

Фонд «Институт экономики города»

Отзыв на законопроект «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций»

I. Общее заключение

В законопроекте предложены определения государственных (муниципальных) услуг и функций, а также принципы и общие требования к способам и процедурам предоставления услуг и исполнения функций.

В пояснительной записке к законопроекту основными целями законопроекта определены:

- повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций;
- повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Необходимость нормативного правового регулирования вопросов предоставления государственных (муниципальных) услуг обусловлена вступлением в силу положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, обязывающих использовать государственные (муниципальные) задания для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ (ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ).

К числу первоочередных задач относится и упорядочивание правовых основ предоставления услуг по запросам населения, в частности, совершенствование системы требований к качеству услуг (стандартов и административных регламентов), ужесточение контроля за размером и порядком взимания платы за предоставление услуг, развитие практики предоставления услуг в электронном виде.

Таким образом, рассматриваемый законопроект затрагивает чрезвычайно актуальную сферу, совершенствование нормативного правового регулирования которой на уровне Российской Федерации в целом представляется необходимым и своевременным.

Между тем законопроект содержит положения, вызывающие неоднозначное толкование, а также явные противоречия и несогласованность с действующим законодательством и, в частности, Бюджетным кодексом Российской Федерации. Законопроект также оставляет неурегулированным ряд важных вопросов в рассматриваемой сфере, требующих нормативно-правового обеспечения.

Считаем крайне важной задачей детальную проработку вопросов, которым посвящен данный законопроект, поскольку **принятие законопроекта в существующей редакции приведет не к устранению пробелов в правовой базе, а к возникновению вопросов и противоречий, которые повлекут за собой**

существенные затруднения для органов государственной власти и местного самоуправления в процессе предоставления услуг, исполнения функций.

Рекомендуем направить законопроект на системную переработку или изложение в новой редакции, ограничивающей область действия законопроекта регулированием процесса предоставления услуг, оказываемых на заявительной основе.

II. Замечания

1. В статье 1 в качестве *сферы действия* законопроекта определены сферы образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, а также иные сферы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения. Правительство Российской Федерации должно утвердить *перечень* предоставляемых организациями государственных (муниципальных) услуг.

В статье 2 законопроекта дано следующее определение государственных (муниципальных) услуг:

«государственные (муниципальные) услуги – услуги, которые предоставляются физическим лицам и организациям *по их запросу* федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации или местными администрациями *в рамках их компетенции*».

Такая трактовка содержит существенные недостатки.

Во-первых, предложенная концепция определения услуг как *действий, выполняемых по запросу*, является неполной.

Определение государственных (муниципальных) услуг и работ, которое содержится в настоящее время в Бюджетном кодексе РФ, как «услуг (работ), оказываемых (выполняемых) в соответствии с заданием» относит к данной категории огромное количество услуг, оказываемых без запроса. Например, на услугу в сфере социальной защиты, которую можно в общем виде определить как «*перевоспитание трудных подростков*», довольно трудно будет добиться подачи запроса от «трудных подростков».

Во-вторых, некорректным представляется подход, связывающий государственные (муниципальные) услуги с перечнем конкретных сфер, а также «сфер, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения». Такая трактовка лишает законодательного обеспечения многочисленные категории услуг, предоставляемых в соответствии с действующим законодательством.

Так, неясно входит ли в «сферы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения» услуги, оказываемые спортивными, ветеринарными, архивными учреждениями, учреждениями по содействию занятости населения и т.д.?

Кроме того, рассматриваемый законопроект никак не регулирует понятие «работы», финансирование выполнения которых государственными (муниципальными) учреждениями и иным некоммерческим организациями – поставщикам услуг также возможно только при условии формирования заданий.

Следует заметить, что и зафиксированное в настоящее время в Бюджетном кодексе определение услуг (работ) явно недостаточно для выделения и детализации государственных (муниципальных) услуг и работ и составления их реестров (перечней) в целях установления заданий государственным (муниципальным) учреждениям. Инструкции, методические рекомендации, нормативные правовые акты федерального уровня по вопросам выделения и детализации государственных (муниципальных) услуг и работ на сегодняшний день отсутствуют.

