

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**Совершенствование деятельности МВД России в части
оказания государственных услуг в сфере миграции в
электронном виде в современных условиях**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Правовое регулирование миграционных процессов
в Российской Федерации»
заочной формы обучения, группы 01001668
Резниченко Максима Олеговича

Научный руководитель:
доцент кафедры административного
права и процесса Юридического института
НИУ «БелГУ», к.ю.н., доцент
Евтушенко Владимир Иванович

Рецензент:
Начальник кафедры управления
и административной деятельности органов внутренних дел
Белгородского ЮИ МВД России имени И. Д. Путилина,
полковник полиции, к. ю. н.
Катаева Ольга Владимировна

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Основы государственно-правового регулирования предоставления физическому или юридическому лицу государственных (публичных) услуг, в том числе, в электронном виде	
1.1. Правовой механизм регулирования предоставления физическому или юридическому лицу в Российской Федерации государственных (публичных) услуг.....	12
1.2. Опыт правового регулирования обеспечения совместимости оказания государственных (публичных) услуг в международном праве и законодательстве зарубежных стран.....	18
ГЛАВА 2. Теоретико-правовые проблемы оказания государственных услуг в сфере миграции в электронном виде	
2.1. Основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации в электронном виде.....	33
2.2. Особенности деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в части оказания государственных услуг в сфере миграции в электронном виде.....	42
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	50
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	53

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы.

Совершенствование правового регулирования государственного управления в современной России связывают с концепциями электронного государства и электронного правительства, базирующимися на использовании информационно-телекоммуникационных технологий и ценностях открытого гражданского общества. В «электронном государстве» модернизация исполнительной власти может быть достигнута средствами «электронного правительства», прежде всего, при предоставлении государственных и муниципальных услуг населению.

Государственные и муниципальные услуги предоставляются органами исполнительной власти и местного самоуправления, а также иными организациями, в том числе, в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, специального портала услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и другими способами, включая межведомственное взаимодействие между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Анализируя перечень основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, указанных законодателем, можно вести речь о том, что правовая природа государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и местного самоуправления, не идентична правовой природе функций, реализуемых ими¹.

Особенно наглядно данное противоречие проявляется в области предоставления государственных услуг органами Министерства внутренних

¹ См.: Основы миграционной политики: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010.

дел Российской Федерации в сфере миграции, ибо по своей сути предоставление государственных услуг предоставлены физическому или юридическому лицу правоохранительным по своей сути органом представляется не совсем логичным. В связи с этим, научные изыскания в данной области представляются актуальными и своевременными.

Научная новизна исследования определяется тем, что представленная работа является одним из первых комплексных исследований проблем в области исследования государственно-правового регулирования предоставления в Российской Федерации физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде.

Вопросы государственно-правового регулирования процедуры предоставления физическому или юридическому лицу государственных услуг, в том числе, в электронном виде, достаточно широко освещаются в российской юридической литературе.

Общетеоретические вопросы правового регулирования процедуры предоставления физическому или юридическому лицу государственных услуг, в том числе, в электронном виде, рассматривались в работах российских ученых в области теории права и его различных отдельных отраслей: Алексеева С.С., Андреевского И.Е., Бахраха Д.Н., Гречкиной О.В., Гриценко Е.В., Запольского С.В., Козлова Ю.М., Коркунова Н.М., Лазарева Б.М., Майорова В.И., Мицкевич Л.А., Манохина В.М., Ноздрачева А.Ф., Пиголкина А.С., Поповой Л.Л., Россинского Б.В., Салищевой Н.Г., Сорокина В.Д., Старилова Ю.Н., Тихомирова Ю.А., Хабриевой Т.Я., Хаманевой Н.Ю., Чаннова С.Е., Чиркина В.С., Шевелевой, Н.А. Ямпольской Ц.А. и других.

Но, несмотря на значительное количество работ в данной области, проблема общетеоретического осмысления совершенствования государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами

физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде, остается актуальной.

В данном диссертационном исследовании предложены доктринальные основы для совершенствования процедуры государственно-правового регулирования предоставления в Российской Федерации физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде.

Результатом являются предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, которые устраняют противоречия, имеющиеся в правоприменительной практике.

Объект исследования составила совокупность общественных отношений, связанных с государственно-правовым регулированием предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде, и вопросы его совершенствования.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, образующих институт государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде.

Цель исследования заключается в определении особенностей государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде, установлении его основных особенностей, формировании предложений по совершенствованию государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере

миграции, обосновании необходимости увеличения доли предоставления государственных услуг в электронном виде.

В соответствии с указанной целью можно определить следующие **задачи** исследования:

- дать общую характеристику понятия государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде;

- проанализировать правовой институт государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде;

- рассмотреть степень разработанности правового института государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде;

- определить компетенцию Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов по государственно-правовому регулированию процесса предоставления физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде;

- сформировать предложения по совершенствованию государственно-правового регулирования предоставления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

Конкретные результаты исследования выражаются в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Реестр государственных и муниципальных услуг - это совокупность государственных и муниципальных услуг, распределенная по отдельным перечням государственных и муниципальных услуг, с изложением справочной информации относительно каждой услуги, зафиксированная в подзаконных нормативных правовых актах.

2. Перечень государственных и муниципальных услуг - это список государственных и муниципальных услуг, формируемый с учетом субъекта, их оказывающего, и сферы предоставления, зафиксированный в подзаконных нормативных актах.

3. Среди основных принципов правового института предоставления органами исполнительной власти и местного самоуправления государственных и муниципальных услуг населению в электронном виде можно выделить следующие принципы:

- цифровое равенство заявителей при обращении за предоставлением государственных и муниципальных услуг и при их предоставлении;
- информационная безопасность заявителя при предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- качественное и своевременное предоставление государственных и муниципальных услуг;
- принцип субсидиарности при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Методологическая основа исследования.

В качестве научно-познавательных инструментов и приемов при проведении диссертационного исследования были использованы общенаучные методы (диалектический, логический, эмпирический, исторический, прогностический), междисциплинарные (частные) методы (системный анализ, сравнительный анализ, контент-анализ, статистический

метод), а также специальные (специфические) методы исследования (сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования и др.).

Основными методами исследования выступили сравнительно-правовой и логический методы, предусматривающие анализ и сопоставление правовых институтов, правовых норм, положений нормативных правовых актов, поиск закономерностей, выявление связей между частным и общим, выявление проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемых отношений.

Теоретическую основу диссертационной работы составляют Конституция Российской Федерации, Федеральные законы Российской Федерации, такие, как Федеральный закон Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», многочисленные Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, принятые в данной сфере, такие, как Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг»), Постановление Правительства Российской Федерации

Федерации от 08 июня 2011 года №451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» (вместе с «Положением об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме»), Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года №236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг», Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2010 года №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 года №1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года №1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы» и План мероприятий по реализации указанной Концепции, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года №1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года №2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде».

Раскрытию темы в диссертационном исследовании помогло использование в процессе работы фундаментальной монографии Малышева Е.А. «Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика» и учебно-методического пособия «Основы миграционной политики» под общей редакцией И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина, а также многочисленных публикаций в научных журналах.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические и статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации и Росстата России. Формулируя выводы и предложения, диссертант опирался также на анализ официальных публикаций, стенограмм заседаний, заключений по рассматриваемым вопросам, размещенных на интернет-сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на портале «Открытое Правительство», данных средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Практическая значимость исследования. Полученные в работе выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному, административному, информационному праву, спецкурсам, связанным с государственно-правовым регулированием предоставления в Российской Федерации физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере государственно-правовому регулированию предоставления в Российской Федерации физическому или юридическому лицу государственных услуг в сфере миграции, в том числе, в электронном виде, определить пути совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Материалы магистерской диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений.

