

ность системного подхода. М., 1973; Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. М., 1978.

4. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. М., 1978 г.

5. Философия: Часть вторая: Основные проблемы философии / Под ред. проф. В.И. Кириллова. М., 1999.

6. Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994.

7. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3 т. Под ред. М. Н. Марченко.

8. В юридической науке существует спор – является ли методология отдельной наукой. См. подробнее Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2008.

9. Сырых В.М. Логические основания общей теории права. В 2 т. Т.1. Элементный состав. М., 2000.

10. Гойман-Калинский И.В. и др. Элементарные начала общей теории права. М., 2003.

11. В качестве примера можно привести исследование А.А. Ливеровского, в котором говорится о том, что от мировоззрения и менталитета у юристов, разнятся взгляды на одну и ту же сложившуюся правовую ситуацию. См. подробнее Ливеровский А.А. Перспективы претворения шариата и адата в современной России // Юридический вестник ДГУ. 2012. №2.

12. Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И.; Элементарные начала общей теории права: Учебное пособие. Под общ. ред.: В.И. Червонюк. М., 2003.

13. Анализ понятия категориального аппарата правовой науки всегда уделялось большое внимание;

Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976; Жеребкин В.Е. Логический анализ понятий права. Киев, 1976; Петров В. В. Семантика научных терминов. Новосибирск, 1982; Грязнов Д.Г. Соотношение категорий обычного права и правового обычая в юридической науке. М., 2003; Мелькин А.А. Формирование юридических понятий в российской правовой системе дис ... М., 2008 и др.

14. Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. М., 1987.

15. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976.

16. Бержель Жан Луи. Общая теория права. М., 2000.

17. Королев А. А. Этноменталитет: сущность, структура, проблемы формирования: Научная монография. М., 2011.

18. Жеребкин В.Е. Логический анализ понятий права. Киев, 1976.

19. Теория государства и права / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Первалова. 2 изд., М., 2002. С. 10-11. Общая теория государства и права. Академический курс. В 3 т. / Под ред. М. Н. Марченко. С. 20; Козлов В.А. Проблемы предмета и методологии общей теории права. Л., 1989; Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург. 2001. С. 225.

20. Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2005.

УДК 342.5

Филимонова Е.А.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И ЗНАЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

В статье рассматриваются особенности юридической природы административных регламентов, принимаемых органами местного самоуправления, как актов муниципального уровня, выступающих источниками муниципального права. Автор анализирует многоуровневый характер системы правового регулирования оказания муниципальных услуг, а также значение административных регламентов как одного из основных направлений совершенствования организационно-правового механизма оказания услуг органами местного самоуправления.

The peculiarities of the legal nature of administrative regulations adopted by the local authorities, as acts of the municipal level is a source of municipal law. The author analyzes the multi-level nature of the system of legal regulation of the provision of municipal services, as well as the importance of administrative regulations as one of the main ways to improve the organizational and legal mechanism for the provision of services by local governments.

Ключевые слова: муниципальные услуги; административный регламент; уровни правового регулирования; стандарт предоставления муниципальной услуги.

Key words: municipal services, administrative regulations, levels of legal regulation; standard of municipal services.

Муниципальные услуги, предназначение которых связано с обеспечением необходимого уровня доступности конституционно значимых социальных благ гражданам, которые в отсутствие соответствующей публичной поддержки не могли бы воспользоваться соответствующими благами, в опосредованной форме воздействуют на общий правовой статус гражданина и, повышая уровень социальной защищенности, создают возможности реализации всего комплекса прав и свобод в системе местного самоуправления. Тем самым через систему муниципальных услуг реализуется социальная функция российского государства (ст. 7 Конституции РФ) и преодолеваются социально неоправданные, несправедливые проявления неравенства, что, в свою очередь, создает условия для наиболее полного осуществления режима равноправия (как равенства юридических возможностей, равного права каждого на удовлетворение правоприязаний) [1, с. 421].

На сегодняшний день увеличение многообразия и массового характера муниципальных услуг, а также их социально-правовой ценности предполагает необходимость создания эффективной основы правового регулирования муниципальных услуг. При этом объективное усложнение реального (фактического) содержания (качества) данного явления закономерно предполагает и соответствующее усложнение и развитие правовых форм его закрепления и регламентации. Это подтверждается активно развивающимся на всех уровнях власти нормативно-правовым регулированием отношений по предоставлению муниципальных услуг.

Нормативное закрепление института муниципальных услуг в российском праве началось с Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) [2], который (в редакции, вступившей в силу с 1 января 2011 г.) определил муниципальные услуги как услуги, оказываемые (выполняемые) органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Однако первым базовым нормативным актом, осуществившим комплексное правовое регулирование предоставления муниципальных услуг, стал Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3] (далее Закон № 210-ФЗ). В соответствии со ст. 2 названного Закона муниципальная услуга – деятельность по реализации функций органа мест-

ного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Принятый Закон № 210-ФЗ регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных услуг местными исполнительными органами, а также организациями, участвующими в предоставлении данных услуг по запросам заявителей в рамках осуществления органами муниципальной власти исполнительно-распорядительных функций. Закон также регулирует правоотношения, возникающие в связи с предоставлением услуг в электронной форме.