2. Статья 2 законопроекта дает следующее определение государственных (муниципальных) функций:

«государственные (муниципальные) функции - деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или местных администраций по выдаче разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности и (или) конкретных действий, регистрации актов, документов, прав, объектов, ведению информационных ресурсов и выдаче информации из них, а также осуществлению проверок».

Данное определение функций, во-первых, не позволяет четко отделить выполнение государственных (муниципальных) функций от оказания услуг – в том понимании услуг, которое предложено в законопроекте. В соответствии с определением в законопроекте, услуги – деятельность, выполняемая *по запросу*. Но деятельность, описанная в законопроекте как функции, (выдача разрешения (лицензии) на осуществление отдельных видов деятельности, сведений из информационных ресурсов государства, осуществление регистрационных действий и т.п.) как раз и осуществляется в основном на основе запросов.

Во-вторых, предложенное в законопроекте определение функций чрезмерно сужает сферу выполнения государственных (муниципальных) функций, ограничивая ее исключительно выдачей разрешений на деятельность, сведений из информационных ресурсов, ведением таких ресурсов, осуществлением регистрационных действий и проведением проверок. При этом функции государства и местного самоуправления в области, например, правоохранительной деятельности, деятельности по установлению цен (тарифов) на ряд услуг, осуществление контроля и надзора в определенных сферах деятельности и т.п. по концепции законопроекта функциями не являются. При этом, согласно законопроекту, они не являются и услугами, так как осуществляются не на основе запросов.

3. Согласно Бюджетному кодексу, государственные (муниципальные) услуги (работы) должны оказываться государственными (муниципальными) учреждениями в соответствии с заданиями, установленными для них учредителем. Рассматриваемый законопроект не содержит упоминания государственных (муниципальных) заданий, что породит серьезные сложности при осуществлении их подготовки и финансового обеспечения.

Органы государственной власти и местного самоуправления испытывают в настоящее время серьезные сложности при формировании заданий в связи с

отсутствием четких критериев классификации различных видов деятельности. Законопроект не решает данную проблему, поскольку представленные в нем определения государственных (муниципальных) услуг и функций *затрагивают лишь отдельные сферы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.*

Считаем, что повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сфере предоставления услуг, выполнения работ, оказания функций возможно лишь при условии формирования законодательных основ для классификации *всех видов деятельности, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления.* Считаем также целесообразным утверждение Правительством Российской Федерации единого классификатора различных видов деятельности. Только на основе данной классификации возможно формирование полной и непротиворечивой правовой базы, регулирующей предоставление услуг по запросам.

4. Описание процедуры предоставления государственной (муниципальной) функции и оказания государственной (муниципальной) услуги в соответствии с законопроектом должно содержаться в *административном регламенте.* Статья 13 рассматриваемого законопроекта определяет общие требования к структуре административных регламентов.

При этом *стандарт* предоставления услуги, исполнения функции понимается как часть административного регламента, включаемая в регламент в случае, если предоставление (исполнение) государственной (муниципальной) услуги (функции) иницируется запросом.

В соответствии с предлагаемым в законопроекте определением, предоставление *любой услуги* иницируется запросом – иначе соответствующая деятельность просто не попадает под определение государственной (муниципальной) услуги. Как мы указывали выше, исполнение государственных (муниципальных) функций, понимаемых в соответствии с предложенным в законопроекте определением, в большинстве случаев тоже связано с запросами потребителей. Таким образом, согласно законопроекту, регламенты *всех услуг и большинства функций* должны содержать стандарты предоставления (исполнения) соответствующих услуг (функций).

Отдельно от регламентов стандарты при этом не могут устанавливаться, что противоречит практике многих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвердивших *стандарты качества государственных (муниципальных) услуг.* Отметим, что разработка и утверждение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг уже несколько лет является одним из ключевых мероприятий для включения в программы реформирования региональных (муниципальных) финансов в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Министерства финансов, регулирующими вопросы предоставления субсидий регионам и муниципалитетам на реформирование региональных (муниципальных) финансов.