Апробация работы. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, отражены в двух публикациях автора:

1. Резниченко М. О. Правовой механизм предоставления физическому или юридическому лицу в Российской Федерации государственных (публичных) услуг // Проблемы совершенствования законодательства на современном этапе: сборник материалов Международной конференции курсантов, слушателей и студентов [Электронный ресурс]. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И. Д. Путилина, 2018.

2. Евтушенко В. И., Резниченко М. О. Механизм предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: концепция, принципы, направления развития // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2018. №4.

Структура и объём работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, списка используемой литературы.

ГЛАВА 1.

Основы государственно-правового регулирования предоставления физическому или юридическому лицу государственных (публичных) услуг, в том числе, в электронном виде

1.1. Правовой механизм регулирования предоставления физическому или юридическому лицу в Российской Федерации государственных (публичных) услуг

Развитие в российском законодательстве правового института государственных и муниципальных услуг способствовало появлению множества связанных с ним терминов. В частности, речь идет о понятиях «реестр государственных и муниципальных услуг» и «перечень государственных и муниципальных услуг».

Согласно Концепции снижения административных барьеров данные о реестре позволят оценить прогресс в разработке административных регламентов и унифицировать наименования и описания аналогичных услуг (функций) в различных субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях, а в дальнейшем позволят принимать решения об оптимизации порядка и сроков их предоставления (исполнения)¹.

Приведем определения терминов «реестр» и «перечень», содержащиеся в энциклопедиях и словарях.

В Большой советской энциклопедии реестр определен как список, перечень, опись, а перечень - как список, перечисление лиц, предметов в

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года №1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы» и План мероприятий по реализации указанной Концепции. // Сборник законодательства РФ. 2011. №26. Ст. 3826.

каком-нибудь порядке.

Согласно толковому словарю русского языка, реестр - это опись, список, письменный перечень, а перечень - это итог, сумма, вывод сложенья, обзор, краткое начертанье, очерк, извлечение, полная, краткая выписка из сочинения.

Согласно словарю русских синонимов и сходных по смыслу выражений реестр и перечень - это список.

Согласно словарю синонимов, реестр - это перечень, список, таблица, табель, расписание, кадастр, регистр, реестрик, словник, книга, роспись, перечисление, опись, ведомость, каталог; а перечень - это список, реестр, таблица, номенклатура, регистр, перечисление, библиография, словник, палитра, опись, роспись, каталог, инвентарь, табель, литания, вопросник, пересчет, букинглист, кадастр.

Таким образом, в исследованных словарях «реестр» и «перечень» практически не различаются по содержанию, а по смыслу являются неким списком, выводом в виде перечисления каких-либо объектов, вещей.

Полагаю, что «реестр» и «перечень» как термины нуждаются в разграничении хотя бы потому, что это разные слова. Кроме того, исследуемые термины применяет законодатель в контексте организации и предоставления государственных и муниципальных услуг, а в тексте закона должно быть единообразие при формулировке соответствующих правил поведения.

Итак, думается, что прежде чем объединять те или иные государственные и муниципальные услуги в реестры, необходимо понимать смысл этих реестров, наряду с которыми законодатель значительно чаще предусматривает перечни государственных и муниципальных услуг. Прежде всего, определение сущности терминов будет способствовать выявлению критериев отнесения услуг в соответствующие реестры или перечни, а также позволит единообразно осуществлять законодательную и правоприменительную деятельность по формированию реестров и перечней

государственных и муниципальных услуг всем субъектам, участвующим в их разработке и утверждении¹.

Согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» «...услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе утвердить дополнительный перечень услуг, оказываемых в субъекте Российской Федерации государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта Российской Федерации или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом»².

Таким образом, законодатель установил правило, что государственные и муниципальные услуги сначала должны быть включены в перечни, а затем перечни подлежат включению в реестр. Так в правовом регулировании «перечня государственных и муниципальных услуг» и «реестра государственных и муниципальных услуг» можно заметить явные отличия. Вывод же о понимании данных терминов в федеральном законодательстве

¹ См.: Амельчакова В.Н., Сулова Г.Н. К вопросу о взаимодействии подразделений по вопросам миграции МВД России с другими органами при оказании государственных услуг // Миграционное право. 2018. №1. С. 38 - 40.

² Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 19.02.2018 г. №26-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2010. №31. Ст. 4179.

отсутствует, что является серьезным недостатком действующего законодательства, регулирующего вопрос «систематизации» государственных и муниципальных услуг в группы. Кроме того, в современных юридических словарях и комментариях к законодательству отсутствуют определения реестра государственных и муниципальных услуг и перечня государственных и муниципальных услуг, а потому смысл этих словосочетаний не изведен¹.

В отдельных подзаконных актах субъектов Российской Федерации нами были обнаружены определения реестра применительно к государственным и муниципальным услугам. Например, в Постановлении Правительства Москвы реестр определяется как «...государственная информационная система, содержащая сведения об услугах, предоставляемых в соответствии с нормативными правовыми актами, в том числе административными регламентами, органами исполнительной власти города Москвы, организациями города Москвы и органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве»².

Полагаем, что понимание реестра государственных и муниципальных услуг как государственной информационной системы не позволяет понять смысл реестра и уж тем более отграничить его от перечня государственных и муниципальных услуг.

В нормативных актах, закрепляющих перечни государственных и муниципальных услуг, вообще не принято толковать сущность перечня как такового, а сразу перечисляются соответствующие услуги. Поэтому очевидна проблема понимания терминов «реестр государственных и муниципальных услуг» и «перечень государственных и муниципальных услуг», а также их

¹ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2011. С. 78.

² Постановление Правительства Москвы от 15 ноября 2011 года №546-ПП «О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. 24 ноября.

разграничения.

Предложим наше видение разграничения терминов «реестр государственных и муниципальных услуг» и «перечень государственных и муниципальных услуг».

Во-первых, перечень услуг представляется уже, чем реестр, так как применительно к перечню есть оговорка в ст. 9 Федерального закона Российской Федерации №210-ФЗ о том, что перечень услуг включает лишь необходимые и обязательные для предоставления услуги, а реестр включает наряду с необходимыми и обязательными услугами еще и другие услуги, которые могут быть перераспределены для оказания между различными уровнями власти.

Во-вторых, перечень услуг может быть утвержден строго определенными нормативными правовыми актами:

- в отношении услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти - только постановлением Правительства Российской Федерации;

- в отношении услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти субъектов - только в виде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

- в отношении муниципальных услуг - только нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Реестры же государственных и муниципальных услуг формируются и ведутся в ином порядке:

- федеральный реестр государственных услуг - в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (в отличие от перечня услуг возможно утверждение не только путем принятия постановления, но и распоряжения Правительства Российской Федерации);

- реестр государственных услуг субъекта Российской Федерации - в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в отличие от перечня услуг

конкретизирован субъект и возможны все виды нормативных правовых актов, которые он компетентен принимать);

- реестр муниципальных услуг - в порядке, установленном местной администрацией (в отличие от перечня услуг принципиально иной (исполнительный) орган местного самоуправления).

В-третьих, перечень услуг лишь перечисляет предоставляемые государственные и муниципальные услуги, а реестр услуг содержит более полную информацию о каждой предоставляемой услуге: название, порядок и место предоставления, документы, необходимые для получения, и иная справочная информация.

В-четвертых, различаются цель формирования перечня услуг и цель составления реестра услуг. Цель формирования перечня услуг заключается в отграничении необходимых и обязательных для предоставления услуг конкретным субъектом, а цель формирования реестра услуг заключается в конечном итоге в повышении качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг¹.

Таким образом, «перечень» и «реестр» государственных и муниципальных услуг именно в данном контексте не являются совпадающими по смыслу понятиями. Реестр включает в себя перечень государственных и муниципальных услуг.

По нашему мнению, среди основных понятий, используемых в ст. 2 Федерального закона Российской Федерации №210-ФЗ, должны быть зафиксированы понятия «реестр государственных и муниципальных услуг» и «перечень государственных и муниципальных услуг».

