

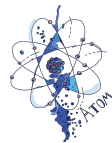
Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: разрешительные функции и государственные услуги

Михеева Ирина Вячеславовна

Заведующая кафедрой конституционного и административного права факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 603155, Российская Федерация, г. Нижний Новгород, ул. Б. Печерская, д. 25/12. E-mail: imikheeva@hse.ru

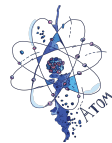
Abstract

Статья посвящена особенностям законодательной регламентации оказания услуг и реализации функций органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Исследуется система, структура, функции исполнительных органов государственной власти как факторы, влияющие на эффективность государственного управления. Выявлены недостатки деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Акцент сделан на наиболее актуальных проблемах функционирования разрешительной системы в российских регионах. Рассмотрены вопросы соотношения категорий «разрешительные функции» и «государственные услуги». Выявлена двойственность разрешительных функций, реализуемых в рамках оказания государственных услуг. Обозначены функциональные группы разрешительных полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в ходе осуществления органами исполнительной власти нормотворческой, организационно-координационной и правоприменительной деятельности. Выявлены доминирующие разрешительные функции у разных видов региональных органов исполнительной власти. Проведена параллель с выделенными группами функций федеральных органов исполнительной власти. Выделены виды контроля, осуществляемого в рамках разрешительной деятельности органов государственной исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Внимание уделено формам разрешительной деятельности и видам разрешений. Это «согласования», «утверждения», «предоставление права», «аккредитация», собственно «разрешения», «лицензии» и т.д. Приведен анализ регионального законодательства и практики правоприменения, включая судебную. Отмечается, что в судебных решениях не находит отражения сам факт наличия/отсутствия дополнительных, предусмотренных оспариваемыми нормами/



актами административных барьеров, ограничивающих права потребителя услуги. Сформулирован ряд практических рекомендаций. Предложено использовать функциональный принцип при формировании системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того в качестве рационального организационного шага представлено функциональное выстраивание самой структуры регионального органа исполнительной власти, который оказывает государственные услуги. В этом случае работа регионального органа, оказывающего публичную услугу, будет включать несколько направлений. Это: выдача документов конечному потребителю конкретной государственной услуги; осуществление контроля (предварительного, текущего, выборочного, последующего) по заявлениям граждан или правоохранительных органов; выполнение правового, финансово-экономического обеспечения оказания услуги и пр.

Keywords: функции, согласование, разрешительные полномочия, субъекты Российской Федерации, государственные услуги, разрешение, органы исполнительной власти



На современном этапе целями проводимой административной реформы является снижение административных барьеров и повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Среди задач, решение которых необходимо для достижения поставленных целей, выделяется оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и совершенствование разрешительной деятельности в различных сферах общественных отношений¹. В этом контексте можно выделить несколько, на наш взгляд, наиболее интересных моментов, связанных с функционированием разрешительной системы в Российской Федерации. Это содержание и формулирование функционального блока региональных органов исполнительной власти разных видов, соотношение разрешительных функций и государственных услуг в законодательстве² субъектов Российской Федерации.

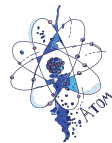
Функции конкретного органа обусловлены направленной деятельностью государства. Они определяются организационной структурой органа власти и привязываются к содержанию его деятельности. Функциональная направленность органа показывает, чем он должен заниматься: осуществлять правотворческие функции, контролировать и надзирать, охранять, оказывать услуги или делать все сразу. Как объем именно функций, предоставленных государственному органу, Г. Еллинек, например, определял всю компетенцию органа государства³. Функция обуславливает предметную сферу деятельности органа, закрепленную в статутном документе, а полномочия предопределяют возможность эту функцию реализовать.

Перманентная реструктуризация органов государственного управления при конкурентности характеристик их компетенции и неопределенность форм государственного управления создают нечеткость в выявлении факторов, определяющих эффективность их деятельности. Эффективность же современного государственного управления во многом определяется системой, структурой, функциями исполнительных органов. Поэтому видовая наполненность системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации так важна.

1. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р).

2. В статье понятие «законодательство» используется в широком смысле, включая и подзаконные нормативно-правовые акты.

3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 58.



Действующая с 2004 г. структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (ФОИВ) укрупнила отрасли управления, разделив последнее на несколько функциональных направлений⁴. Указом Президента Российской Федерации была определена и видовая характеристика системы ФОИВ⁵. Федеральное министерство наделено нормотворческой функцией; службы — функцией контроля и надзора; агентства — функциями по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Была сделана попытка «пресечь бесконечную реорганизацию государственного аппарата... реализовать принцип «трех определений» («функция, структура, штаты») и приступить к эффективному государственному управлению»⁶.

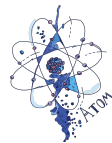
Несмотря на существующие проблемы взаимодействия, некоторую отраслевую и функциональную раздробленность, видовая определенность (министерства, службы, агентства) при их функциональном различии придает системе федеральных органов очевидную четкость и понятность. Этого не скажешь о региональных органах исполнительной власти, которые не имеют функциональной видовой разграниченности системы. Все они, как правило, многофункциональны.

Анализ нормативных правовых актов, определяющих статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в контексте выявления разрешительных функций не дает оснований выделить явной тенденции в желаемом проявлении функциональных особенностей разных видов региональных органов. Органы сочетают нормотворческую деятельность по регламентации тех или иных разрешительных режимов, правоприменительную — по выдаче конкретным субъектам разрешений, проведению лицензирования и аккредитации, регистрации и т.п., координационную — по согласованию разного рода сделок (с объектами культурного наследия и пр.), документации (землеустроительной, градостроительной, проектной и пр.) и т.д.

4. Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

5. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

6. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. С. 19.



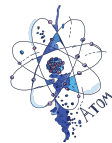
При этом у региональных министерств, в предмет ведения которых входит строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и топливно-энергетический комплекс, доминирует, как правило, функция согласования, что можно наблюдать и у сходных по отрасли региональных служб (по тарифам, например) и управлений (государственной охраны объектов культурного наследия). У министерств, отвечающих за управление сферами экологии, природных ресурсов, имущественных отношений, предпринимательства среди функций превалирует разрешительная функция предоставления права. В то же время выдача разрешений, регистрация свойственна в большей степени инспекциям (по надзору за техническим состоянием самоходных машин, строительного надзора и пр.). Хотя в функциональном блоке положений о комитетах могут быть выделены функции по организации регистрации и регистрации, предоставлению права, участию в выдаче разрешений и выдача разрешений, аккредитация и пр.⁷

Таким образом, разрешительные функции одного вида осуществляются различными по организационно-правовой форме органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Органы, которые включены в региональную структуру органов исполнительной власти, носят самые разные наименования (министерства, департаменты, управления, комитеты, инспекции, комиссии, службы) с доминированием тех или иных видов органов в соответствии со сложившимися традициями государственного управления в отдельно взятом субъекте Федерации. В то же время один орган выполняет разные виды разрешительных функций, которые к тому же находятся в длинном ряду разнородных функций. Если в деятельности федеральных органов исполнительной власти мы можем наблюдать «неполное проведение разграничения по функциональному критерию органов»⁸, то на региональном уровне этого разграничения практически нет.

Справедливости ради заметим, что в структуре региональных органов исполнительной власти присутствует функциональный принцип, который, правда, не нашел отражения в видовой характеристике их системы. Функциональными являются,

7. См., напр.: постановление Правительства Нижегородской области от 26 сентября 2005 г. № 231 «Об утверждении положения о комитете ветеринарного надзора Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2005. № 197

8. Подробнее об этом см.: Михеева И.В. Государственное управление: исторические аналоги преемственности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 3. С. 95–98.

