

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Фиалковская И.Д. Принципы предоставления публичных услуг: система и содержание // NB:

Административное право и практика администрирования. 2024. № 1. DOI: 10.7256/2306-9945.2024.1.69515

EDN: VEKFJI URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69515

Принципы предоставления публичных услуг: система и содержание

Фиалковская Ирина Дмитриевна

ORCID: 0000-0002-3322-2940

кандидат юридических наук

доцент, кафедра административного и финансового права, Нижегородский государственный университет им.Н.И.Лобачевского (Университет Лобачевского)

603000, Россия, Нижегородская область, г. Нижний Новгород, ул. Проспект Гагарина, 23

✉ i.fialk@yandex.ru



[Статья из рубрики "Управленческое право"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2024.1.69515

EDN:

VEKFJI

Дата направления статьи в редакцию:

08-01-2024

Аннотация: Принципы, на которых основана публичная сфера, имеют большое значение с точки зрения законности и эффективности власти. В статье рассматриваются принципы, лежащие в основе публичной деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям. Целью исследования является определение публичной услуги, характеристика установленных законом принципов предоставления публичных услуг и анализ их содержания. Принципы предоставления публичных услуг являются важной самостоятельной частью властной деятельности и непосредственно связаны с соблюдением прав граждан в отношениях с государством. Реализация принципов влияет на качество отношений государства и личности и, в конечном итоге, на доверие к власти. При выделении общих и специальных принципов рассматриваемого вида деятельности в статье представлено их соотношение, взаимозависимость и влияние. При написании статьи использованы общенаучные и частнонаучные методы познания: анализ, обобщение, синтез, абстрагирование,

формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный. В статье достигнуты следующие результаты: сформулировано понятие публичной услуги; определено отличие публичной функции и публичной услуги; проанализировано содержание принципов предоставления публичных услуг, установленных законом; предложены принципы, которыми можно дополнить законодательство с целью совершенствования деятельности по предоставлению публичных услуг; выявлено взаимодействие принципов предоставления публичных услуг с общеправовыми принципами публичной деятельности и между собой. В статье установлены меры, содействующие эффективности предоставления публичных услуг и соблюдению прав граждан: стандартизация и регламентация услуг, внедрение многофункциональных центров, действующих по принципу «одного окна», использование электронной формы оказания услуг. Сделан общий вывод о том, что принципы действуют в рамках их целостной системы, где они раскрывают свои регулирующие особенности.

Ключевые слова:

принципы, правовые принципы, публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, заявитель, стандарт услуги, административный регламент, многофункциональный центр, портал услуг

Принципы осуществления различных видов государственной деятельности всегда внимательно изучались учеными-правоведами. В законодательстве и науке публичного права исследуются принципы государственного устройства, принципы юридического процесса, принципы правосудия. В теории административного права значительное внимание уделяется принципам государственного управления, административного судопроизводства, государственного контроля (надзора) [1](#) [\[1, с.34-37; 2, с.57-58; 3, с.138-142\]](#). Несмотря на различие указанных видов деятельности, на их соотношение как «общее и частное», частное обладает всеми свойствами общего [\[4, с.62\]](#).

Принцип представляет собой комплексное явление, содержащее в себе закономерность, основополагающую установку, взаимосвязь, а также знание об этих явлениях. В зависимости от вида государственной деятельности структура принципов различается, но их общее содержание в большинстве своем совпадает. Отдельно в литературе исследуется вопрос о нормативном закреплении принципов. Законодательная регламентация системы принципов во властной сфере вносит определенность и устойчивость в соответствующие правовые отношения. Принципы какого-либо направления публичной деятельности или ее части отражают объективные закономерности, соответствуют целостному социальному явлению [\[5, с.264-265\]](#). Нет сомнения, что данные положения в полном объеме относятся и к принципам предоставления публичных услуг, как важной самостоятельной части государственной и муниципальной деятельности.

В Российском законодательстве отсутствует понятие публичной услуги. Однако в литературе в связи с административной реформой дискуссии по содержанию правовой конструкции данного понятия активно проводятся [\[6, 7, 8\]](#).

Так, по мнению Ю. А. Тихомирова, публичные услуги определяются как «юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан», связанные с «публичными функциями государства и деятельностью государственных

структур, обладающих определенной компетенцией» [\[6, с.200\]](#). Однако, в этом определении публичная услуга напрямую связана с деятельностью государственных структур. Представляется, что в данном определении понятие (публичная услуга) не соответствует содержанию (деятельность государственных структур). В общем понимании к публичной сфере относится деятельность компетентных органов, имеющих внешневластные полномочия. К ним однозначно относятся органы государственной власти и местного самоуправления, а также некоторые организации, реализующие внешневластные функции (государственные или муниципальные) [\[8, с.50\]](#). Следовательно, содержание публичной услуги не может ограничиваться только государственной деятельностью.