Предлагаем следующие формулировки исследуемых понятий:

- реестр государственных и муниципальных услуг - это совокупность государственных и муниципальных услуг, распределенная по отдельным

¹ См.: Трыканова С.А. Организационно-правовое регулирование управления миграцией в Российской Федерации: актуальные вопросы и направления развития // Миграционное право. 2013. №3. С. 21 - 24.

перечням государственных и муниципальных услуг, с изложением справочной информации относительно каждой услуги, зафиксированная в подзаконных нормативных правовых актах, принятых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- перечень государственных и муниципальных услуг - это список государственных и муниципальных услуг, формируемый с учетом субъекта, их оказывающего, и сферы предоставления, зафиксированный в подзаконных нормативных актах органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Перечень и реестр государственных и муниципальных услуг нельзя сформировать раз и навсегда и не подвергать пересмотру. Меняются качество жизни, приоритеты интересов, проводятся реформы, и потому перечень и реестр государственных и муниципальных услуг должны хотя бы раз в год пересматриваться. Поэтому совершенно очевидно, что вопрос о видах государственных и муниципальных услуг не может получить своего правового регулирования в рамках федерального закона. Данный вопрос нашел свое правовое регулирование посредством принятия реестров государственных и муниципальных услуг в виде подзаконных актов на федеральном, региональном и местном уровнях власти.

1.2. Опыт правового регулирования обеспечения совместимости оказания государственных (публичных) услуг в международном праве и законодательстве зарубежных стран

Формирование единого экономического пространства любого межгосударственного объединения предполагает свободное передвижение товаров, услуг, рабочей силы и финансовых средств. Устранение препятствий по свободному передвижению товаров, услуг, рабочей силы и финансовых средств между государствами-членами является необходимым

средством для усиления интеграции государств. Это касается и необходимости унификации правового механизма регулирования обеспечения совместимости оказания государственных (публичных) услуг между странами, в том числе, и в электронном виде¹. В качестве наиболее показательного примера можно рассмотреть модель правового регулирования в данной сфере, принятую в Евросоюзе.

В Директиве №2006/123/ЕС Европейского парламента и Совета об услугах на внутреннем рынке² отмечается, что имеют место административные препятствия по распространению деятельности за пределы своих национальных границ и использованию в полной мере преимуществ единого рынка, что оказывает негативное воздействие на всю европейскую экономику и мешает потребителям иметь доступ к более широкому выбору услуг по конкурентным ценам. Учитывая активный переход на электронную форму оказания публичных услуг, к препятствиям следует отнести не только административные барьеры, но и проблемы совместимости систем оказания публичных услуг в Европе.

Для решения указанной проблемы был подготовлен Свод предписаний по совместимости систем Евросоюза (EIF), который базируется на Европейской стратегии обеспечения совместимости (EIS), европейских правилах обеспечения совместимости.

В Своде предписаний по совместимости систем Евросоюза отмечается, что совместимость является одновременно и предпосылкой и средством для эффективного оказания европейских публичных услуг и направлена на обеспечение следующих потребностей:

- взаимодействия между государственными органами с целью организации предоставления публичных услуг;

¹ См.: Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. №12. С. 5 - 15.

² См.: OJ. L 376. 2006. 27 Dec. P. 36. Journal officiel de l'Union europeene L 376 du 27.12.2006, p. 36; Official Journal of the European Union L 376, 27.12.2006, p. 36.

- обмен информацией между государственными органами для выполнения требований законодательства или политических обязательств;

- обмен и повторное использование информации в государственных органах, что увеличивает эффективность управления и снижает бюрократические издержки для граждан и бизнеса.

Достижение трансграничной совместимости является политическим приоритетом в сфере оказания европейских публичных услуг.

С учетом сказанного государственные органы государств Евросоюза должны быть готовы работать вместе для оказания европейских публичных услуг в целях удовлетворения потребностей юридических лиц и граждан. Важно, что основы совместимости, используемые органами государственного управления, как национальные (NIF), так и европейские (EIF), сближаются относительно обеспечения совместимости, так что государства-члены могут договориться о конкретной реализации EIF-рекомендаций при создании европейских публичных услуг. По своей природе NIF обладают более детальными предписаниями, чем EIF, которая имеет большую степень обобщенности.

Свод предписаний по совместимости систем Евросоюза не носит обязательного характера. В отличие от директив Евросоюза он имеет рекомендательный характер и адресован всем, кто участвует в определении, разработке и внедрении европейских публичных услуг. Свод предписаний по совместимости систем Евросоюза оперирует обобщенными, в значительной степени абстрактными понятиями и не накладывает требования по определенному выбору или обязательствам на государства-члены. Целью EIF является содействие в разработке европейских публичных услуг. Вместе с тем такой статус документа не снижает его значения, поскольку «Свод предписаний по совместимости систем» Евросоюза позволяет с помощью механизмов мягкого регулирования реализовать поставленную задачу - обеспечить межгосударственную и межведомственную совместимость.

Органы государственной власти каждой страны должны соотносить свои основы совместимости с европейскими основами совместимости, чтобы учесть европейский подход к предоставлению публичных услуг. Выполнение рекомендаций позволяет создать благоприятные условия для государственного управления при оказании новых европейских публичных услуг.

Свод предписаний по совместимости систем Евросоюза имеет достаточно сложную структуру и состоит из семи разделов, которые, в свою очередь, делятся на подразделы. В первом разделе определены цель и правовая основа свода предписаний, во втором разделе излагаются общие принципы, лежащие в основе предоставления европейских публичных услуг. Свод предписаний содержит концептуальную модель оказания публичных услуг, рассматриваются уровни совместимости, которые охватывают различные аспекты совместимости, подлежащие учету при разработке европейской публичной услуги.

Представляет интерес подход, направленный на содействие сотрудничеству между государственными органами для обеспечения предоставления заданной европейской публичной услуги путем установления понятия соглашения о взаимодействии, формализованных спецификаций и открытых спецификаций. В разделе «управление взаимодействием» определено, что необходимо для обеспечения совместимости при оказании европейских публичных услуг и координации деятельности на различных уровнях власти в поддержку создания европейских публичных услуг¹.

Работы по EIF ведутся в рамках программы ISA. Европейская стратегия совместимости (EIS) создает основу для организационных, финансовых и оперативных мер, направленных на поддержку трансграничной и

¹ См.: Парфенчикова А.А. Глобальный кодекс принудительного исполнения: обзор основных стандартов // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. №1. С. 34 - 42.

межведомственной совместимости. EIS служит руководством для EIF и всех других связанных с этих мер путем установления стратегических приоритетов и целей. Стратегия определяет общий взгляд на европейские государственные услуги, а также на множество целенаправленных действий, как на национальном уровне, так и на уровне ЕС для улучшения совместимости государственных услуг в Европе.

Еще один документ, который имеет значение для обеспечения совместимости, - это Стандарт ЕС №376 о развитии европейских стандартов в области государственных закупок, доступных ИКТ продуктов и услуг.

Ряд положений свода предписаний по совместимости систем Евросоюза связан с программной и технической совместимостью. Техническая совместимость должна быть обеспечена, когда это возможно, посредством использования формализованных спецификаций либо стандартов в соответствии с Директивой ЕС №98/34/ЕС или спецификаций, выпущенных форумами и консорциумами информационно-коммуникационной отрасли.

На уровне ЕС были созданы различные платформы, чтобы делиться программными компонентами с открытым исходным кодом (<http://www.osor.eu/>), семантическими ресурсами (<http://www.semic.eu/>) и лучшими практиками (<http://www.epracice.eu/>). Европейская комиссия создала также EUPL (<http://www.osor.eu/eupl>) в целях содействия совместного использования программных компонентов.

Как уже было отмечено, NIF (основа совместимости на национальном уровне) обладают более подробными предписаниями, чем EIF, которая оперирует более абстрактными понятиями и является ориентиром, базовой составляющей для соответствующих документов национального уровня. Страны Европейского союза с разной степенью успешности реализовали в своем национальном законодательстве положения свода предписаний по совместимости систем Евросоюза.