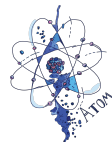


например, органы ЗАГС, а также органы, занимающиеся охраной и воспроизводством лесов. Например, Главное управление ЗАГС в Московской, Нижегородской, Смоленской, Рязанской и др. областях является уполномоченным органом соответствующего субъекта Российской Федерации по реализации на их территории переданных Российской Федерацией полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния. Агентство лесного хозяйства Иркутской области, Агентство лесного хозяйства и охраны животного мира Камчатского края, Департамент лесного хозяйства Нижегородской области осуществляют на землях лесного фонда государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах.

Видовая наполненность управленческой деятельности позволяет разнообразить совокупный инструментарий государственного управления в рамках использования диспозитивных и императивных методов. Разрешительные функции органов исполнительной власти субъектов Федерации реализуются с помощью императивных методов, формируя ограничения и запреты, свойственные региональным административно-правовым режимам. В этом смысле разрешения, по сути, другая сторона запретов, поскольку без получения разрешений лицо в рамках закона ограничено в осуществлении какой-либо деятельности, в реализации ряда установленных законом прав. Отсюда и широкий диапазон видов разрешений, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ходе государственно-управленческой деятельности. Эти разрешения могут иметь, например, форму собственно разрешений, лицензий и т.д.; осуществляться в рамках процедурных действий согласования, утверждения, предоставления права, аккредитации и т.д.

Проводя параллель с выделенными группами функций федеральных органов исполнительной власти (нормотворчество, контроль и надзор, оказание государственных услуг, управление государственным имуществом), заметим, что разрешительные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассредоточены по разным функциональным группам.

Так, способом реализации региональными министерствами функций по управлению вверенной сферой (отраслью) жизни субъекта Федерации может служить разработка действующих на территории субъекта лимитов, порядка (пользования чем-либо, государственной регистрации, выдачи и переоформления

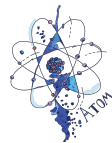


лицензий, предоставления какого-либо права); определение видов разрешенной деятельности и параметров ее осуществления; «установление» правового режима, например, содержания и использования земель историко-культурного назначения и т.д. В этих случаях управленческие функции разрешительного характера органов исполнительной власти закрепляются в различных формах административных нормативноправовых актов, создаваемых в рамках их подзаконной нормотворческой деятельности. Это позволяет придать данной разрешительной деятельности функционально нормотворческий характер. Сюда относятся практически все статутные подзаконные нормативные акты, а также принимаемые органами власти субъектов Российской Федерации регламенты исполнения функций и оказания услуг.

В то же время в перечень разрешительных функций в положениях об органах субъектов Федерации входит принятие решения о предоставлении конкретного права физическому или юридическому лицу, выдача разрешений, заключение договоров, осуществление аккредитации граждан и организаций, привлекаемых в качестве экспертов, осуществление оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий, распределение между пользователями квот и т.д. Данные (разрешительные по характеру) виды деятельности носят уже правоприменительный характер и реализуются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ходе издания индивидуальных административных актов, предназначенных конкретному потребителю услуги. В этих случаях функции органов предопределяют компетенционные границы органа и его должностных лиц, законодательно определенные и зафиксированные рамки его деятельности, в которых формируется перечень оказываемых им/ими услуг⁹.

Часть функционального блока в статутных актах региональных исполнительных органов государственной власти занимает участие в разработке и согласовании, в работе комиссий по рассмотрению заявок о предоставлении конкретного права, в сфере, например, страхования, лицензирования, аудита и др. механизмов регулирования отношений по предмету ведения органа. Большая составляющая часть функций региональных

9. Вопросы практики формирования ведомственных перечней государственных услуг федеральных органов исполнительной власти рассмотрены в работе: Калинин А.М., Кудеркин Д.А., Харитонов М.М. Ведомственные перечни государственных услуг (работ): проблемы формирования и использования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 84–97.



органов исполнительной власти представлена согласованием в разных вариантах: осуществляет согласование, участвует в согласовании, согласовывает и пр. Данная деятельность носит, как правило, организационно-координационный характер. Но это вовсе не говорит о вспомогательном характере согласований, которые порой могут создать барьеры для получения нужного разрешения.