Полномочия органов местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг, закрепленные на федеральном уровне (в частности, в Законе № 210-ФЗ), конкретизируются в региональном законодательстве и в правовых актах местного самоуправления. Так, например, в Ростовской области принят Областной закон от 08 августа 2011 г. № 644-ЗС «О государственной поддержке создания и деятельности в Ростовской области многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» [5], в Ставропольском крае – Закон от 20 октября 2011 г. № 89-кз «О некоторых мерах по организации межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг» [6], в Архангельской области – Закон от 02 июля 2012 г. № 508-32-оз «О государственных и муниципальных услугах в Архангельской области и дополнительных мерах по защите прав человека и гражданина при их предоставлении» [7] и др.

И, наконец, следует отметить относительно самостоятельный массив нормативных правовых актов муниципального уровня, например: постановление Администрации г. Вологды от 23 августа 2012 г. № 4843 «О наделении полномочиями по размещению реестра (перечня) муниципальных услуг (работ) муниципального образования «Город Вологда»» [8], постановление Администрации городского округа Спасск-Дальний Приморского края от 26 октября 2009 г. № 1/1 «О мерах по реализации административной реформы в городском округе Спасск-Дальний» [9], Постановление Администрации муниципального района Ишимбайский район

Республики Башкортостан от 18 мая 2011 г. № 1182 «Об утверждении Порядка проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов предоставления муниципальных услуг» [10] и др.

Таким образом, система правового регулирования оказания муниципальных услуг в Российской Федерации носит многоуровневый характер, что связано с необходимостью совместного комплексного участия всех уровней публичной власти в решении социально-экономических вопросов. Это вполне объяснимо, поскольку во многих сферах общественных отношений невозможно организовать управление только на государственном или только на муниципальном уровне, и это в первую очередь социально-экономические правоотношения. Например, для создания условий реализации гражданами своих прав на медицинское обслуживание, образование, жилище и ряда других прав необходимы усилия как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти [11, с. 17].

Одной из основных проблем, существовавших до недавнего времени в сфере предоставления муниципальных услуг населению, было отсутствие единого нормативного документа, регламентирующего процесс предоставления услуг органами и должностными лицами местного самоуправления, что влекло за собой различия в наименованиях услуг, сроках их оказания, перечне документов, требуемых к их предоставлению, единых правил предоставления услуг. Отсутствие четкой регламентации муниципальных услуг приводило к высокому уровню административного усмотрения, неопределенности обязательств органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами-заявителями и коррупции, снижению качества муниципальных услуг и недостаточной ответственности органов власти за исполнение их полномочий. Принятый Закон № 210-ФЗ разрешил данную проблему, установив предоставление муниципальных услуг только в соответствии с административными регламентами, а также закрепив единые требования к структуре административных регламентов, разработке их проектов, стандарту предоставления муниципальной услуги.

В Законе № 210-ФЗ административный регламент определяется как нормативный правовой акт, устанавливающий порядок и стандарт предоставления муниципальной услуги. Административный регламент предоставления муниципальной услуги представляет собой документ, который

полно и единообразно фиксирует все обязательства, взятые на себя органом местного самоуправления при взаимодействии с получателями муниципальной услуги.

Весьма важным является вопрос определения природы административных регламентов, разрабатываемых и утверждаемых органами местного самоуправления. Общепринятым является понимание административных регламентов в качестве категории административного права. Множество приведенных в юридической литературе определений в большинстве своем сводятся к рассмотрению регламента как нормативного правового акта, устанавливающего административную процедуру (административные процедуры)... [12, с. 98], т.е. административный регламент – это правовая конструкция, регулирующая сферу именно административно-правовых отношений.

Система административных регламентов включает в себя регламенты внутренней организации органов государственной власти, регламенты исполнения государственных (муниципальных) функций и регламенты предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Следует обратить внимание на особенность регламентов предоставления муниципальных услуг, которая заключается в содержании регулируемых данным актом правоотношений. Органы местного самоуправления, оказывая муниципальные услуги, разрабатывают и принимают административные регламенты, которые выступают уже актами органов местного самоуправления, а значит, входят в предмет правового регулирования муниципального права.

Таким образом, не ставя под сомнение целесообразность использования унифицированного названия, следует обратить внимание на то, что административные регламенты являются неоднородными по своей отраслевой принадлежности. Административный регламент предоставления муниципальных услуг следует рассматривать как особый источник муниципального права, с помощью которого обеспечивается регулирование соответствующих отношений.