Ряд европейских стран к настоящему моменту практически полностью обеспечил соответствие своих национальных программ обеспечения совместимости оказания публичных услуг требованиям, заложенным в Своде предписаний по совместимости систем Евросоюза. Однако доля таких государств по отношению к общему числу остается на данный момент незначительной.

Так, например, успешным признается опыт Испании, где действует национальная программа обеспечения совместимости (Esquema Nacional de Interoperabilidad), утвержденная королевским указом (4/2010), которая развивает положения, касающиеся совместимости, заложенные в Законе об электронном правительстве 2007 года.

Положения данной программы применяются в отношении деятельности всех публичных органов власти. Национальная программа конкретизируется рядом технических регламентов обеспечения совместимости, которые устанавливают конкретные требования, необходимые для обеспечения оперативной совместимости между государственными органами, учреждениями и гражданами. Национальная программа обеспечения совместимости полностью соответствует таким разделам Свода предписаний по совместимости систем Евросоюза, как «Управление совместимостью», «Принципы совместимости».

В Испании полностью учтены все 12 принципов Свода предписаний по совместимости систем Евросоюза. В программе также учитываются концептуальная модель обеспечения совместимости, уровни обеспечения совместимости, такие как организационный, семантический и технический. Национальная программа обеспечения совместимости соответствует европейской в части соглашений о совместимости. Установлены также критерии для выбора стандартов учета законодательства ЕС и Испании, понятие формализованных спецификаций и критериев относительно пригодности их к использованию в рыночных условиях.

В Италии принята национальная программа обеспечения совместимости, состоящая из свода законов об электронном правительстве (DAC) и программы обеспечения информационно-коммуникационной совместимости (Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione), которая призвана содействовать реализации указанного законодательного акта. Итальянская программа обеспечения совместимости практически полностью соответствует Своду предписаний по совместимости систем Евросоюза, особенно в плане управления совместимостью, концептуальной модели и реализации принципов.

Аналогичный документ принят в Эстонии. Третья версия эстонской национальной программы обеспечения совместимости, принятая в декабре 2011 г., состоит из двух частей. В первой части содержится описание самой программы, вторая часть описывает подпрограммы, а также деятельность, направленную на обеспечение совместимости. Эстонская национальная программа обеспечения совместимости полностью соответствует всем принципам и рекомендациям, заложенным в Своде предписаний по совместимости систем Евросоюза.

В программе полностью учитывается концептуальная модель. Так, в частности, программа предлагает общие инфраструктурные элементы, которые будут использоваться для разработки новых государственных услуг. Эстонская программа предусматривает период консультаций администраций, частного сектора и отдельных граждан, в течение которого они могут предоставить свои замечания и предложения относительно выбора формализованных спецификаций.

В Нидерландах национальная программа обеспечения совместимости именуется NORA (Nederlandse Overheid Referentie Architectuur). Последняя версия NORA 3,0 была принята в 2010 году. NORA соответствует Своду предписаний по совместимости систем Евросоюза практически во всех аспектах. Большинство рекомендаций свода предписаний, представленных в виде базовых принципов, нашло свое отражение в принципах NORA,

касающихся предоставления услуг. NORA полностью включила все принципы Свода предписаний по совместимости систем Евросоюза, кроме принципа многоязычия, который отсутствует в данной программе. В национальной программе представлена концептуальная модель оказания публичных услуг государственными органами. Несмотря на то что уровни совместимости, как они определены в Своде предписаний по совместимости систем Евросоюза, не были напрямую упомянуты в NORA, практически все они раскрываются хотя бы в частичной форме через производные принципы NORA.

К следующей группе государств могут быть отнесены европейские государства, имеющие собственные национальные программы соответствия, которые весьма слабо согласуются со Сводом предписаний по совместимости систем Евросоюза. Примером в этом отношении может служить национальная программа обеспечения совместимости в Норвегии. Данная программа не представлена в едином документе, а состоит из нескольких частей, которые включают в себя общие структурные принципы, обязательные и рекомендуемые стандарты, общие информационно-коммуникационные компоненты, информационную безопасность. Из представленных в норвежской программе общих структурных принципов лишь немногие либо полностью (открытость), либо частично (доступность, безопасность) соотносятся с принципами, положенными в основу Свода предписаний по совместимости систем Евросоюза.

Норвежская национальная программа предлагает модель обеспечения совместимости в отношении государственных органов, включающую общие компоненты в сочетании со стандартами, которая, однако, не соотносится с концептуальной моделью, изложенной в Своде предписаний по совместимости систем Евросоюза. Эта модель призывает публичные органы использовать информацию из источников, имеющих законную силу. Четыре уровня совместимости лишь частично учитываются в норвежской

программе. Аналогичная ситуация имеет место в национальных программах Бельгии, Франции и Словении.

Наконец, существует четвертая группа европейских стран, в которых к настоящему моменту отсутствуют программы обеспечения совместимости. К таким странам относятся Исландия, Ирландия, Польша, Словакия. Однако каждая из этих стран планировала завершить принятие соответствующей национальной программы к началу 2020 года.

Для выявления и рекомендации наиболее успешных практик в рамках ЕС предусмотрены мероприятия по изучению опыта и мониторингу лучшей практики. Для отработки различных вариантов реализуются пилотные проекты Европейского союза по оказанию публичных услуг, функционирующие на основе трансграничной совместимости. Один из них, PEPPOL, представляет собой крупномасштабный проект Европейской комиссии, целью которого является обеспечение стандартизированной IT-инфраструктуры и услуг для осуществления общеевропейских процедур государственных закупок в Интернете. PEPPOL поддерживает внедрение эффективных операций в сфере государственных закупок посредством предоставления доступа к проверенным процедурам в отношении содержания стандартов, процессов и инфраструктуры для обмена информацией по всей Европе. Таким образом, PEPPOL играет важную роль в сокращении административных расходов и поддержке планов жесткой экономии национальных правительств.

PEPPOL призван способствовать осуществлению обмена в электронной форме контрактами, счетами-фактурами и тендерными спецификациями между заказчиками и поставщиками в разных государствах - членах Евросоюза, а также электронными торговыми системами. В систему включены классификации товаров и услуг, а также предусмотрена передача документов поставщиков, необходимых для участия в тендерах. Также в рамках данной системы решается вопрос о действительности электронной подписи, выдаваемой агентствами по сертификации по всей Европе.

Многими европейскими странами уже успешно созданы электронные платформы в рамках их государственных органов, для того чтобы организовывать размещение заказов для государственного сектора в более простой и эффективной форме. Несмотря на то, что уровень внедрения этих систем постоянно растет, большинство таких решений осуществляется исключительно на национальном или даже региональном уровне с очень ограниченным доступом к иным трансграничным решениям. PERPOL призван улучшить взаимодействие существующих электронных систем закупок и позволит обеспечить доступ частному бизнесу к системе размещения государственных заказов во всем Европейском союзе, что является важным шагом в направлении создания единого европейского рынка¹.

SPOCS (упрощенные интернет-процедуры для оказания трансграничных услуг) представляет собой крупномасштабный пилотный проект, запущенный в мае 2009 года. Он направлен на создание следующего поколения интернет-порталов (оказания услуг по принципу одного окна или PSC), которые теперь имеются в каждой европейской стране, благодаря обеспечению доступа к высокоэффективным трансграничным электронным процедурам. SPOCS обеспечивает реализацию бесперебойных электронных процедур на основе создания трансграничных решений, базирующихся на имеющихся в каждой стране системах. Целью SPOCS является повышение уровня совместимости для стимулирования развития экономики услуг путем содействия оказанию услуг через единые точки доступа. Таким образом, цель данного пилотного проекта - показать, что инфраструктурные элементы, разработанные в рамках SPOCS и направленные на создание совместимости, действительно могут функционировать в реальных условиях жизни.

¹ См.: Хабибулин Р.Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. №3. С. 87 - 95.