В соответствии с существующими подходами к определению разрешительной системы, в содержание ее понятия включаются контроль (предварительный, текущий и последующий) и надзор¹⁰. Для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации они наиболее четко прописаны в нормативных правовых актах как функции. Проблемы современного состояния правового регулирования государственного контроля активно исследуются, им посвящена недавно изданная монография Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹¹. Кроме того, в контексте общетеоретических проблем лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности в научной литературе рассматриваются вопросы соотношения различных видов государственного контроля¹².

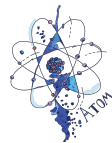
В связи с этим мы, отграничивая разрешительные функции от контрольно-надзорных, для чистоты эксперимента обращаемся лишь к устанавливаемым прямым или косвенным запретам, опосредующим необходимость получения какого-либо разрешения. При этом мы придерживаемся позиции, что в рамках осуществления лицензирования, регистрации, даже согласования присутствует предварительный контроль, без которого итоговое решение принято быть не может, а также различные формы текущего и последующего контроля.

В ходе лицензирования, например, осуществляется, как правило, предварительный, текущий и последующий контроль. Хотя такого рода контроль может быть в рамках любой оказываемой услуги. Например, Министерством государственного имущества и земельных ресурсов

10. См., напр.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007.

11. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., засл. деят. науки Российской Федерации А.Н. Ноздрачев. М.: Ин-т законодат. и сравнит. правовед. при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012.

12. См.: Олейник О.М. Лицензирование предпринимательской деятельности: проблемы теории и практики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 4. С. 51-63.



Нижегородской области при выдаче участков земли многодетным семьям в аренду вначале контролируется наличие оснований для получения земли перед заключением договора аренды либо дополнительного соглашения — предварительный контроль; затем осуществляется текущий контроль — при изменении договора, например, в связи с изменением ставки аренды; после выдачи земельного участка контролируется их целевое использование — последующий контроль.

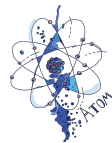
При этом контрольная служба (отдел контроля) действует отдельно. От тех, кто заключает и выдает договоры, отделены также юридическая (юридическое управление) и экономическая (управление экономики, анализа и отчетности) службы. Таким образом, функциональный принцип работает в настоящее время на уровне внутренней структуры оказывающего услуги многофункционального органа исполнительной власти¹³.

Что касается разрешительной функции, то идентифицировать ее иногда непросто, поскольку само действие по выдаче разрешения (в широком смысле) может наполнять содержание формально другой функции, например, согласование — координационной, экспертная деятельность — контрольной и т.п. Одно очевидно: разрешительные функции осуществляются в ходе реализации органом исполнительной власти различных видов управленческой деятельности: правотворческой, правоприменительной, координационной и пр. Они «рассыпаны» по множеству важных для осуществления государственного управления федеральных и региональных актов, в положениях об органах государственной власти, их регламентах. Это затрудняет проведение оценки регулирующего воздействия административных нормативных актов, а также мониторинга реальной ситуации в правоприменительной сфере¹⁴.

Выходом из данной ситуации может быть обсуждаемая в научной литературе аналогия привнесения и сбалансирования функционального принципа наряду с отраслевым в организационное выстраивание региональной системы государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В этом смысле сделан первый шаг — в положениях об органах исполнительной власти субъектов

13. URL: <http://gosimno.ru/about/structure/>

14. При этом заметим, что вопросы качества государственных услуг являются предметом различных научно-практических исследований. См., напр.: Стырин Е.М., Плаксин С.М. Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 66–83.



Российской Федерации внесена четкость разделения таких структурных разделов положений, как «функции» и «права». Теперь важно структурировать функции, объединив их в группы, а затем на этой основе формально разделить виды региональных органов, унификация которых поможет привести в порядок и единообразие не только функции органов, но и виды оказываемых услуг.

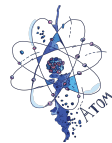
Функциональный подход к организационно-правовой структуре органов исполнительной власти позволяет говорить о невозможности отождествления функции и услуги. В ряде регионов сформированы перечни отдельно функций и услуг органа исполнительной власти. Более того, в практике управления услуга и функции разграничиваются простым критерием конечного потребителя — он есть только у услуги.

