

УДК 342.9

Развитие правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг

Твердохлебова Александра Андреевна, магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, aandreematverdokhlebova@bk.ru

В статье рассматриваются основные этапы и тенденции развития правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу современного законодательства в сфере цифровизации государственных услуг и внедрения новых форматов взаимодействия государства с гражданами. Исследуются правовые основы функционирования многофункциональных центров, единого портала государственных услуг, а также новых цифровых инструментов предоставления государственных и муниципальных услуг. В работе выявляются проблемные аспекты действующего законодательства и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: государственные услуги, муниципальные услуги, правовое регулирование, цифровизация, многофункциональные центры, электронные услуги, административная реформа.

В современных условиях развития государственного управления особую значимость приобретает совершенствование системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Как отмечает Е. А. Филимонова, эффективность взаимодействия органов власти с гражданами во многом определяется качеством и доступностью государственных услуг, что обуславливает необходимость постоянного развития правового регулирования данной сферы [20]. Процесс цифровой трансформации государственного управления, активное внедрение информационно-коммуникационных технологий и расширение спектра предоставляемых услуг требуют своевременного нормативно-правового обеспечения.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ развития правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. По мнению А. Л. Ткаченко, особого внимания заслуживает изучение динамики изменений законодательства в части расширения полномочий многофункциональных центров и внедрения новых форм предоставления услуг [19]. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: проанализировать эволюцию нормативно-правовой базы, исследовать изменения в спектре предоставляемых услуг, выявить основные тенденции развития правового регулирования в данной сфере.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания: исторический, системный, сравнительно-правовой анализ.

Я. В. Васильева подчеркивает, что применение комплексного подхода к изучению правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг позволяет выявить основные закономерности его развития и определить перспективные направления совершенствования законодательства в условиях цифровой трансформации государственного управления [15].

Государственные и муниципальные услуги представляют собой деятельность по реализации функций органов власти, осуществляемую по запросам заявителей в пределах установленных полномочий. Данное определение закреплено в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5]. Е. А. Завьялова отмечает, что ключевой особенностью государственных и муниципальных услуг является их направленность на удовлетворение потребностей граждан и организаций при их взаимодействии с органами власти [17].

Базовым нормативным правовым актом в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг выступает Федераль-

ный закон N 210-ФЗ, установивший основные принципы и механизмы их предоставления [5]. Закон определил требования к разработке административных регламентов, порядок межведомственного взаимодействия, особенности предоставления услуг в электронной форме и через многофункциональные центры. По мнению А. С. Лолаевой, принятие данного закона заложило правовой фундамент для формирования современной системы предоставления государственных и муниципальных услуг [18].

Развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации прошло несколько этапов. Первый этап (2006–2010 гг.) характеризовался формированием базовой нормативной правовой основы и созданием первых многофункциональных центров. На втором этапе (2011–2015 гг.) происходило активное развитие электронных услуг и расширение сети МФЦ. Современный этап, начавшийся в 2016 г., отмечен цифровой трансформацией процессов предоставления услуг, внедрением проактивного подхода и развитием суперсервисов. Каждый этап сопровождался соответствующими изменениями в законодательстве, направленными на совершенствование механизмов предоставления услуг.

Становление системы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг началось в 2007 г. с принятием Концепции административной реформы.

Первоначально правовое регулирование деятельности МФЦ осуществлялось на основании постановления Правительства РФ от 3 октября 2009 г. N 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров» [10].

По мнению А. Ю. Долгушевой, данный период характеризовался формированием базовых принципов организации предоставления услуг по принципу «одного окна» и созданием первых пилотных МФЦ в регионах России [16].

Период 2011–2015 гг. ознаменовался значительным расширением нормативной базы деятельности МФЦ.

Ключевым событием стало принятие постановления Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. N 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» [9].

Данный документ установил единые требования к организации деятельности МФЦ и стандарты комфортности обслуживания заявителей. В этот период были заключены первые соглашения о взаимодействии между МФЦ и федеральными органами исполни-

тельной власти, что существенно расширило перечень предоставляемых услуг.

Современный этап развития МФЦ (2016–2024 гг.) характеризуется цифровой трансформацией процессов предоставления услуг. Е. А. Филимонова отмечает, что важным нововведением стало принятие Федерального закона от 30 декабря 2020 г. N 509-ФЗ, который расширил возможности МФЦ по оказанию дополнительных услуг и проведению правового информирования граждан [20]. Существенные изменения произошли в части внедрения электронного документооборота между МФЦ и органами власти, а также предоставления возможности получения результатов услуг в электронной форме.

Анализ ключевых изменений в законодательстве показывает последовательное расширение функций МФЦ. В частности, с 2019 г. МФЦ получили право осуществлять прием денежных средств от заявителей в счет платы за предоставление государственных и муниципальных услуг. В 2021 г. были внесены изменения, позволяющие МФЦ выступать в качестве центров обслуживания пользователей Единой системы идентификации и аутентификации. А. Л. Ткаченко подчеркивает, что развитие нормативной базы деятельности МФЦ продолжается в направлении расширения перечня услуг и внедрения новых цифровых технологий обслуживания заявителей [19].

Формирование правовой базы электронного предоставления государственных услуг началось с принятия Федерального закона N 210-ФЗ, закрепившего возможность получения услуг в электронной форме. Дальнейшее развитие электронных услуг потребовало внесения существенных изменений в законодательство. А. С. Лолаева указывает, что ключевым этапом стало принятие Федерального закона N 509-ФЗ, который расширил возможности проактивного предоставления услуг и закрепил механизмы экстерриториального принципа их получения. Правовое обеспечение функционирования портала Госуслуг осуществляется на основании Постановления Правительства РФ от 24 октября 2011 г. N 861, определившего требования к его работе и порядок размещения информации [11].

