**Романова З.С.**

магистрант

Тихоокеанский государственный университет

**ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

**Аннотация:** статья посвящена правовым проблемам разграничения понятий государственных услуг и государственных функций, вопросам прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства в сфере предоставления государственных услуг.

**Ключевые слова:** правовые проблемы, государственные услуги, государственные функции, российское законодательство, исполнение законов, административная ответственность, прокурорский надзор.

Совершенствование взаимоотношений государства и граждан в направлении повышения качества предоставления государственных услуг во многом зависит от определенности основополагающих терминов и определений, которые характеризуют принципы взаимодействия государства и потребителей государственных услуг. Решение этой проблемы не только имеет теоретическую значимость, но и носит практическую ценность, связанную с определением вектора дальнейшего развития административных процедур. Данное обстоятельство определяет актуальность нашего исследования.

Прокуроры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1. В том числе и надзор за исполнением законов в сфере государственных услуг, правовая основа которой включает Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) и иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие порядок предоставления государственных и муниципальных услуг, права, обязанности участников общественных отношений, возникающих в процессе оказания подобного рода услуг, их гарантии и ответственность. За нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг предусмотрена административная ответственность, установленная ст. 5.63 КоАП РФ. На сегодняшний день статистика федеральных судов общей юрисдикции складывается таким образом, что с 2013 года неуклонно в геометрической прогрессии растет число поступивших и рассмотренных дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.63 КоАП РФ федеральных судов общей юрисдикции по дела. Так, если в 2013 поступило 83 дела (было рассмотрено 82), в 2014 уже 245 (рассмотрено 231), что почти в 3 раза выше, в 2015 достигло 432 (из них рассмотрено 429), то в 2016 превысило отметку 947 дел (рассмотрено в отчетном периоде 949, включая неоконченные дела на начало периода). Итого, в 2016 году по сравнению с 2013 прирост поступивших и рассмотренных дел по данному составу составил 11,4 раза (и, соответственно, 11,57 раза для рассмотренных дел) [3]. Полномочия возбуждать дела об административных правонарушениях по данной статье КоАП РФ отнесены к исключительной компетенции прокурора. Так, в соседнем Приморском крае помощник прокурора составил протокол о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 5.63 КоАП РФ, в отношении должностного лица органа местного самоуправления Т.И.А., выразившемся в нарушении срока предоставления государственной услуги по принятию решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка Р.Д.И. Вынесенное на основании протокола постановление мирового судьи судебного участка № 16 Первореченского судебного района г. Владивостока от 03.03.2017 г., которым Т.И.А. был признан виновным, обжаловалось в вышестоящей инстанции, и, как результат, решением по делу № 12-105/2018 (12-763/2017) от 31.01.2018 года постановление было отменено, производство по делу было прекращено по истечении срока давности привлечения к административной ответственности [5].

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением Федерального закона № 210-ФЗ имеются правовые проблемы разграничения государственных услуг и государственных функций. Федеральным законом № 210-ФЗ впервые сформулировано определение понятию «государственная услуга» и «муниципальная услуга» (ст. 2). Федеральный закон № 210-ФЗ определяет государственную услугу как «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги». Таким образом, оказание государственных услуг является одним из типов государственных функций, отличительной особенностью которого служит заявительный порядок обращения за предоставлением государственных услуг в государственный орган. Инициатива в этом случае лежит на стороне заявителя, что отличает оказание услуги от других типов государственных функций, где инициатива принадлежит государству.

Федеральный закон № 210-ФЗ устанавливает перечень органов, осуществляющих государственные услуги. Основным предметом рассматриваемого Закона выступает сфера оказания услуг. Специфика услуг, определяемых ст. 2 Федерального закона № 210-ФЗ, сводится к возможности их предоставления органами государственной власти или местного самоуправления, а также иными субъектами, поименованными данным Законом (например, многофункциональные центры (МФЦ). В этой связи, согласимся с мнением Р. В. Амелина, Е. С. Ведяевой, А. М. Викуловым, Е. А. Григорьевой, – предоставление соответствующих услуг связано с реализацией отдельных государственных функций либо полномочий муниципалитетов.

Проведенная административная реформа привнесла в систему административного права новый правовой институт – институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти [6, с. 48]. Все административные регламенты проходят экспертизу Минэкономразвития России, а также независимую экспертизу. Прежде всего Минэкономразвития России проверяет соблюдение закрепленных в административных регламентах стандартов предоставления государственных услуг. Органы прокуратуры, осуществляющие надзор в сфере регламентации оказания государственных услуг, проверяют наличие административного регламента, а также на соответствие Федеральному закону № 210-ФЗ. При этом необходимо отметить, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверяют также соблюдение порядка принятия административных регламентов, установленного Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373.

При осуществлении прокурорского надзора в сфере госуслуг обращает на себя внимание соблюдение принципа оказания государственных услуг, определенного в ст. 4 Федерального закона № 210-ФЗ. Согласно этому принципу, государственные и муниципальные услуги оказываются исключительно в заявительном порядке – при условии подачи заявления. Заметим, что зачастую государственные услуги путают с государственными функциями, которые осуществляются без подачи заявления заявителями, но предполагают взаимодействие государственных органов, органов местного самоуправления с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Типичной реализацией государственной функции, предполагающей указанное выше взаимодействие, является осуществление контрольных мероприятий, на которые Федеральный закон № 210-ФЗ не распространяется, что также является важным отличием в рассматриваемой сфере правовых отношений. При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере государственных услуг данное обстоятельство необходимо учитывать. Принципиальным представляется следующее уточнение: государственные услуги могут вытекать не из любых государственных функций. Государственные услуги имеют место только там, где правоотношения между получателем услуги и государственным органом возникают только по инициативе получателя услуги, а государственный орган, в свою очередь, обязан предоставить услуги, если она закреплена законом. С этой точки зрения государственные функции следует разделить на две большие группы: функции, допускающие оказание государственных услуг и ориентированные на конечного пользователя-гражданина, юридическое лицо; функции, не связанные с оказанием государственных услуг [4, с. 103].

Законодательное закрепление только терминов «государственные услуги» и «муниципальные услуги», без определения термина «государственные (муниципальные) функции», не позволяет четко разграничить данные понятия, что приводит к правовой неопределенности в их соотношении между собой и их применении в процессе реализации (у некоторых авторов мы можем даже встретить как «институт предоставления государственных услуг (функций)». В связи с чем представляется необходимым ввести формулировку определения государственной функции в сфере предоставления государственных услуг. Решение указанной проблемы видится во внесении соответствующих изменений в ст. 2 Федерального закона № 210-ФЗ; внесении изменений и дополнений в Федеральный закон № 210-ФЗ в части установления обязанности разработки административных регламентов исполнения муниципальных и государственных функций.

**Список использованной литературы**

1. Бабелюк Е. Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства / Е. Г. Бабелюк // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) . – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 256 с.
2. Барциц И. Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его / И. Н. Бациц // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 40 - 51.
3. Офиц. сайт. Судебного департамента при Верховном суде РФ. [Электронный ресурс] – <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>
4. Кулдыбаева И. У. Правовая природа государственных услуг / И. У. Кулдыбаева // Проблемы права. – 2013. – № 2 (40). – С. 103 - 104.
5. Офиц. сайт РосПравосудие. [Электронный ресурс] –<https://rospravosudie.com/law/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F_5.63_%D0%9A%D0%BE%D0%90%D0%9F_%D0%A0%D0%A4>
6. Рогачева О. С. От административных регламентов к административным процедурам : постановка задачи и пути ее практической реализации / О. С. Рогачева // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 48 - 52.

© Романова З.С., 2018