Отсутствие единого концептуального подхода к разграничению функции и услуги приводит к принятию региональных регламентов предоставления государственных услуг, например, по лицензированию отдельных видов деятельности и аккредитации¹⁵. Причем в одних случаях лицензирование заявляется как услуга, а в других — как функция¹⁶. Интересно также, что в положении об органе исполнительной власти лицензирование, как правило, содержится в разделе функции, а в регламенте обозначается в качестве услуги.

Примеров нечеткости в обозначении разнообразных разрешительных действий в статутном региональном блоке подзаконных нормативных правовых актов можно найти немало. Провоцирует терминологическую двойственность в некоторой степени федеральное законодательство. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, с одной стороны, различает административные регламенты исполнения государственных функций и административные

15. Постановление Комитета по физической культуре, спорту и туризму Новгородской области от 21 февраля 2012 г. № 1 «Об утверждении «Административного регламента комитета по физической культуре, спорту и туризму Новгородской области по предоставлению государственной услуги «Аккредитация региональных спортивных федераций» // Новгородские ведомости. 2012. № 24.

16. Указ Губернатора Нижегородской области от 27 марта 2012 г. № 19 (ред. от 19 июля 2012 г.) «Об утверждении административных регламентов предоставления министерством здравоохранения Нижегородской области государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности» // Нижегородская правда. 2012. № 44; постановление Правительства Нижегородской области от 3 июня 2009 г. № 349 «Об утверждении административных регламентов по исполнению министерством поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области государственных функций по лицензированию заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов и розничной продажи алкогольной продукции (с изм. на 8 апреля 2011 г.) // Нижегородские новости. 2009. № 119.



регламенты предоставления услуг, а с другой, в п. 1.6 указывает, например, что федеральное агентство — это федеральный орган исполнительной власти, «осуществляющий... функции по оказанию государственных услуг...»¹⁷.

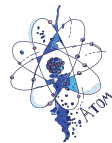
Выходом из закладываемой сегодня традиции терминологической множественности может быть определение формы регламента об исполнении функции или оказании услуги как локального процессуального нормативного административного акта, основанного на положении об органе исполнительной власти. При этом рациональным представляется приведение названия, структуры и содержания регламента в соответствие с положением о государственном органе (а не наоборот!). Кроме того, можно унифицировать обозначение категории разрешительных полномочий, сделав это обозначение однозначным и одинаковым как по вертикали (в административных актах разного уровня и силы), так и по горизонтали (одни и те же виды разрешительных полномочий должны обозначаться одинаково). В противном случае практика унификации системы оказания так называемых услуг (функций) размоет терминологическую разницу рассматриваемых понятий, теоретически пока определяемую.

Конечно, тонкая грань между услугой и функцией не всегда очевидна, что позволяет во многих случаях их отождествлять. Хотя с точки зрения теории государственного управления схожесть функций при разграничении услуг понятна. Например, действующим уполномоченным органом по предоставлению земельных участков на территории г. Нижнего Новгорода для целей, не связанных со строительством, является Министерство имущественных отношений и земельных ресурсов, а для целей, связанных со строительством, — Правительство Нижегородской области. При этом схожи функции этих органов, но различны цели оказания услуги и потребители¹⁸.

То же можно сказать и о функции согласования, которая присутствует в положениях о многих органах исполнительной власти и исполняется при оказании совершенно разных услуг. Дело в том, что часто большая услуга «распадается» на

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 6 сентября 2012 г. № 890) // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

18. См., напр.: постановление Правительства Нижегородской области от 15 февраля 2006 г. № 46 «О мерах по реализации закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 г. №192-З «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области при строительстве, реконструкции объектов недвижимости и размещении временных объектов» // Нижегородские новости. 2006. № 39.

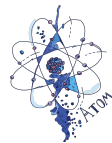


множество полномочий, которые, в свою очередь, соответствуют функциям исполнительного органа государственной власти. При этом разрешительные функции иногда «прячутся» в терниях процедур оказываемой услуги.