Главное назначение административного регламента заключается в совершенствовании деятельности по предоставлению населению муниципальных услуг органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Помимо этого, внедрение административных регламентов обеспечивает установление персональной ответственности лиц, принимающих реше-

ния, устранение анонимности процессов оказания услуг. Административные регламенты призваны ограничить поле административного усмотрения должностного лица, принимающего решение, и исполнителей путем «прописывания» разрешенных вариантов решения типовых вопросов, а также процедур согласования и апелляции.

Крайне важно, что административные регламенты задают «шкалу» качества предоставления услуг, а также создают постоянно действующий механизм совершенствования исполнения органами местного самоуправления процессов предоставления услуг [13, с. 68].

Административные регламенты содержат разделы, устанавливающие:

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

Таким образом, Закон № 210-ФЗ разрешил существующую дискуссию о том, являются ли административный регламент и стандарт тождественными понятиями. Настоящий закон определил стандарт неотъемлемой частью административного регламента муниципальной услуги и подтвердил полный отказ от разработки стандарта в виде отдельного документа. Стандарты – это единые нормативно закрепленные требования к муниципальной услуге и процессу ее предоставления, определяющие критерии качества и доступности муниципальных услуг. Установление стандартов позволит, с одной стороны, определить, насколько быстро, доступно, качественно и без избыточных обременений оказана муниципальная услуга, а с другой стороны, создаст для граждан возможность обжаловать избыточные административные требования и обременения при оказании муниципальной услуги, а также некачественное оказание муниципальной услуги [14, с. 15].

Стандарт предоставления муниципальной услуги должен: обеспечивать минимизацию рас-

ходов времени, действий, количества документов и иных ресурсов от получателя услуг; закреплять измеряемые требования к качеству и доступности муниципальной услуги; учитывать мнение и интересы получателей услуги.

Установлению единых требований к оказанию муниципальных услуг способствует также обязательная для всех органов публичной власти, строго определенная процедура разработки и принятия административных регламентов, предусмотренная на федеральном уровне Законом № 210-ФЗ. Так, в целях обеспечения реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также для учета мнения общественности названной процедурой предусмотрено обязательное размещение проекта административного регламента в сети Интернет на официальном сайте соответствующего органа местного самоуправления, а в случае отсутствия такого сайта – на официальном сайте муниципального образования. На практике, к сожалению, это требование не всегда соблюдается.

Помимо этого, ст. 13 Закона № 210-ФЗ установила обязательность проведения двух видов экспертиз: независимой экспертизы и экспертизы, проводимой уполномоченным органом местного самоуправления. Предметом независимой экспертизы является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта административного регламента для граждан и организаций. Независимая экспертиза может проводиться физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. Срок, отведенный для проведения независимой экспертизы при размещении проекта административного регламента в сети Интернет на соответствующем официальном сайте не может быть менее одного месяца со дня размещения. По результатам независимой экспертизы составляется заключение, которое направляется в орган, разработавший административный регламент, на который возложена обязанность рассмотреть все поступившие заключения независимой экспертизы и принять решение по результатам каждой такой экспертизы.

При этом непоступление заключения независимой экспертизы в орган, разработавший административный регламент, в отведенный срок не является препятствием для проведения экспертизы проекта административного регламента уполномоченным органом местного самоуправления и после-

дующего утверждения административного регламента.

Предметом экспертизы проектов административных регламентов, проводимой уполномоченными органами местного самоуправления, является оценка соответствия проектов регламентов установленным требованиям, а также оценка учета результатов независимой экспертизы в проектах административных регламентов.

Таким образом, муниципальные административные регламенты способствуют повышению качества предоставляемых гражданам услуг, уровня информационной открытости и прозрачности процедур органов местного самоуправления, а также ответственности органов муниципальной власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих полномочий.

Литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009.
2. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. СЗ РФ. 2010. № 31 ст. 4179.
4. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. Наше время. 2011.10.08.
6. Портал органов государственной власти Ставропольского края <http://www.stavregion.ru/>
7. Волна. 2012. 10.07. № 27.
8. Официальный сайт Администрации города Вологды <http://vologda-portal.ru/>.
9. Официальный сайт Администрации городского округа Спасск-Дальний <http://spasskd.ru/>.
10. Официальный сайт Администрации муниципального района Ишимбайский Республики Башкортостан <http://www.ishimbaimr.ru/>
11. Щеначев В.А. Участие местного самоуправления в оказании публичных услуг населению: некоторые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.
12. Акопов Л.В. Понятие административного регламента в юридической науке и практике // Северо-Кавказский юридический вестник. 2011. № 4. Вопросы оптимизации предоставления муниципальных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий: Учебные материалы. М., 2010.
13. Публичные услуги и право: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М. 2007.