казахстане, Белоруссии, Кыргызстане, Таджикистане и др.

Отечественный законодатель, к сожалению, административным процедурам должного внимания не уделяет.

Пока широкие дискуссии, ведущиеся в научных кругах по вопросу о принятии специального федерального закона, посвященного регламентации административных процедур, к практическим результатам не привели. Однако наличие подобного рода законодательного акта (это могут быть Федеральный закон «Об административных процедурах», Административно-управленческий кодекс РФ, Управленческий кодекс РФ и т.п.), в котором бы были отражены основные понятия, принципы, единые требования к административным процедурам и т.д., крайне актуально, особенно в условиях активного реформирования и совершенствования сферы государственных услуг.

Введение в правовую систему Российской Федерации схожих с американскими правил, систематизированных в тексте единого акта, по мнению автора настоящей статьи, позволят сделать весь управленческий механизм по осуществлению административных действий в сфере оказания государственных услуг более открытым и прозрачным, что, в конечном счете, приведет к повышению эффективности всей системы публичного управления Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

Amelin, R.V., Grigorieva, E.A., Podsumkova, A.A., Filatova, A.V., Channov, S.E. (2011), *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 27 iyulya 2010 g. № 210-FZ «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» (postateynnyy)* [Commentary to the Federal Law of July 27, 2010 No. 210-FZ «On the Organization of the Provision of State and Municipal Services» (article by article)]. In: Naumov, S.Yu. (ed.). [online]. Available at: ATP ConsultantPlus. (in Russian).

Амелин Р.В., Григорьева Е.А., Подсумкова А.А., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) / Под ред. С.Ю. Наумова [Эл. ресурс]. СПС КонсультантПлюс, 2011.

- Chaturvedi, A.A., Kapustin, S.A. (2011), *Administrativnaya protsedura v SSHA i yeye pravovoye znachenije* [Administrative procedure in the USA and its legal meaning], *Aktual'nyye problemy gumanitarnykh i yestestvennykh nauk*, 9, p. 192. (in Russian).
Чатурведи А.А., Капустин С.А. Административная процедура в США и ее правовое значение // *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук*. 2011. № 9. С. 192.
- Davydov, K.V. (2010), *Administrativnyye reglamenti federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti Rossiyskoy Federatsii: voprosy teorii: Monografiya* [Administrative Regulations of the Federal Executive Authorities of the Russian Federation: Theoretical Issues: Monograph]. In: Naumov, S.Yu. (ed.). Moscow: NOTA BENE, p. 13. (in Russian).
Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: Монография / Под ред. Ю.Н. Старилова. М.: NOTA BENE, 2010. С. 13.
- Freund, E. (1928), *Cases on Administration law*. Chicago; L.: The University of Chicago Press. (in English).
- Gogolev, A.M. (2018), *Nekotoryye tendentsii i zakonomernosti stanovleniya i razvitiya gosudarstvennogo administrirovaniya* [Some trends and patterns of formation and development of public administration], *Administrativnoye pravo i protsess*, 2, p. 21. (in Russian).
Гоголев А.М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // *Административное право и процесс*. 2018. № 2. С. 21.
- Grishchenko, A.N. (2018), *K voprosu o kachestve administrativno-pravovogo obespecheniya funktsii po predostavleniyu publichnykh uslug v sfere vnutrennikh del* [On the issue of the quality of administrative and legal support of the function of providing public services in the field of internal affairs], *Rossiyskaya yustitsiya*, 1, p. 58. (in Russian).
Грищенко А.Н. К вопросу о качестве административно-правового обеспечения функции по предоставлению публичных услуг в сфере внутренних дел // *Российская юстиция*. 2018. № 1. С. 58.
- Ibragimov, K.Kh. (2012), *Administrativno-pravovyye protsedury v sfere okhrany i ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya v usloviyakh administrativnoy reformy* [Administrative and legal procedures in the field of protection and use of agricultural land in the context of administrative reform], *Administrativnoye pravo i protsess*, 8, p. 10. (in Russian).
Ибрагимов К.Х. Административно-правовые процедуры в сфере охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения в условиях административной реформы // *Административное право и процесс*. 2012. № 8. С. 10.
- Kandrina, N.A. (2017), *Funktsiya predostavleniya gosudarstvennykh uslug naseleniyu: sushchnost', soderzhaniye, znachenije* [The function of providing public services to the public: the essence, content, value], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*, 1, p. 13. (in Russian).
Кандрина Н.А. Функция предоставления государственных услуг населению: сущность, содержание, значение // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2017. № 1. С. 13.
- Khabrieva, T.Ya., Tikhomirov, Yu.A., Orlovsky, Yu.P. (ed.). (2004), *Kontseptsiya razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva* [The concept of the development of Russian legislation]. Moscow: Gorodets, p. 407. (in Russian).
Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Городец, 2004. С. 407.