Возьмем услугу по заключению договора аренды или купли-продажи земельного участка под зданием (ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации; далее — ЗК РФ). Услуга по предоставлению в собственность земельных участков осуществляется на основании административного регламента уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Результатом предоставления этой услуги является подписание между сторонами договора купли-продажи и выдача заявителю акта приема-передачи земельного участка или отказ в передаче земельного участка. После подачи заявления с указанным пакетом документов начинается предоставление государственной услуги уполномоченным органом субъекта Российской Федерации (например, соответствующего регионального министерства). В этом процессе участвуют уполномоченный орган муниципального образования (например, департамент градостроительного развития и архитектуры исполнительного органа муниципального образования), Федеральное бюджетное учреждение «Земельная кадастровая палата» по субъекту Российской Федерации, администрации соответствующих муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Сам процесс взаимодействия указанных органов регулируется постановлением органа исполнительной власти общей компетенции субъекта Российской Федерации (правительством или администрацией). Получается, что за документом о предоставлении одной услуги одним региональным министерством одному конкретному гражданину стоит взаимодействие нескольких государственных и муниципальных органов, итогом которого и является, в данном случае, выдача акта приема-передачи земельного участка.

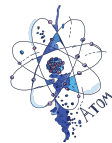
Полномочиями по утверждению проекта границ земельного участка наделен орган местного самоуправления. Ст. 36 ЗК РФ, а также иные правовые нормы, содержащиеся в кодексе и регулирующие соответствующие правоотношения, неустанавливают требований относительно необходимости согласования проектов решений органов местного самоуправления об утверждении проектов границ земельных участков с органами государственной власти субъектов



Российской Федерации. Между тем, в соответствии с постановлениями органа исполнительной власти общей компетенции субъекта Российской Федерации такое согласование (проектов схем расположения земельных участков) исполнительным органом муниципального образования в лице, например, уполномоченного в сфере градостроительного развития и архитектуры департамента, с соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено¹⁹. При этом принятие решения в рамках согласования границ земельного участка является элементом осуществляемой органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственной услуги по заключению договора аренды или купли-продажи земельного участка под зданием (ст. 36 ЗК РФ), поскольку решение касается конкретного физического или юридического лица.

Итоговый акт функционального согласования органа предназначен для потребителя услуги по предоставлению земельных участков — юридического или физического лица. Поскольку все услуги носят комплексный характер, то оказание ее включает ряд определенных, урегулированных нормами права процедур. Согласование в рамках оказания этой услуги — всего лишь одна из этих процедур, оно выступает как этап, часть оказываемой органом исполнительной власти государственной услуги. В то же время обязательность и правовые последствия, которые оно влечет, позволяют говорить о функциональном разрешительном характере этого согласования, т.е. согласование уже выступает в качестве функции органа власти. Возникающая двойственность в определении характера «согласования», с одной стороны, может создать дополнительный административный барьер, а с другой — позволяет органу исполнительной власти исполнить возложенную на него «функцию по оказанию услуги».

19. См., напр.: постановление Правительства Нижегородской области от 10 февраля 2006 г. № 31 «О мерах по реализации закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 года № 192-3 «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» при формировании и предоставлении земельных участков уполномоченным органом по управлению и распоряжению земельными ресурсами на территории Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2006. № 30; постановление Правительства Нижегородской области от 15 февраля 2006 г. № 46 «О мерах по реализации закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 года № 192-3 «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» при строительстве, реконструкции объектов недвижимости и размещения временных объектов» // Нижегородские новости. 2006. № 39.



Заметим, что обязанность согласования органами местного самоуправления г. Нижнего Новгорода при формировании земельных участков, занятых зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности г. Нижнего Новгорода, проектов границ земельных участков с уполномоченным Правительством Нижегородской области органом исполнительной власти была предметом судебного оспаривания. Тем не менее, содержащая это согласование норма сохранила статус действующей²⁰.