Предоставление услуг — это вид социальных правоотношений, участниками которых являются орган публичной власти как гарант реализации прав, и население как носитель социальных прав [\[7, с. с.19\]](#). Такое мнение представляется вполне справедливым и логичным. Компетентные органы реализуют свои полномочия по осуществлению разнообразных функций публичной власти, в том числе, по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Представляется наиболее корректным общее понимание публичных услуг как систему государственных и муниципальных услуг, при осуществлении которых реализуются полномочия государственных и местных органов [\[9, с.16\]](#). Данное положение в полном объеме подтверждается законом, устанавливающим именно такие виды услуг.

Правовой основой рассматриваемой деятельности является Федеральный закон № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" от 27.07.2010 (далее ФЗ-210), в котором определены основные положения указанного направления публичной сферы. Предметом регулирования являются отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (п.1. ст.1. ФЗ-210). Эти органы и организации условно называются субъектами предоставления услуг.

Важным признаком предоставления публичных услуг является заявительный порядок, т.е. отношение по предоставлению публичной услуги может возникнуть только по инициативе физического или юридического лица. Именно по этому признаку отличаются понятия «публичная функция» и «публичная услуга».

В. В. Авдеев, исследуя предоставление государственных услуг в зарубежных странах, обращает внимание на встречающееся в литературе мнение о том, что любое взаимодействие между государством и гражданином является государственной услугой. В систему государственных услуг включают, например, и нормотворческую деятельность, и деятельность по осуществлению контроля и надзора, и даже содержание индивида в пенитенциарных учреждениях [\[10\]](#). С данной позицией нельзя согласиться, поскольку законом четко установлена возможность возникновения отношения по оказанию услуги только по инициативе физического или юридического лица (заявителя). А названные примеры властной деятельности являются государственными функциями. Публичная функция может быть реализована как по инициативе субъекта власти, так и в интересах частного лица по его запросу. Например, контрольно-надзорные мероприятия являются

реализацией исключительно публичной функции, поскольку осуществляются только по инициативе субъекта власти – государственного или муниципального органа. А разрешительная деятельность государства (лицензирование, аккредитация, приватизация и т.п.) одновременно является и публичной функцией, и действиями по предоставлению публичных услуг.

Таким образом, публичная услуга – это реализация государственной или муниципальной функции, которая осуществляется по инициативе заявителей – физических и юридических лиц, обратившихся с запросом в компетентные органы и организации письменно, устно или в электронной форме.

Исходя из этого определения, можно выделить состав правоотношения по предоставлению публичной услуги: инициатор правоотношений – физические и юридические лица, то есть заявители; субъекты предоставления услуг – органы публичной власти и уполномоченные организации с публичными функциями; объект правоотношений – совершение юридически значимого действия или издание правоприменительного акта; цель предоставления услуг – удовлетворение интереса заявителя.

Как было сказано, в правовой литературе представлены разнообразные группы принципов различных видов публичной деятельности. При этом, наиболее распространенной является деление принципов на общие, лежащие в основе всей государственной сферы, и специальные – система таких принципов зависит от конкретного направления публичных полномочий [\[4, с.68; 11, с.34-37\]](#).

Данная классификация вполне применима и в отношении принципов предоставления публичных услуг. К общим принципам исследуемого вида деятельности можно отнести принципы: законности, федерализма, соблюдения прав человека, гласности, охраны прав и законных интересов граждан, эффективности. Общие принципы многократно раскрыты в научной литературе и их подробное исследование не входит в предмет данной работы. Определенного внимания заслуживают специальные принципы предоставления публичных (государственных и муниципальных) услуг и их взаимодействие с общеправовыми принципами.

Ст.4 ФЗ-210 устанавливает перечень принципов, действующих в сфере предоставления публичных услуг.

1. Принцип правомерности предоставления публичных услуг.

Данный принцип означает, что субъекты предоставления публичных услуг в своей деятельности руководствуются федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Перечень субъектов, уполномоченных оказывать публичные услуги, является исчерпывающим, т.е. иные властные структуры (государственные или муниципальные), находящиеся за пределами данного перечня, не вправе оказывать публичные услуги. Кроме того, ст.7 ФЗ-210 устанавливает, что субъекты власти не могут предъявлять к заявителям требования, не предусмотренные правилами предоставления публичной услуги. Реализация принципа правомерности обеспечена правом на обжалование незаконных действий в процессе предоставления публичных услуг, что является важной юридической гарантией (п.4 ст.5 ФЗ-210).

Указанный принцип непосредственно связан и вытекает из общего принципа законности

– требования неукоснительного исполнения закона, установленной процедуры, прав и законных интересов заявителя. Правовая упорядоченность публичной сферы служит важным условием ее правомерности, эффективности и рациональности [\[5, с.273\]](#).