Процесс тестирования, запущенный в рамках SPOCS, заключался в следующем:

- разработка спецификаций для основных элементов SPOCS (объединение информации, электронные документы, предоставление услуг в электронной форме, электронная безопасность и электронные сервисы);
- развитие элементов SPOCS на основе разработанных спецификаций;
- применение данных элементов в участвующих в проекте странах;
- оценка результатов и последующая доработка элементов по мере необходимости;
- расширение перечня элементов и поддержка функционирования существующих.

Целью проекта STORK является создание европейской платформы по обеспечению совместимости электронных идентифицирующих устройств, которая позволит гражданам устанавливать новые трансграничные отношения в электронной форме посредством представления своих национальных идентифицирующих устройств. Это будет сделано без навязывания единого технического решения, но с учетом национальных систем обеспечения совместимости. Пилотный проект призван проверить некоторые из сервисов, которые являются наиболее полезными для многих европейцев, работающих и обучающихся в странах ЕС за пределами своих собственных стран. Страны-участницы будут проверять набор сервисов с использованием открытых стандартов.

Они включают в себя:

- обобщенную архитектуру, позволяющую гражданам использовать свои национальные электронные идентифицирующие устройства для доступа к электронным правительственным порталам, минуя границы;
- платформу для безопасной онлайн-связи с использованием электронных идентифицирующих устройств для детей;
- службу, помогающую студентам передвигаться по всей Европе;

- использование электронных идентифицирующих устройств для оказания услуг в электронной форме для граждан и бизнеса;

- тестирование электронного процесса изменения адреса для граждан ЕС, которые переезжают в другие государства-члены.

Проект предусматривает разработку, тестирование и проверку общих характеристик электронных идентифицирующих устройств на предмет их совместного функционирования. Они будут представлены в свободном доступе. Со всеми государствами-членами, в том числе с теми, которые не участвуют в проекте, будут проводиться консультации по общим спецификациям, так что проект может оказать широкое влияние. Все отрасли промышленности, которые хотели бы развивать услуги для электронных идентифицирующих устройств, в будущем будут иметь равный и свободный доступ к общим спецификациям. Справочные материалы, пособия, руководства и учебные материалы будут также находиться в общем доступе, что позволит тиражировать и реализовывать полученные решения в других странах.

Проект eрSOS направлен на проектирование, создание и оценку сервисной инфраструктуры, обеспечивающей совместимость между системами хранения медицинской документации в Европе. Основной целью является улучшение качества и безопасности оказания медицинской помощи для граждан при поездках в другие европейские страны. Кроме того, он направлен на развитие системы электронного здравоохранения и ИКТ инфраструктуры, которая обеспечивает безопасный доступ к информации о здоровье пациента, содержащейся в различных европейских системах здравоохранения. Реализация проекта eрSOS может внести значительный вклад в обеспечение безопасности здоровья пациента за счет предоставления быстрого доступа к медицинской документации. В чрезвычайных ситуациях эта документация обеспечивает медицинский персонал жизненно важной информацией и уменьшает повторение диагностических процедур. Технические, правовые и организационные основы, разработанные в рамках

проекта, должны пройти обширный практический этап тестирования в течение одного года.

В рамках eрSOS будет проверяться трансграничное оказание услуг электронного здравоохранения в следующих областях:

на первом этапе:

- отчет о пациенте: доступ к важным медицинским данным, необходимым для лечения пациента;
- трансграничное использование электронных рецептов;

на втором этапе:

- интеграция 112 служб экстренной помощи;
- интеграция европейских карточек медицинского страхования;
- обеспечение доступа пациента к своим данным.

Проект E-CODEX представляет собой функциональную систему, которая обеспечивает простой цифровой способ обмена правовой информацией между странами ЕС.

Целями проекта являются:

- содействие в создании правовой базы ЕС и электронного правосудия при обязательном учете принципа субсидиарности;
- достижение совместимости между существующими национальными судебными системами;
- вовлечение всех государств-членов в сотрудничество, направленное на создание более эффективной судебной системы в Европе;
- повышение результативности и эффективности принятия растущего числа судебных решений относительно трансграничных споров, особенно по гражданским, уголовным и коммерческим вопросам;
- содействие созданию более безопасной среды обитания для граждан внутри ЕС;
- модернизация судебной системы в Европе;
- увеличение объема сотрудничества и обмена опытом между судебными системами государств-членов.

В общих чертах проект направлен на:

- простой и безопасный доступ к правовой информации и процедурам в других странах ЕС для бизнеса и граждан;
- повышение эффективности трансграничных правовых процессов на основе общих стандартов и повышение функциональной совместимости информационных систем;
- повышение эффективности трансграничных судебных разбирательств посредством применения стандартов и решений, которые упрощают и облегчают трансграничное рассмотрение дел.

Примером подобной программы на территории Российской Федерации является социальная программа «Универсальная электронная карта» (УЭК)¹.

Акционерами ОАО «Универсальная электронная карта» являются Сбербанк России, УРАЛСИБ и «АК БАРС». Банк, которые образовали компанию со следующими целями:

- создание единой информационно-платежной системы для предоставления информационных и банковских услуг;
- создание единого идентификационного, платежного и информационного инструмента - универсальной электронной карты, востребованной всеми участниками и пользователями системы;
- обеспечение безопасных и эффективных методов и технологий предоставления и оплаты государственных и коммерческих услуг (товаров) в электронном виде;
- продвижение муниципальных и региональных услуг через коммерческую сеть приема карт;
- интеграция приложений, обеспечивающих предоставление и оплату государственных и коммерческих услуг, на одной карте;
- максимизация полезности потребительских характеристик карты для

¹ См.: Тарасьянц Е.В. Юридические аспекты использования научно-технических достижений для совершенствования административных процедур в области миграции // Миграционное право. 2011. №2. С. 22 - 25.

гражданина через расширение функциональных возможностей карты (много приложений на одной карте);

- развитие спектра адресных услуг, предоставляемых через электронные каналы посредством использования многофункциональной микропроцессорной карты;

- повышение управляемости предоставления адресных услуг со стороны госорганов;

- улучшение потребительских свойств и характеристик предоставляемых услуг;

- развитие универсальных технологий, используемых как органами государственной власти, так и частным бизнесом;

- проведение информационной и разъяснительной работы по использованию электронных карт.

Как уже было отмечено, такое объединение разнородной информации персонального характера в едином документе не согласуется с основными положениями Федерального закона Российской Федерации «О персональных данных». Электронные услуги приносят людям не только удобство и экономию времени, но и новые угрозы. Одной из таких угроз является кража личности, или незаконное использование персональных данных и идентификационной информации¹.

¹ См.: Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. 240 с.

ГЛАВА 2.

Теоретико-правовые проблемы оказания государственных услуг в сфере миграции в электронном виде

2.1. Основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации в электронном виде

Совершенствование государственного управления в современной России связывают с концепциями электронного государства и электронного правительства, базирующимися на использовании информационно-телекоммуникационных технологий и ценностях открытого гражданского общества¹.

В «электронном государстве» модернизация исполнительной власти может быть достигнута средствами «электронного правительства», прежде всего, при предоставлении государственных и муниципальных услуг населению. Государственные и муниципальные услуги предоставляются органами исполнительной власти и местного самоуправления, а также иными организациями, в том числе в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, специального портала услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и другими способами, включая межведомственное взаимодействие между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями.

Федеральным законом Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» также установлены основные принципы предоставления государственных и

¹ См., например: Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. 2011. №11. С. 10; Чеботарева А.А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №6. С. 18.

муниципальных услуг.

Среди них можно выделить несколько основополагающих принципов, перечисленных в статье 4 названного Федерального закона и которые распространяются, в том числе, и на предоставление государственных услуг в электронном виде¹.