Судебная практика идет по пути признания необходимости согласований, предусматриваемых законодательством. Например, распоряжением губернатора Приморского края был утвержден лимит добычи охотничьих ресурсов на территории Приморского края²¹. При этом лимит добычи кабарги и соболя в возрасте до одного года утверждался оспариваемым распоряжением без согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, что противоречило ч. 4 ст. 24 Федерального закона № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данное распоряжение губернатора было признано судом недействующим²².

В Краснодарском крае Департамент потребительской сферы и регулирования рынка алкоголя был наделен полномочиями по контролю за качеством и безопасностью алкогольной продукции на территории Краснодарского края. Это вышло за рамки предоставляемого органам субъектов Федерации полномочия по осуществлению лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции и нарушило компетенцию Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, на что и было указано в Определении Верховного Суда Российской Федерации²³.

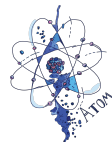
Стоит заметить, что рассмотрение судами споров, связанных с реализацией или фиксацией разрешительной функции в административных актах региональных органов исполнительной

20. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2008 г. № 9-Г08-14.

21. Распоряжение губернатора Приморского края от 29 июля 2011 г. № 106-пр «Об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов на территории Приморского края на период с 1 августа 2011 года до 1 августа 2012 года» // Приморская газета. 2011. № 91 (593).

22. Решение Приморского краевого суда от 7 ноября 2011 г. № 3-122/11.

23. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2012 г. № 18-Г12-1.



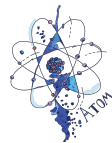
власти, помещается, как правило, в группу споров о нарушении одним органом компетенционных границ другого, о содержании устанавливаемых тем или иным органом власти дополнительных ограничений, которые вступают в противоречие с действующим законодательством. К сожалению, в судебных решениях не находит отражения сам факт наличия/отсутствия дополнительных, предусмотренных оспариваемыми нормами/актами административных барьеров, ограничивающих права потребителя услуги, что вполне могло бы фиксироваться в мотивировочной части решения.

* * *

Анализ регионального статутного законодательства дает возможность говорить о наличии разрешительных функций, исполнение которых возложено практически на все региональные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление и оказывающие государственные услуги во многих сферах общественной жизни. В связи с этим нерешенная проблема разграничения услуг и функций чревата для государства потерей контакта с главным субъектом общественных отношений — населением, которому государственные органы оказывают услуги.

Для этого разграничения важно понять, что диапазон оказываемых услуг определяется функциями, формулируемыми в статутном документе о региональном органе исполнительной власти. С точки зрения исполнения функций органы выступают как оказывающие и как не оказывающие услуги. Это может быть функциональный орган специальной компетенции, который услуги не оказывает, а осуществляет контрольно-надзорные функции, или оказывающий комплексную услугу, в рамках которой «задействованы» разные функции. В последнем случае рациональным становится функциональное выстраивание структуры органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, где одни выдают документы

И.В. Михеева. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации _____ конечному потребителю конкретной оказываемой органом государственной услуги в требуемые сроки в соответствии с существующей процедурой; другие осуществляют контроль (предварительный, текущий, выборочный, последующий) по заявлениям граждан или правоохранительных органов; третьи выполняют правовое, финансово-экономическое обеспечение оказания услуги и пр.



Думается, что решение этого, на первый взгляд, теоретического вопроса — о различии услуг и функций — позволит нацелить государственного служащего на конечного потребителя услуги, максимально повысить эффективность государственной службы в Российской Федерации и в ее субъектах.

Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., переем, и доп. М.: Норма, 2007.

Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004.

Калинин А.М., Кудеркин Д.А., Харитонов М.М. Ведомственные перечни государственных услуг (работ): проблемы формирования и использования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 84-97.

Михеева И.В. Государственное управление: исторические аналоги преемственности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 3. С. 95-98.

Олейник О.М. Лицензирование предпринимательской деятельности: проблемы теории и практики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 4.

С. 51-63.

Стырин Е.М., Плаксин С.М. Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 66-83.

Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006.