В литературе встречается мнение о понимании правомерности шире законности и, в связи с этим, о необходимости переименования принципа правомерности предоставления публичных услуг на общепризнанный в законодательстве принцип законности с его характерными признаками в сложившемся для административного права смысле [\[12, с.336\]](#). Такое мнение вполне объяснимо, т.к. законность является основополагающим принципом российской государственности и традиционно широко используется в законодательстве о видах публичной деятельности. Указанная позиция вызвана скорее всего привычным восприятием понятия законности и устоявшимися в праве формулировками. Однако процесс смены наименования представляется нецелесообразным. Думается, принцип правомерности по своей характеристике в полной мере отражает содержание законности в рассматриваемой публичной сфере и в переименовании не нуждается.

2. Принцип заявительного порядка получения публичных услуг.

Данный принцип характеризует добровольностью отношений, связанных с предоставлением публичных услуг. Заявитель занимает первостепенное место в отношениях по оказанию публичных услуг, поскольку он является инициатором таких отношений. Можно отметить, что этот принцип соответствует основам формирования в России социально-ориентированного государства. Адресность оказания публичной услуги является важным признаком этого вида деятельности. Заявитель, если он нуждается в получении публичной услуги, непосредственно обращается в соответствующую структуру по оказанию услуг, при этом какого-либо компетентного разрешения на обращение за услугой не требуется. Законом установлено, что заявитель имеет право на получение публичной услуги в соответствии со стандартами (п.1 ст.5 ФЗ-210) и в установленный срок. Этому праву заявителей соответствует обязанность субъекта предоставления услуг действовать в соответствии с административным регламентом (п.1 ст.6 ФЗ-210). Кроме того, органы, предоставляющие публичные услуги, не вправе требовать от заявителя документов и информации, или осуществления действий, не предусмотренных нормативными правовыми актами, регулирующими отношения по предоставлению соответствующих услуг (п.1 ст.7 ФЗ-210).

По мнению З. К. Бабаевой, данный принцип необоснованно включен в перечень принципов предоставления услуг, поскольку подача заявления — это основание предоставления услуг, принцип их получения, а не предоставления [\[12, с.337\]](#). Однако, действия по подаче заявления — это элемент процедуры, инициация отношения, первый его этап; принципы же лежат в основе всей деятельности и не делятся по стадиям процесса. Установление заявительного порядка в качестве базового принципа предоставления публичных услуг является вполне обоснованным и не противоречит логике рассматриваемого вида деятельности.

3. Принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины и платы за предоставление публичных услуг.

По общему правилу государственные и муниципальные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе (п.1 ст.8 ФЗ-210), однако законом устанавливаются обстоятельства, при которых с заявителей взимается плата. При этом, предоставление услуги получателю на безвозмездной основе не означает, что для субъекта

предоставления услуги такие действия являются бесплатными.

Указанный принцип означает закрепление нормативно-правовым актом оснований и размера денежной оплаты за оказание отдельных видов публичных услуг. Плата с заявителей берётся с целью покрытия издержек, которые пришлось понести субъектам оказания публичных услуг в связи с исполнением ими данной обязанности. Наиболее распространенной формой платы в этой сфере является государственная пошлина, которая взимается в соответствии с налоговым законодательством. Ст.8 и 9 ФЗ-210 устанавливают требования, на основании которых заявитель оплачивает предоставление публичных услуг. Перечни случаев и размеры платы за оказание публичных услуг зависят от уровня субъекта предоставления услуги и устанавливаются соответствующим уровнем законодательства: федеральным, региональным или муниципальным. От этого зависит и бюджет финансирования услуги.

Здесь представляется разумным рассмотреть вопрос о переименовании данного принципа на основании следующих аргументов. В системе принципов второй раз используется термин "правомерность". В силу социальной значимости такого явления как "правовой принцип", дублирование терминологии в определениях представляется некорректным. Предлагается изложить этот принцип как "обоснованность взимания с заявителей государственной пошлины и платы за предоставление публичных услуг". Обоснованность включает в себя правомерность, мотивированность, подтвержденность серьезными доказательствами и убедительными доводами. На обоснованности прежде всего должно базироваться определение основания и размера платы, взимаемой с заявителей. В таком виде закон выглядит более логичным и выдержанным.

Можно поддержать мнение об определении и установлении всероссийского минимального социального стандарта по оказанию безвозмездных услуг, имеющих особую общественную значимость. Такие услуги в любом случае предоставляются за счет средств бюджетов всех уровней или внебюджетных фондов [\[13, с.313\]](#). Кроме того, допускается установить право органов исполнительной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления дополнять этот перечень на своем уровне с учетом возможностей региона или муниципального образования.