При этом пункты 2-4 статьи 16 рассматриваемого законопроекта предусматривают возможность утверждения Правительством Российской

Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, главой местной администрации *типовых стандартов предоставления (исполнения) государственных услуг (функций) органами государственной власти (местного самоуправления) соответствующего публично-правового образования*. Эти нормы прямо противоречат положениям абзаца шестого статьи 2 рассматриваемого законопроекта.

По нашему мнению, одновременная регламентация и стандартизация *всех* государственных (муниципальных) услуг и *большой части* функций ведет к избыточному регулированию процесса предоставления услуг и исполнения функций. Представляется, что целесообразно было бы отделить понятия регламентов и стандартов друг от друга, и установить законодательную норму, что исполнение государственных (муниципальных) функций регулируется административными регламентами, а оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ – стандартами качества услуг (работ).

В пользу такого подхода свидетельствует и сущность понятий «регламент» и «стандарт» в соответствии со словарными определениями. Регламент представляет собой «правила, регулирующие порядок какой-либо деятельности», а исполнение государственных (муниципальных) функций как раз является деятельностью, обеспечивающей функционирование государственных органов (органов местного самоуправления). Под стандартом же понимается «образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов», и государственные (муниципальные) услуги и работы как раз требуют наличия такого рода норм, определяющих, в каком объеме потребитель имеет право получить соответствующие услуги и работы, и каковы должны быть условия их предоставления.

5. В статье 8 рассматриваемого законопроекта предусматривается возможность принятия программ для повышения качества услуг (функций). На наш взгляд, введение новой разновидности программ, специально направленных на повышение качества государственных (муниципальных) услуг и функций, нецелесообразно. Данный инструмент является избыточным по отношению к уже существующим разновидностям программ. Повышение качества услуг и функций может осуществляться путем принятия долгосрочных или ведомственных целевых программ, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, в общеустановленном порядке.

В пункте 2 статьи 8 указано, что программы утверждаются нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Данная формулировка является неточной: в ней необходимо указать, имеются в виду исполнительные или законодательные (представительные) органы?

6. Глава 4 рассматриваемого законопроекта достаточно подробно определяет принципы организации предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций на базе многофункциональных центров.

При этом название указанной главы, статьи 17 законопроекта, а также определение многофункциональных центров в законопроекте и их упоминание в

пояснительной записке к нему затрагивает только предоставление многофункциональными центрами государственных (муниципальных) услуг, ничего не говоря об исполнении ими государственных (муниципальных) функций, - что является внутренним противоречием законопроекта.

Считаем, что при подробном регулировании принципов предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций на базе многофункциональных центров законопроект должен содержать также принципы предоставления (исполнения) государственных (муниципальных) услуг (функций) организациями, не являющимися многофункциональными центрами.

7. В подпункте 6 пункта 1 статьи 17 рассматриваемого законопроекта одним из принципов предоставления государственных (муниципальных) услуг называется «наличие информационной системы, позволяющей осуществлять автоматический информационный обмен между многофункциональным центром и органами, предоставляющими государственную (муниципальную) услугу, исполняющими государственные (муниципальные) функции». Считаем, что требуется уточнение относительно «информационной системы», поскольку если такая система требуется, то она как система должна содержать в себе встроенный механизм взаимодействия и порядка обмена информацией участников оказания услуги и потребителей с определением кодов доступа к общей базе информации. Данные вопросы должны быть либо оговорены в тексте законопроекта, либо указана необходимость разработки и утверждения соответствующего порядка Правительством Российской Федерации.

8. Статья 21 законопроекта называется «Порядок финансирования деятельности многофункциональных центров». В действительности статья содержит только упоминание об источнике финансирования расходов многофункциональных центров (МФЦ), которым являются бюджет публично-правового образования, являющегося учредителем МФЦ. Порядок и форма финансирования МФЦ указанной статьёй не определены.

III. Выводы

С учетом изложенного, считаем, что принятие Федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» в редакции рассмотренного законопроекта не позволит обеспечить повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения функций, как и повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Рекомендуем направить законопроект на системную переработку или изложение в новой редакции, ограничивающей область действия законопроекта регулированием процесса предоставления услуг, оказываемых на заявительной основе.