Цифровая трансформация государственного управления привела к появлению новых видов электронных услуг, требующих соответствующего нормативного регулирования. По мнению Я. В. Васильевой, особое значение имеет правовое обеспечение суперсервисов — комплексных услуг, предоставляемых в связи с жизненными ситуациями граждан [15]. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 313 утвердило государственную программу «Информационное общество», определившую основные направления развития электронного правительства и цифровых государственных услуг [12]. Важным шагом стало принятие Федерального закона N 258-ФЗ, создавшего правовые основы для экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, что позволяет тестировать новые форматы предоставления электронных услуг [6].

Современный этап развития правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг характеризу-

ется внедрением новых подходов и принципов. Е. А. Завьялова отмечает, что ключевой тенденцией становится проактивное предоставление услуг, при котором государство само информирует гражданина о полагающихся ему услугах и инициирует их оказание [17]. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. N 509-ФЗ закрепил возможность предоставления государственных услуг в проактивном режиме и реализацию экстерриториального принципа, позволяющего получать услуги вне зависимости от места жительства заявителя. Существенным нововведением стало внедрение реестровой модели оказания услуг, при которой результат предоставления услуги фиксируется в электронном реестре без обязательной выдачи бумажного документа.

Важным направлением совершенствования правового регулирования выступает развитие суперсервисов — комплексных услуг, объединенных по жизненным ситуациям граждан.

По мнению А. Л. Ткаченко, формирование правовой базы суперсервисов требует системного подхода к регламентации межведомственного взаимодействия и стандартизации административных процедур [19].

Постановление Правительства РФ от 24 июля 2021 г. N 1228 утвердило Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, учитывающие особенности предоставления комплексных услуг. Перспективным направлением является внедрение машиночитаемого права — представления нормативных правовых актов в формате, позволяющем автоматизировать их применение при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Правовое регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации прошло значительный путь развития от базового закрепления основных принципов до формирования комплексной системы нормативных правовых актов различного уровня. Современное состояние правового регулирования характеризуется активным внедрением цифровых технологий, развитием проактивного подхода и реализацией экстерриториального принципа предоставления услуг. Существенным достижением стало создание единой цифровой платформы государственных услуг, обеспечивающей удобный доступ граждан к широкому спектру сервисов.

Дальнейшее развитие правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг должно быть направлено на совершенствование механизмов межведомственного взаимодействия, расширение перечня проактивных услуг и развитие суперсервисов. Необходимо законодательное закрепление новых форматов предоставления услуг, включая машиночитаемое право и автоматическое принятие решений.

Первоочередными задачами выступают унификация требований к предоставлению услуг на региональном и муниципальном уровнях, развитие правовых механизмов обеспечения информационной безопасности и защиты персональных данных получателей услуг, а также совершенствование системы досудебного обжалования решений и действий органов власти при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Примечания

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2024).
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ // Российская газета. 2001. N 256.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.
4. Федеральный закон от 28.12.2013 N 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» // Российская газета. 2013. N 295.

5. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.
6. Федеральный закон от 31.07.2020 N 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. N 173.
7. Постановление Правительства РФ от 24.12.2007 N 922 «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 53. Ст. 6618.
8. Постановление Правительства РФ от 05.08.2008 N 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 33. Ст. 3852.
9. Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 N 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2012. N 53. Ст. 7934.
10. Постановление Правительства РФ от 03.10.2009 N 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 41. Ст. 4808.
11. Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 N 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 44. Ст. 6274.
12. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество». URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2024).
13. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2021–2023 годы. URL: <https://rg.ru> (дата обращения: 10.12.2024).
14. Айдинова Д. Х. М., Джазаева И. А. А., Ногайлиева М. Х. История внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу предоставления государственных и муниципальных услуг // Казачество. 2020. N 44. С. 63–67.
15. Васильева Я. В. Цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг // Глобализация науки и техники в условиях кризиса: материалы XXIX Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2021. С. 252–258.
16. Долгушева А. Ю., Мурзина И. А. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг: история развития и современное состояние // Вестник Пензенского государственного университета. 2022. N 1. С. 50–53.
17. Завьялова Е. А., Погадаева Н. Ю. Цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2021. N 2. С. 219–228.
18. Лолаева А. С. Предоставление государственных и муниципальных услуг посредством информационно-коммуникационных технологий как элемент электронной (цифровой) демократии // Право и политика. 2021. N 12. С. 89–101.
19. Ткаченко А. Л. Повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг населению с помощью МФЦ // Калужский экономический вестник. 2020. N 2. С. 63–67.
20. Филимонова Е. А. Предоставление государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах: вопросы теории и практики // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7. N 1. С. 54–60.

English version

Development of legal regulation of the provision of state and municipal services

Tverdohlebova Aleksandra Andreevna, master's student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article examines the main stages and trends in the development of legal regulation of the provision of state and municipal services in the Russian Federation. Special attention is paid to the analysis of modern legislation in the field of digitalization of public services and the introduction of new formats of interaction between the state and citizens. The legal foundations of the functioning of multifunctional centers, a single portal of public services, as well as new digital tools for the provision of state and municipal services are being investigated. The paper identifies problematic aspects of the current legislation and suggests ways to solve them.

Keywords: public services, municipal services, legal regulation, digitalization, multifunctional centers, electronic services, administrative reform.