4. Принцип открытости деятельности субъектов, предоставляющих публичные услуги.

При предоставлении публичных услуг заявители имеют право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления услуги (п. 2 ст. 5 ФЗ-210). Это касается и предоставления услуг в электронной форме (п.1 ст.10 ФЗ-210). Важно отметить, что в данном контексте также учитываются требования Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ч.1 ст.2). Кроме того, Федеральным законом от 27 июля 2006 года «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ предусмотрено, что государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе РФ, в том числе и с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. При этом, лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения (ч. 5 ст. 8 указанного закона).

В этом аспекте некоторые авторы выделяют принцип сочетания открытости (гласности) и неразглашения определенных сведений. Открытость не распространяется на случаи,

когда это может привести к разглашению государственной, коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны, а также случаев, если этого требуют интересы обеспечения прав, законных интересов и безопасности заявителей, защиты их чести, достоинства, деловой репутации [\[11, с.627\]](#). Такое мнение заслуживает определенной поддержки.

5. Принцип доступности обращения за предоставлением публичных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Одним из важных направлений административной реформы является повышение качества и доступности получения публичных услуг. Для реализации данной цели были проведены и успешно реализованы следующие меры: внедрение административных регламентов и стандартов предоставления публичных услуг, реализация принципа «одного окна» при предоставлении услуг, активное и широкое использование электронной формы оказания услуг. В результате произошло упрощение взаимодействия государства и граждан, существенно повышен уровень доступности заявителей к получению публичных услуг. При практической реализации этого принципа значительную роль играют многофункциональные центры (МФЦ). МФЦ – это государственное или муниципальное учреждение, осуществляющее организацию предоставления публичных услуг по принципу «одного окна», и действующее на основе договора с публичным органом оказания услуг. Предоставление услуг через МФЦ является одним из основных способов децентрализованного предоставления публичных услуг. Создание и увеличение числа многофункциональных центров обусловлено такими свойствами взаимодействия граждан с публичной администрацией как качество, доступность, эффективность, оперативность. МФЦ обладают особым административно-правовым статусом с широким объемом полномочий, включая принятие решений о предоставлении или об отказе в предоставлении услуг [\[8, с.146\]](#). Предполагается, что доступность включает в себя несколько параметров: территориальная доступность (доступное место получения услуги), финансовая доступность (доступная стоимость платы за услугу), информационная доступность (возможность получения услуги без потребности в дополнительных консультациях).

Существенное значение в реализации принципа доступности имеет создание необходимых условий предоставления публичных услуг для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Федеральным законом от 24 ноября 1995 года «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» № 181-ФЗ установлены требования о создании безбарьерной среды и условий доступа таких лиц к организациям предоставления услуг (ст.ст.14-15). Эти условия включают комфортное и удобное устройство внутренних помещений и прилегающих территорий организаций, оказывающих публичные услуги. В настоящее время можно отметить постепенное внедрение этих требований в повседневную жизнь.

Одним из составляющих элементов доступности публичных услуг является экстерриториальный принцип их получения. Данный принцип подразумевает право заявителя на обращение в любой орган, предоставляющий такие услуги, независимо от места жительства или места пребывания этого лица.

6. Принцип возможности получения публичных услуг в электронной форме или иных формах по выбору заявителя.

Этот принцип непосредственно связан с принципом доступности получения услуг, поскольку взаимодействие субъекта предоставления услуг и заявителя значительно

упрощается в электронном пространстве с точки зрения оперативности и экономичности всего процесса. В соответствии с данным принципом заявители имеют право на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ (п.3 ст.5 ФЗ-210). Кроме того, законом установлена обязанность субъекта предоставления услуг обеспечить заявителю возможность взаимодействия в электронной форме, а также закреплены требования к организации электронного взаимодействия (п.2 ст.6 ФЗ-210, ст.10 ФЗ-210).

Цифровые отношения субъектов, предоставляющих публичные услуги, и заявителей производится с помощью информационных технологий через портал государственных и муниципальных услуг — это государственная информационная система, обеспечивающая предоставление публичных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о публичных услугах с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". Данные сведения размещаются в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров соответствующих услуг (п.7 ст. 2 ФЗ-210).

Электронное взаимодействие – это наилучший сервис, направленный на повышение мобильности заявителей и эффективности деятельности субъектов предоставления услуг. В целом использование электронных технологий должно помочь радикально сократить сроки предоставления услуг, ликвидировать очереди при обращении за получением услуг, снизить в перспективе их стоимость, повысить прозрачность процесса их предоставления, улучшить иные параметры качества публичных услуг [\[14, с.61\]](#).