1. Правомерность их предоставления, то есть государственные услуги оказываются только теми государственными и муниципальными органами, которые уполномочены на их предоставление в пределах установленной компетенции;

2. Предоставление государственных услуг однозначно определяется заявительным порядком их предоставления, то есть непременным условием предоставления государственной и муниципальной услуги является поданный в установленном порядке запрос. Именно официальный запрос, направленный либо физическим, либо юридическим лицом, которое, по сути, является услугополучателем, и есть юридическое основание данного правоотношения. Правовая природа данного правоотношения не идентична иным правоотношениям, в которые вступают данные государственные и муниципальные органы, ибо «...правовая природа государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и местного самоуправления, не идентична правовой природе функций, реализуемых ими»². Это, в первую очередь, выражается в том, что в большинстве случаев в паре «государственный орган / орган муниципальной власти – физическое лицо / юридическое лицо» инициатором правоотношения выступает орган исполнительной власти.

3. Следующий принцип, положенный в основу системы предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе, в

¹ Киселева Н.В. Принципы предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №5. С. 21.

² Докучаева И.М. Понятие «публичные услуги» и некоторые проблемы их правового регулирования // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): Сб. / Под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 103.

электронном виде, и также декларированный Федеральным законом Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», является принцип открытости. Данный принцип предполагает в случае предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде наличие на сайте полного описания предоставляемой услуги и его постоянную актуализацию¹.

4. Данные требования должны в полной мере соблюдаться и в отношении выполнения межведомственных запросов государственных и муниципальных органов, также предоставляющие соответствующие услуги, а также получать от них аналогичные документы, информацию, ответы на запросы и т. д. в порядке, установленном законом².

5. Предоставляемые государственные и муниципальные услуги не должны стать менее доступными для населения в связи с их предоставлением в электронном виде, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе по зрению. Так, например, в качестве обязательного условия для сайта государственного и муниципального органа власти, предоставляющего соответствующие услуги, стало размещение версия для слабовидящих³. Данное требование находится в рамках требований Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «...равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других

¹ См.: Погодина Е. А., Мингачев Р. М. Организация и оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. №6 (42).

² См.: Никифоров Н. Электронные сервисы в СМЭВ должны функционировать круглосуточно [Электронный ресурс]. - URL: <http://corp.cnews.ru/news/line/index.shtml?2014/03/13/564200>.

³ См.: Дорожная карта [Электронный ресурс] // Госуслуги в электронном виде: сайт. URL. http://gosuslugi.kck.ru/web/guest/view_road_map (дата последнего обращения: 22.06.2018 г.).

обстоятельств»¹ является гарантией для всех обратившихся за получением государственной или муниципальной услуги одинакового подхода и отсутствия дискриминации при её предоставлении.

6. При предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронном виде сформулированный в Федеральном законе Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» принцип их качественного и своевременного предоставления приобретает необходимость обеспечения органов исполнительной власти, оказывающих государственные и муниципальные услуги соответствующим техническим и программным обеспечением, введения в штат соответствующе подготовленных государственных и муниципальных служащих².

7. Следующий принцип предоставления государственных и муниципальных услуг непосредственно связан с формированием «электронного государства» и цифрового равенства населения³. Это принцип возможности получения государственных и муниципальных услуг в той форме, которое выбирает лицо, получающее соответствующую государственную и муниципальную услугу, в том числе, и в электронном виде⁴.

И наконец, главный принцип предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, причем, присущий только данному виду оказания услуг. Данный принцип в научной литературе

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31.

² Фионова Л.Р., Катыхшева М.А., Медведев А.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Делопроизводство. 2012. № 1. С. 20-23.

³ См.: Акаткин Ю. М., Дрожжинов В. И., Конявский В. А. Устойчивость системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде // Информационные ресурсы России. 2014. №4 (140). С. 2-8.

⁴ См.: Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / Отв. ред. И.Ю. Богдановская. М.: Юстицинформ, 2009. С. 231.

получил название «принцип информационной безопасности заявителя при предоставлении государственных и муниципальных услуг»¹.

Данный принцип подразумевает под собой, в первую очередь, это:

- обеспечение защиты персональных данных заявителя в интернет – пространстве, система защиты от угрозы возможного несанкционированного доступа к информационным ресурсам;

- защищенность от случайного или преднамеренного вмешательства в процесс обращения заявителя за предоставлением государственной или муниципальной услуги;

- конфиденциальность обращения заявителя за предоставлением государственной или муниципальной услуги.

Анализируя перечень основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, указанных законодателем, можно вести речь о следующей их интерпретации.

Принцип открытости деятельности органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, также входит в систему основных принципов предоставления услуг, установленных Федеральным законом Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». По содержанию упомянутый принцип означает, во-первых, то, что органы публичной власти обязаны обеспечить предоставление полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, что, в свою очередь, является установленным законодателем правом заявителя при получении услуг.

Во-вторых, органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, обязаны предоставлять в иные органы и организации, предоставляющие услуги, по их межведомственным запросам

¹ См., например: Толмачев В. А. Основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. №2 (25). С. 131-136.

документы и информацию, необходимые для предоставления услуг, в порядке, установленном законом, а также получать от них аналогичные документы и информацию.

Принцип доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и их предоставления, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, можно рассматривать в контексте конституционных принципов, закрепляющих основы правового статуса человека и гражданина. «Равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»¹ гарантирует для всех заявителей равную доступность обращения за предоставлением услуг и их непосредственного предоставления.

Упомянутый принцип означает, во-первых, информированность в доступных формах и средствами заявителей о различных вариантах обращения за предоставлением услуг и их получения (орган публичной власти, многофункциональный центр, интернет-портал услуг, электронные универсальные карты и др.). И при этом одновременно реальное создание такой многовариантности за счет увеличения пунктов доступа предоставления услуг, обучения населения информационно-телекоммуникационным технологиям и др.

Во-вторых, повышение профессионализма и компетентности государственных и муниципальных служащих, сотрудников многофункциональных центров и иных лиц, непосредственно обеспечивающих предоставление государственных и муниципальных услуг,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31.

что, безусловно, будет способствовать большей доступности как при обращении, так и при предоставлении услуг, в том числе сокращая заявителям время ожидания в очереди.

В-третьих, принцип доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и их предоставления, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, означает создание необходимых и комфортных условий в помещениях, предназначенных для обращения за предоставлением услуг и их предоставления, включая специальные технические приспособления, туалетные комнаты и прочее.

В качестве основного принципа предоставления государственных и муниципальных услуг определен также принцип возможности получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя. Содержание этого принципа полностью корреспондирует с правами заявителя на получение государственных и муниципальных услуг в соответствующих формах по его выбору и в меньшей степени звучит как принцип предоставления услуг¹.

В «электронном государстве» стоит важная задача в обеспечении цифрового равенства населения; что означает свободу выбора лицом формы информации - традиционная бумажная или электронная². Следовательно, уместнее вести речь о таком принципе предоставления государственных и муниципальных услуг, как цифровое равенство заявителей при обращении за предоставлением государственных и муниципальных услуг и при их предоставлении.

В целях эффективного функционирования «электронного

¹ См.: Андрюшкова Е.А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования внутренней миграции // Административное право и процесс. 2015. №4. С. 25 - 27.

² Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / Отв. ред. И.Ю. Богдановская. М.: Юстицинформ, 2009. С. 231.

правительства» в системе предоставления государственных и муниципальных услуг большое значение могут иметь такие основные принципы, как

- принцип информационной безопасности заявителя при предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- принцип качественного и своевременного предоставления государственных и муниципальных услуг¹.

Следует обратить внимание на необходимость обозначения в системе предоставления государственных и муниципальных услуг и принципа субсидиарности при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Развитие «электронного государства» и гражданского общества создает объективные возможности применения аутсорсинга в управленческих процессах, в том числе и при предоставлении государственных и муниципальных услуг населению, что должно способствовать увеличению их качества, количества и доступности в получении. Следовательно, принцип субсидиарности при предоставлении государственных и муниципальных услуг означает возможность передачи полномочий по предоставлению услуг от органов исполнительной власти и местного самоуправления другим организациям в установленном законом порядке. Безусловно, в законе должны быть установлены как основания, так и требования к организациям, которым могут передаваться полномочия органов публичной власти по предоставлению государственных и муниципальных услуг, а также обязательность государственного контроля деятельности по их предоставлению.