- Kozyrin, A.N. (ed.). (1996), *Administrativnoye pravo zarubezhnykh stran: Uchebnoye posobiye* [Administrative law of foreign countries: Tutorial]. Moscow: Spark, pp. 5–7. (in Russian).
Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. М.: Спарк, 1996. С. 5–7.
- Lebedeva, E.A. (2017), *Nekotoryye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya predostavleniya gosudarstvennykh uslug* [Some problems of administrative and legal regulation of the provision of public services], *Administrativnoye pravo i protsess*, 9, p. 42. (in Russian).
Лебедева Е.А. Некоторые проблемы административно-правового регулирования предоставления государственных услуг // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 42.
- Petrykina, N.I. (2011), *Pravovoye regulirovaniye oborota personal'nykh dannykh. Teoriya i praktika* [Legal regulation of the circulation of personal data. Theory and practice]. Moscow: Statute, p. 93. (in Russian).
Петрыкина Н.И. Правовое регулирование оборота персональных данных. Теория и практика. М.: Статут, 2011. С. 93.
- Pogodina, N.A. (2010), *Tamozhenny dosmotr tovarov i transportnykh sredstv kak forma tamozhennogo kontrolya: pravovoy aspekt: dissertatsiya* [Customs inspection of goods and vehicles as a form of customs control: the legal aspect: dissertation]. Saratov, p. 51. (in Russian).
Погодина Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 51.
- Popov, L.L., Migachev, Yu.I., Tikhomirov, S.V. (2011), *Gosudarstvennoye upravleniye i ispolnitel'naya vlast': sodержaniye i sootnosheniye* [Public administration and executive power: content and ratio]. In: Popov, L.L. (ed.). Moscow: Norma, Infra-M, p. 149. (in Russian).
Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 149.
- Schwartz, B. (1962), *An Introduction to American Administrative Law*. London: Sir Isaac Pitman & Sons Ltd. (in English).
- Sergeeva, L.N. (2011), *Administrativnoye normotvorchestvo v Soyedinennykh Shtatakh Ameriki* [Administrative rulemaking in the United States of America], *Administrativnoye i munitsipal'noye pravo*, 12, p. 80. (in Russian).
Сергеева Л.Н. Административное нормотворчество в Соединенных Штатах Америки // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 80.
- Starilov, Yu.N. (2015), *Rossiyskiy zakon ob administrativnykh protsedurakh dolzhen stat' neot'yemloy chastyu sovremennogo administrativnogo zakonodatel'stva* [Russian law on administrative procedures should be an integral part of modern administrative legislation], *Vestnik VGU. Seriya: «Pravo»*, 3, pp. 27–28. (in Russian).
Стариков Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник ВГУ. Серия: «Право». 2015. № 3. С. 27–28.
- Volkov, A.M. (2018), *Administrativnoye pravo v voprosakh i otvetakh: Uchebnoye posobiye* [Administrative law in questions and answers: Tutorial]. Moscow: Prospekt, p. 46. (in Russian).

Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. М.: Проспект, 2018. С. 46.

Voronina, L.I., Kostina, S.N., Kukartseva, M.V. (2017), Sovershenstvovaniye reglamentatsii okazaniya munitsipal'nykh uslug [Improving the regulation of the provision of municipal services], *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2, p. 55. (in Russian).

Воронина Л.И., Костина С.Н., Кукарцева М.В. Совершенствование регламентации оказания муниципальных услуг // *Российский юридический журнал*. 2017. № 2. С. 55.

Yatskin, A.V. (2006), Pravovoye regulirovaniye razrabotki administrativnykh reglamentov [Legal regulation of the development of administrative regulations], *Zhurnal rossiyskogo prava*, 10, p. 23. (in Russian).

Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // *Журнал российского права*. 2006. № 10. С. 23.

Zenin, S.S. (2015), Teoreticheskiye voprosy ispol'zovaniya administrativnykh reglamentov v mekhanizme normativnogo pravovogo regulirovaniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug [Theoretical issues of the use of administrative regulations in the mechanism of normative legal regulation of state and municipal services], *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*, 3, p. 67. (in Russian).

Зенин С.С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 3. С. 67.

Сведения об авторе:

Новикова Инна Дмитриевна — аспирант кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов

ORCID ID: 0000-0002-2403-5393

Контактная информация:

e-mail: Inna252525@yandex.ru

Для цитирования:

Новикова И.Д. Правовая регламентация деятельности органов власти по предоставлению государственных услуг в США и России // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 2. С. 289–304. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-2-289-304.

Дата поступления в редакцию: 26 апреля 2019 г.

Дата принятия к печати: 30 мая 2019 г.

LEGAL REGULATION OF GOVERNMENT SERVICES IN THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE UNITED STATES AND RUSSIA

Inna D. Novikova

Peoples' Friendship University of Russia
Law Institute

6, Miklukho-Maklayast st., Moscow, Russia, 117198

Having adopted the Constitution in 1993 and declared itself a social state, the Russian Federation assumed the duty not to exert power over its citizens, but to provide them with services. However, the provision of services has become a new, previously uncharacteristic area of activity of the state apparatus. Given this, the issue of creating a qualitatively new system of public administration in Russia was of particular relevance. Since the early 2000s. its decision is directly related to the «administrative reform», in which, among other things, the term «public service» was introduced into domestic legal circulation.

Currently, the issue of improving the efficiency of public services is still on the agenda, because in the sphere of realization of citizens and organizations of their right to receive public services remains unresolved a number of problems, the main of which is the lack of a full legislative framework governing the institution of public services.

The author, having carried out a comparative legal analysis of the administrative legislation of the Russian Federation with the legislation of the United States, which is considered more progressive in this area, attempts to identify the most significant advantages and disadvantages of the current domestic legal framework in the provision of public services. Taking into account the findings, the author formulates proposals aimed at improving the efficiency of management decisions in the provision of public services.

Key words: administrative and legal regulations, administrative procedure, administrative process, administrative regulations, public services, public administration, public authority, private persons

Information about the author:

Inna D. Novikova — PhD student, Department of Administrative and Financial Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia

ORCID ID: 0000-0002-2403-5393

Contact information:

e-mail: Inna252525@yandex.ru

For citation:

Novikova, I.D. (2019), Legal regulation of government services in the provision of public services in the United States and Russia. RUDN Journal of Law. 23 (2), pp. 289–304. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-2-289-304.

Article received April 26, 2019

Article accepted May 26, 2019