Одной из проблем развития информационного общества в России является недостаточный уровень грамотности в сфере информационных технологий, отсутствие массового интерактивного взаимодействия граждан и организаций с субъектами оказания публичных услуг. Государство должно создавать условия для повышения доступа граждан к информационным технологиям. Сейчас проблема доступа граждан к сети «Интернет» продолжает оставаться актуальной, и это препятствует получению услуг в электронной форме. Также, не все государственные и муниципальные услуги переведены в цифровую плоскость, и возможность их получения затрудняется, в том числе, в связи с неэффективным межведомственным электронным взаимодействием или его полным отсутствием.

Представляется верным мнение о том, что принципы, закрепленные в праве, в силу своего назначения «определяют практические границы действия норм права, соотношение их со сферами действия других норм» [\[15, с.75\]](#).

Рассматривая предоставление публичных услуг в зарубежных странах и сравнивая с особенностями этой деятельности в России, В.В. Авдеев замечает, что в нашей стране традиционно основные положения закрепляются в законодательстве, где учтены все правомерные возможности. Однако, должная ориентация на потребителя недостаточна. Эта ориентация должна быть направлена на качественное и своевременное предоставление заявителю нужной услуги. Следовательно, необходимо сформировать систему основных принципов оказания публичных услуг, расширив перечень, установленный законом [\[10\]](#).

Действительно, с точки зрения эффективности оказания услуг система могла бы быть дополнена некоторыми принципами, направленными на совершенствование рассматриваемого вида деятельности. Предлагается законодательно установить

принципы оперативности, качества предоставления услуг и ответственности субъектов предоставления услуг.

Принцип оперативности состоит в том, что необходимые действия по оказанию публичной услуги должны быть осуществлены в возможно короткий срок [\[4, 112\]](#). Принцип оперативности содержит в себе два начала: начало быстроты и начало экономии, при которых предоставление публичных услуг должно осуществляться с минимальными финансовыми и временными затратами. Реализации принципа оперативности также служит рассмотренный выше принцип предоставления услуг в электронной форме.

Принцип обеспечения качества предоставления услуг является одной из важнейших гарантий прав получателей. Данный принцип включает в себя два основных положения: качество принятия решений и качество организации условий при предоставлении услуг. В этом смысле качеству организации деятельности соответствует установленный законом принцип доступности, и предлагаемый принцип оперативности получения услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья. При этом, принцип обеспечения качества не должен противоречить принципу оперативности предоставления услуг, и наоборот. Таким образом, решение должно быть принято быстро и качественно.

Принцип ответственности субъекта предоставления услуг состоит в должном исполнении полномочий по рассмотрению обращений заявителей, в том числе жалоб, под угрозой административной или дисциплинарной ответственности. Субъект предоставления услуг обладает специальным административно-правовым статусом, выполняет определенную государственную или муниципальную функцию, в своей деятельности взаимодействует с физическим и юридическими лицами. На него возлагается обязанность защищать как публичный интерес, так и права заявителей.

Таким образом, дополнение статьи 4 ФЗ-210 принципами оперативности, качества и ответственности будет важной гарантией защиты прав граждан и организаций при получении ими публичных услуг.

По мнению Г. В. Атаманчука, правовые принципы взаимодействуют между собой, и такое взаимодействие принципов существует в рамках их целостной системы, в которой они раскрывают свои регулирующие способности. Только в системе каждый принцип выражает свою индивидуальность и пределы своего конкретного применения [\[5, с.266\]](#). И в этой связи представляется важным кратко рассмотреть вопрос о соотношении общих и специальных принципов при реализации права заявителей на предоставление публичных услуг.

Общие и специальные принципы взаимодействуют между собой, поскольку общие являются правовым основанием практической реализации специальных принципов. Так, принцип законности в рассматриваемой сфере осуществляется через реализацию принципа правомерности предоставления услуг, принципа обоснованности взимания платы, принципа заявительного порядка получения услуг. Принцип правомерности также коррелируется с общим принципом самостоятельности в принятии решений в рамках предоставленных полномочий. Общий принцип гласности в данных отношениях реализуется через установленный в законе принцип открытости деятельности субъектов предоставления услуг. Принцип федерализма реализуется за счет законодательного разграничения полномочий по оказанию публичных услуг федеральными, региональными и муниципальными органами и соответствующими организациями. Принципы соблюдения прав человека и охраны прав и законных интересов граждан,

реализуются через принцип доступности обращения за предоставлением публичных услуг. И наконец, принцип эффективности непосредственно реализуется в том числе через принцип электронного взаимодействия субъектов предоставления услуг и заявителей.

Также и специальные принципы связаны и взаимодействуют между собой, и одни принципы могут вытекать из других, или служить условием для их реализации. Так, право на электронное обращение непосредственно связано с принципом доступности; заявительный порядок обращения соотносится с принципом открытости субъектов, предоставляющих публичные услуги; принцип правомерности оказания услуг является основополагающим в рассматриваемой сфере деятельности и лежит в основе реализации остальных принципов.