Анализ содержания Федерального закона Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» свидетельствует в том числе о правильном подходе с учетом природы

¹ Чеботарева А.А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №6. С. 18 - 22.

публичных правоотношений к использованию юридической терминологии применительно к деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в системе государственных и муниципальных услуг. Речь идет о применении термина «предоставление государственных и муниципальных услуг», а не «оказание государственных и муниципальных услуг» органами публичной власти. Соответственно, основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, а не принципы их оказания¹.

Между тем в Законе Республики Казахстан «О государственных услугах» используется термин «основные принципы оказания государственных услуг» (ст. 3)². Классификация основных принципов оказания услуг по существу не отличается от установленного в Федеральном законе Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечня основных принципов предоставления услуг. Например, установлены принципы равного доступа услугополучателям без какой-либо дискриминации по любым обстоятельствам; недопустимости проявлений бюрократизма и волокиты при оказании государственных услуг; подотчетности и прозрачности в сфере их оказания; качества и доступности государственных услуг; постоянного совершенствования процесса их оказания; экономичности и эффективности при оказании государственных услуг.

Таким образом, принципы как правовая категория являются важной составляющей любого правового института, в том числе института предоставления органами исполнительной власти и местного самоуправления государственных и муниципальных услуг населению. Представляется, что принципы предоставления государственных и

¹ См.: Бубнов С.В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере миграционных отношений // Миграционное право. 2016. №4. С. 17 - 20.

² Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года №88-V «О государственных услугах» (в ред. Закона Республики Казахстан от 06.04.16 г. № 484-V) [Электронный ресурс] // URL: online.zakon.kz/document/doc_id/ (дата обращения: 01.02.2018 г.).

муниципальных услуг - это основополагающие начала, которые всегда должны учитываться в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, иных организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг. При этом по содержанию принципы предоставления государственных и муниципальных услуг нужно рассматривать в широком смысловом значении, включая непосредственно всю деятельность по предоставлению услуг, их получению, а также и качество самих услуг.

В условиях функционирования «электронного государства» и «электронного правительства» можно вести речь о включении в упомянутый перечень следующих принципов:

- цифровое равенство заявителей при обращении за предоставлением государственных и муниципальных услуг и при их предоставлении;
- информационная безопасность заявителя при предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- качественное и своевременное предоставление государственных и муниципальных услуг;
- принцип субсидиарности при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

2.2. Особенности деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в части оказания государственных услуг в сфере миграции в электронном виде

Отсутствие в системе государственного управления, в том числе, с системе оказания государственных услуг в сфере миграции в электронном виде Министерством внутренних дел Российской Федерации, единого «управляющего начала» и наличие разнородных по своему содержанию нормативных правовых актов на практике приводят к использованию разного

понятийного аппарата, применению различных подходов при создании базовых государственных информационных ресурсов¹, отсутствию классификаторов и федеральных технических стандартов, что осложняет технологическую совместимость государственных информационных систем и негативно сказывается на социально-экономическом эффекте проводимой реформы². Например, оказания Министерством внутренних дел Российской Федерации государственных услуг в сфере миграции в электронном виде регламентируется более чем ста нормативными актами только на федеральном уровне.

Необходимо отметить, что в законодательстве большинства стран данные вопросы также достаточно размыто отражены в национальном законодательстве. Так, например, в законодательстве Федеративной Республики Германии одним из наиболее важных государственных услуг, предоставляемых, в том числе, в электронном виде, является предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на пребывание на территории государства.

Действующее законодательство Федеративной Республики Германии знает только два вида разрешений на пребывание. Взамен разрешения на пребывание (Aufenthaltserlaubnis) может быть при наличии определенных предпосылок выдан вид на жительство (Niederlassungserlaubnis). Исключения составляют случаи, когда цель, с которой было выдано разрешение, допускает только временное пребывание на территории Германии.

Закон разрешает выдачу вида на жительство с самого начала пребывания иностранца на территории Германии в виде предоставляемой в электронном виде государственной услуги только для высококвалифицированных специалистов. В других случаях данное

¹ См.: Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2013. 227 с.

² Попов Д.А. О базовых государственных информационных ресурсах // Российская юстиция. 2015. №9. С. 2 - 5.

разрешение может быть предоставлено только по результатам собеседования.

По основному правилу выдача вида на жительство допускается при наличии у претендента в течение пяти лет разрешения на пребывание. Ранее действовавшее законодательство допускало предоставление вида на жительство при наличии у претендента такого разрешения в течение не менее восьми лет. Для лиц, признанных беженцами, достаточно наличие разрешения в течение трех лет (часть третья § 26). Лицам, получившим разрешение на пребывание в Германии из гуманитарных соображений, достаточно иметь такое разрешение на пребывание в течение семи лет.

Правила выдачи вида на жительство были несколько ужесточены в отношении обеспечения жизненного уровня мигрантов в старости. Согласно п. 3 части второй § 9 Закона о пребывании иностранцев приобретение вида на жительство возможно только при условии уплаты заявителем в течение не менее 60 месяцев взносов в систему обязательного государственного пенсионного страхования. Поскольку указанные взносы вносятся в обязательном порядке только наемными работниками, указанное правило означает не что иное, как необходимость для претендента на получение вида на жительство отработать в качестве наемного работника на территории Германии не менее пяти лет. В этой связи на практике выходом из ситуации - при наличии необходимых предпосылок - может являться получение гражданства (*Einbürgerung*), поскольку данная процедура не предусматривает необходимости уплаты взносов в систему пенсионного страхования (часть первая § 10 Закона о гражданстве). Указанное не распространяется на тех, кто просит политического убежища, и на беженцев (*Asylberechtigte und Flüchtlinge*).

Кроме того, вид на жительство выдается обоим супругам, если пенсионные взносы уплачивались в течение пяти лет хотя бы одним из них. Указанная предпосылка не должна соблюдаться лицами, получающими школьное или профессиональное образование, а также лицами, не способными к выполнению данного условия вследствие физического или

психического заболевания (часть вторая § 9 Закона).

Предпосылкой описанного получения германского гражданства явилась норма § 85 германского Закона об иностранцах о том, что взрослый человек, достигший 23 лет от роду и ходатайствующий о получении германского гражданства, должен устранить всякие сомнения в том, что он сможет содержать себя и свою семью без социальной помощи или пособия по безработице. Кроме того, он должен показать удовлетворительное владение немецким языком и не быть виновным в каком-либо преступлении. Если далее принять во внимание, что получение германского гражданства возможно не раньше, чем через восемь лет пребывания в Германии, ясно, что комбинация этих разных условий ведет к тому, что фактически только хорошо социально интегрированные иностранцы получают германское гражданство.

Следующим условием получения вида на жительство является отсутствие у претендента непогашенных судимостей за совершенные уголовные преступления. При этом совершение незначительных преступлений не является препятствием для получения вида на жительство (п. 4 части второй § 9 Закона о пребывании иностранцев). При этом ходатайство о выдаче постоянного разрешения на пребывание должен доказать наличие у него или его супруга разрешения на работу по найму. Лица, работающие самостоятельно, обязаны доказать наличие соответствующего разрешения в виде лицензии (п. 6 части второй § 9 Закона о пребывании иностранцев). Это условие важно в особенности для врачей, зубных врачей, ветеринаров, аптекарей и лиц других «свободных» профессий (Freiberufler).

Законодательство требует также достаточного владения немецким языком (п. 7 части третьей § 9 Закона о пребывании иностранцев), а также знания основных положений общественной и правовой системы Германии. При этом для доказывания наличия таких знаний достаточно предъявления документа об окончании интеграционного языкового курса.