По результатам исследования можно сделать следующие выводы.

Представляется логичным определить публичную услугу как деятельность по реализации государственной или муниципальной функции, которая осуществляется по инициативе заявителей – физических и юридических лиц, обратившихся с запросом в компетентные органы и организации письменно, устно или в электронной форме. Правоотношение по предоставлению публичной услуги состоит из обязательных элементов: участники правоотношения - субъект предоставления услуги и заявитель, объект правоотношения - правовой акт (решение, действие), цель – удовлетворение интереса заявителя.

Возникает вопрос: следует ли вводить в законодательство легальное определение публичной услуги? Представляется, что пока в этом особой необходимости нет. В законодательстве в настоящее время установлены понятия государственной и муниципальной услуги, а также перечень субъектов, реализующих каждую из них. Наше законодательство характеризуется объемным детальным регулированием и громоздкими формулировками, и поэтому введение еще одного понятия в нормативную сферу данной деятельности может вызвать определенные трудности для правоприменителей из-за излишней регламентации и перегрузки терминами. В правовой науке данный термин давно и широко используется [\[7, 8, 9\]](#) и, можно предположить, будет активно использоваться дальше.

Система специальных принципов предоставления публичных услуг, установленных в законе (ст.4 ФЗ-210), представляется неполной и требует введения дополнительных принципов. С точки зрения обеспечения прав граждан и с целью качественного и своевременного удовлетворения их интересов предлагается включить в этот перечень принципы оперативности, качества предоставления услуги и ответственности субъектов предоставления услуг.

Кроме того, представляется верным переименовать принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины и платы на принцип обоснованности взимания с заявителей государственной пошлины и платы за предоставление публичных услуг платы. Такое изложение, во-первых, исключает неоправданное повторение формулировок, и во-вторых, более конкретно и объективно характеризует этот важный принцип как с точки зрения законности, так и с точки зрения доступности получения услуг.

В рассматриваемой деятельности можно вести речь о наличии общих и специальных принципов. Общие принципы лежат в основе всей государственной деятельности и устанавливаются Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, иными нормативными актами России и ее субъектов, а также муниципально-правовыми актами.

Специальные принципы конкретизируют сферу государственного управления в части получения гражданами и организациям публичных услуг по их запросам. При этом общие и специальные принципы взаимодействуют между собой и наиболее эффективно действуют в комплексе.

Следовательно, отличительным признаком системы принципов, в том числе и в сфере предоставления публичных услуг, является их соотношение. При характеристике того или иного принципа необходимо учитывать его взаимосвязь с другими принципами, дополняемость ими и зависимость от них.

Библиография

1. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления: Учебник. – Новосибирск: Наука. 2006. – 510 с.
2. Административное судопроизводство: Учебник. 1-е изд./ под ред. М.К.Треушникова. М.: Изд. Дом «Городец». 2017. – 464 с.
3. Бочкарев И.Е. О проблемах законодательного регулирования принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В сб.: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород, 2021. С. 138-142.
4. Махина С.Н. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. – 232 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л. 2005. – 584 с.
6. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
7. Поникаров И.В. Теоретические подходы к пониманию определения публичной услуги // Вопросы экономики и права. 2012. № 6. С. 17. С. 17-20.
8. Харинов И.Н. Предоставление публичных услуг и защита прав их получателей: административно-правовое исследование. Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2019.
9. Ахrameева О.В. Соотношение публично-правовых и частноправовых начал в оказании публичных услуг населению в Российской Федерации (на примере адвокатуры и нотариата): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. – 26 с.
10. Авдеев В.В. Особенности административно-правового регулирования предоставления государственных услуг в зарубежных странах // NB: Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 5. – С. 8.
11. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н.Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. – 848 с.
12. Бабаева З.К. К вопросу о принципах предоставления государственных и муниципальных услуг // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: экономика, управление, право. Т. 15. Вып.3. 2015. С. 334-342.
13. Борисоглебская Л. Н., Кирсанов С. А. Государственные и муниципальные финансы: финансирование социальных услуг. СПб. Андреевский издательский дом. 2008. – 360 с.
14. Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и

результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 52-72.

15. Скурко Е.В. Принципы права: монография // М.: Ось-89, 2008. – 192 с.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, принципы предоставления публичных услуг. Свое внимание автор сосредоточил на анализе понятия и системы данных принципов, указав при этом следующее: "Общие принципы многократно раскрыты в научной литературе и их подробное исследование не входит в предмет данной работы. Определенного внимания заслуживают специальные принципы представления публичных (государственных и муниципальных) услуг и их взаимодействие с общеправовыми принципами". Заявленные границы исследования соблюдены ученым.

Методология исследования исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что автором использовались всеобщий диалектический, логический, герменевтический, формально-юридический методы исследования.

Актуальность избранной ученым темы исследования несомненна и обосновывается им следующим образом: "Принципы осуществления различных видов государственной деятельности всегда внимательно изучались учеными-правоведами. В законодательстве и науке публичного права исследуются принципы государственного устройства, принципы юридического процесса, принципы правосудия. В теории административного права значительное внимание уделяется принципам деятельности исполнительной власти, административной юрисдикции, административного судопроизводства, государственного контроля (надзора) [1, с.57-58; 2, с.34-37; 3, с.143-151]. Несмотря на различие указанных видов деятельности, на их соотношение как «общее и частное», частное обладает всеми свойствами общего [4, с.62]. ... Нет сомнения, что данные положения в полном объеме относятся и к принципам предоставления публичных услуг, как важной самостоятельной части государственной и муниципальной деятельности". Автору необходимо четко обозначить, какие проблемы, имеющие отношение к избранной теме исследования, остаются нерешенными (дискуссионными).

Научная новизна работы проявляется в некоторых заключениях ученого, к примеру: "...публичная услуга – это реализация государственной или муниципальной функции, которая осуществляется по инициативе заявителей – физических и юридических лиц, обратившихся с запросом в компетентные органы и организации письменно, устно или в электронной форме". В целом же работа носит описательный характер, представляя собой компиляцию ряда использованных при ее написании нормативных и теоретических источников. Автор не выявил проблемных аспектов обсуждаемых в статье вопросов, не предложил путей их решения. Таким образом, в представленном на рецензирование виде статья не вносит особого вклада в развитие отечественной правовой науки.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы не вполне логична в том смысле, что заключительную часть статьи невозможно четко отделить от основной. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы ученый определяет сущность понятия "публичная услуга", перечисляет общие принципы представления публичных (государственных и муниципальных) услуг, анализирует специальные принципы предоставления таковых и особенности их взаимодействия с

общеправовыми принципами и друг с другом.

Содержание статьи соответствует ее наименованию, но не лишено некоторых недостатков.

Так, автор пишет: "В Российском законодательстве отсутствует понятие публичной услуги. По мнению Ю.А. Тихомирова публичные услуги определяются как «юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан», связанные с «публичными функциями государства и деятельностью государственных структур, обладающих определенной компетенцией» [6, с.200]". Автор не анализирует данную дефиницию, не выявляет ее достоинств и недостатков, не приводит примеров дефиниций исследуемого понятия, предлагаемых другими учеными. Нуждается ли понятие "публичная услуга" в легальном определении?

Ученый отмечает: "А разрешительная деятельность государства (лицензирование, аккредитация приватизация и т.п.) одновременно является и публичной функцией, и действиями по предоставлению публичных услуг" - после слова "аккредитация" пропущена запятая.

Автор указывает: "Данный принцип характеризует добровольностью отношений, связанных с предоставлением публичных услуг" - "характеризуется", "с предоставлением".

Ученый пишет: "Перечни случаев и размер платы оказания публичных услуг зависит от уровня субъекта предоставления услуги и устанавливаются соответствующим уровнем законодательства: федеральным, региональным или муниципальным" - "платы за оказание".

Библиография исследования представлена 9 источниками (диссертационной работой, монографиями, научной статьей, учебниками). С формальной точки зрения этого достаточно; с фактической - некоторые положения работы нуждаются в уточнении и конкретизации.

Апелляция к оппонентам отсутствует, что недопустимо для научной статьи. Автор ссылается на теоретические работы исключительно в подтверждение своих суждений или для иллюстрирования отдельных положений статьи.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Исходя из изложенного, можно сделать вывод о наличии общих и специальных принципов в сфере предоставления публичных услуг. Общие принципы лежат в основе всей государственной деятельности и устанавливаются Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, иными нормативными актами России и ее субъектов, а также муниципально-правовыми актами. Специальные принципы конкретизируют общую сферу государственного управления в части получения гражданами и организациями публичных услуг по их запросам. Важно отметить, что общие и специальные принципы взаимодействуют между собой, поскольку общие являются правовым основанием практической реализации специальных принципов. ... Также и специальные принципы связаны и взаимодействуют между собой, и одни принципы могут вытекать из других, или служить условием для их реализации. ...

Следовательно, отличительным признаком системы принципов является их взаимозависимость. При характеристике того или иного принципа необходимо учитывать его взаимосвязь с другими принципами, дополняемость ими и зависимость от них. Взаимодействие принципов существует в рамках их целостной системы, в которой они раскрывают свои регулирующие способности. Только в системе каждый принцип выражает свою индивидуальность и пределы своего конкретного применения [5, с.266]), однако заключительную часть работы, как уже отмечалось, невозможно четко отделить от ее основной части. Кроме того, выводы не отражают всех научных достижений автора. Наконец, они не обладают свойством научной новизны, что отчасти

подтверждает и наличие финальной сноски (ссылка на курс лекций Г. В. Атаманчука). Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного права, административного процесса при условии ее существенной доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания), уточнении структуры работы и ее отдельных положений, введении дополнительных элементов научной новизны и дискуссионности, формулировании четких и конкретных выводов по результатам проведенного исследования, устранении нарушений в оформлении статьи.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему «Принципы предоставления публичных услуг: система и содержание».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам установления системы и содержания принципов предоставления публичных услуг. Автором по каждому принципу предоставления публичных услуг раскрывается нормативное содержание, влияние на практику, в том числе судебную, а также теоретические проблемы. В качестве конкретного предмета исследования выступили нормы законодательства, юридическая практика, а также мнения ученых.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье не заявлена. При этом она может быть ясно понята из названия и содержания работы. Цель может быть обозначена в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов вопроса об установлении системы и содержания принципов предоставления публичных услуг. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм административного законодательства РФ). Например, следующий вывод автора: «1. Принцип правомерности предоставления публичных услуг. Данный принцип означает, что субъекты предоставления публичных услуг в своей деятельности руководствуются федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Перечень субъектов, уполномоченных оказывать публичные услуги, является исчерпывающим, т.е. иные властные структуры (государственные или муниципальные), находящиеся за пределами данного перечня, не вправе оказывать публичные услуги. Кроме того, ст.7 ФЗ-210 устанавливает, что субъекты власти не могут предъявлять к заявителям требования, не предусмотренные правилами предоставления публичной услуги.

Реализация принципа правомерности обеспечена правом на обжалование незаконных действий в процессе предоставления публичных услуг, что является важной юридической гарантией (п.4 ст.5 ФЗ-210)».

Также на основании анализа практики автором сделан следующий вывод: «Одной из проблем развития информационного общества в России является недостаточный уровень грамотности в сфере информационных технологий, отсутствие массового интерактивного взаимодействия граждан и организаций с субъектами оказания публичных услуг. Государство должно создавать условия для повышения доступа граждан к информационным технологиям. Сейчас проблема доступа граждан к сети «Интернет» продолжает оставаться актуальной, и это препятствует получению услуг в электронной форме. Также, не все государственные и муниципальные услуги переведены в цифровую плоскость, и возможность их получения затрудняется, в том числе, в связи с неэффективным межведомственным электронным взаимодействием или его полным отсутствием».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории тема принципов предоставления публичных услуг сложна и неоднозначна. Принципы являются фундаментальным базисом регулирования отношений в определенной сфере. И, тем не менее, не всегда понятна их практическая применимость, например, к решению проблем защиты прав и законных интересов граждан при предоставлении публичных услуг. Сложно спорить с автором в том, что «Принцип представляет собой комплексное явление, содержащее в себе закономерность, основополагающую установку, взаимосвязь, а также знание об этих явлениях. В зависимости от вида государственной деятельности структура принципов различается, но их общее содержание в большинстве своем совпадает. Отдельно в литературе исследуется вопрос о нормативном закреплении принципов. Законодательная регламентация системы принципов во властной сфере вносит определенность и устойчивость в соответствующие правовые отношения. Принципы какого-либо направления публичной деятельности или ее части отражают объективные закономерности, соответствуют целостному социальному явлению [5, с.264-265]. Нет сомнения, что данные положения в полном объеме относятся и к принципам предоставления публичных услуг, как важной самостоятельной части государственной и муниципальной деятельности».

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод:

«Представляется логичным определить публичную услугу как деятельность по реализации государственной или муниципальной функции, которая осуществляется по инициативе заявителей – физических и юридических лиц, обратившихся с запросом в компетентные органы и организации письменно, устно или в электронной форме. Правоотношение по предоставлению публичной услуги состоит из обязательных элементов: участники правоотношения - субъект предоставления услуги и заявитель, объект правоотношения - правовой акт (решение, действие), цель – удовлетворение интереса заявителя».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены комментарии к действующему законодательству, что может быть полезно и необходимо практикующим специалистам в рассматриваемой сфере.

Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «NB: Административное право и практика администрирования», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с предоставлением публичных услуг.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России (Ахрамева О.В., Бабаева З.К., Борисоглебская Л. Н., Кирсанов С.А., Бочкарев И.Е., Добрынин Н.М. и другие). Многие из цитируемых ученых являются признанными учеными в области проблем регулирования отношений по поводу предоставления государственных услуг.

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к вопросам установления содержания и правового значения принципов предоставления публичных услуг.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи

«Рекомендую опубликовать»