Иммиграционным законодательством подробно урегулированы вопросы прекращения действия разрешения на пребывание. К ним относятся: прекращение за истечением срока действия (п. 1 части первой § 51 Закона о пребывании иностранцев), наступления пресекающего условия (п. 2 части первой § 51 того же Закона), отзыв разрешения (Rücknahme, Widerruf - п. п. 3, 4 части первой § 51 данного Закона), высылка (Ausweisung, § 53 - 56), добровольный выезд иностранца на постоянное место жительства за пределы Германии по непредвиденным срочным обстоятельствам (п. 6 части первой § 51), а также подача заявления на признание беженцем после получения вида на жительство.

Кроме того, существует возможность отзыва разрешения согласно § 48 Закона об административном производстве, если предпосылки для получения разрешения на пребывание изначально отсутствовали. Особенно часто указанная норма применяется при наличии подозрений в «фиктивности» брака, заключенного бывшим иностранцем с немецкой гражданкой. Соответственно, в связи с необходимостью тщательной проверки предоставляемых сведений, данные государственные услуги предоставляются иностранным гражданам и лицам без гражданства непосредственно только национальной миграционной службой. Вопросов о передаче данных функций каким-либо посредническим структурам, не возникает.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации идея о передаче всех функций по оказанию государственных услуг населению, в том числе, в электронном виде, в созданные в каждом субъекте Федерации многофункциональные центры, также вызывает много вопросов.

Результаты анализа действующего законодательства показывают, что пока что даже полномочия Российской Федерации по данной тематике четко не определены. Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федерации»¹ к компетенции регионов относит лишь организацию деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² вопрос организации предоставления муниципальных услуг в электронном виде к вопросам местного значения не относит вовсе.

Таким образом, требования к предоставлению государственных услуг в электронном виде должны быть сформулированы на федеральном уровне. Соответственно, должен быть организован государственный и общественный мониторинг за переводом услуг в электронный вид, в первую очередь, на федеральном уровне.

В соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Правительство Российской Федерации вправе устанавливать требования к предоставлению государственных услуг в электронной форме. Хотя данные требования недавно утверждены³, не все аспекты по заданной тематике оказались урегулированными нормами права.

Например, требования предписывают включать в административный регламент состав, последовательность и сроки выполнения действий по

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 05.02.2018 г. № 392-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

² Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 29.12.2017 г. №455-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года №236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2016. №15. Ст. 2084.

представлению услуг в электронной форме¹. Правила разработки административных регламентов министерств и ведомств Российской Федерации предоставления государственных услуг вовсе ограничиваются рекомендацией отражать «...особенности выполнения административных процедур в электронной форме»². Но список вопросов, требующих учета специфики предоставления услуг в электронном виде, немного шире. К ним относятся:

- перечень документов для предоставления и отказа в предоставлении электронной услуги;
- электронная форма заявления на предоставление услуги;
- перечень органов власти и состав поставляемой с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия сведений;
- порядок оплаты государственных пошлин с использованием сервисов электронного правительства;
- результат предоставления услуги в электронной форме и иные условия.

Организация государственного и общественного мониторинга, в свою очередь, обеспечит действенную обратную связь между обществом и

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 08 июня 2011 года №451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» (вместе с «Положением об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме») (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 25.10.2017 г. №1296) // Собрание законодательства РФ. 2011. 24. Ст. 3503.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 25.10.2017 г. №1296) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 22. Ст. 3169.

государством и позволит своевременно корректировать вектор государственной политики в рассматриваемой сфере общественных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Утверждение о том, что предоставление государственных услуг в электронной форме повышает их доступность, минимизирует коррупционные риски и обеспечивает экономию бюджетных средств, признано аксиоматичным. Легитимность этой формы предоставления услуг не вызывает сомнений, а задача по их переводу в электронный вид приобретает все больший масштаб. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации, доля граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме, к 2019 г. должна составлять не менее 70%¹.

Однако данный процесс характеризуется алогичностью совершаемых действий и фрагментарным правовым регулированием. В этой связи в данном диссертационном исследовании выявлены некоторые недостатки и подготовлены предложения по совершенствованию законодательства по заданной тематике.

К числу выявленного недостатка в работе органов государственной власти относится, например, то, что, к сожалению, в настоящее время информация о государственных услугах и условиях их предоставления зачастую разрознена, не сведена в единый комплекс, что негативно сказывается на количестве и качестве оказываемых населению государственных услуг, так и на уровне организации межведомственного электронного взаимодействия.

К сожалению, принятие Концепции развития механизмов перевода государственных услуг в электронный вид² не привело к кардинальному

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. №19. Ст. 2338.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года №2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» (в ред. Распоряжения

улучшению положения дел в данной сфере. Зафиксированный в данном документе стратегического планирования план по созданию общеметодологической базы действий по переводу государственных услуг в электронный вид не сработал в полном объеме в связи с излишней декларативностью изложения целей без изложения конкретных предложений по их достижению. Кроме того, в Концепции не отражены еще ряд вопросов, которые могут быть решены только на федеральном уровне.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ позволил прийти к ряду следующих конкретных выводов и положений, которые выносятся на защиту:

1. Реестр государственных и муниципальных услуг - это совокупность государственных и муниципальных услуг, распределенная по отдельным перечням государственных и муниципальных услуг, с изложением справочной информации относительно каждой услуги, зафиксированная в подзаконных нормативных правовых актах.

2. Перечень государственных и муниципальных услуг - это список государственных и муниципальных услуг, формируемый с учетом субъекта, их оказывающего, и сферы предоставления, зафиксированный в подзаконных нормативных актах.

3. Среди основных принципов правового института предоставления органами исполнительной власти и местного самоуправления государственных и муниципальных услуг населению в электронном виде можно выделить следующие принципы:

- цифровое равенство заявителей при обращении за предоставлением государственных и муниципальных услуг и при их предоставлении;
- информационная безопасность заявителя при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

- качественное и своевременное предоставление государственных и муниципальных услуг;
- принцип subsidiarity при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты и международные соглашения

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 19.02.2018 г. №26-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2010. №31. Ст. 4179.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 05.02.2018 г. № 392-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 29.12.2017 г. №455-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

5. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. №19.

Ст. 2338.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 25.10.2017 г. №1296) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 22. Ст. 3169.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 08 июня 2011 года №451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» (вместе с «Положением об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме») (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 25.10.2017 г. №1296) // Собрание законодательства РФ. 2011. 24. Ст. 3503.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года №236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2016. №15. Ст. 2084.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2010 года №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»

(в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 05.11.2017 г. №1377) // Собрание законодательства РФ. 2010. №32. Ст. 4329.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 года №1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.2016 г. №136) // Собрание законодательства РФ. 2012. №1. Ст. 199.

11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года №1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы» и План мероприятий по реализации указанной Концепции. // Собрание законодательства РФ. 2011. №26. Ст. 3826.

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года №1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» (в ред. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 20.05.2014 г. №869-р) // Собрание законодательства РФ. 2009. №43. Ст. 5155.

13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года №2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» (в ред. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 13.10.2017 г. №1245) // Собрание законодательства РФ. 2014. №2 (часть II). Ст. 155.

14. Постановление Правительства Москвы от 15 ноября 2011 года №546-ПП «О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. 24 ноября.

15. Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года №88-V «О государственных услугах (в ред. Закона Республики Казахстан от 06.04.16 г. № 484-V) [Электронный ресурс] // URL: online.zakon.kz/document/doc_id/ (дата обращения: 01.02.2018 г.).

II. Монографические исследования и статьи

16. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. 240 с.

17. Основы миграционной политики: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010.

18. Амельчакова В.Н., Сулова Г.Н. К вопросу о взаимодействии подразделений по вопросам миграции МВД России с другими органами при оказании государственных услуг // Миграционное право. 2018. N 1. С. 38 - 40.

19. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. №12. С. 5 - 15.

20. Андриюшкова Е.А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования внутренней миграции // Административное право и процесс. 2015. №4. С. 25 - 27.

21. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2011. С. 78.

22. Бубнов С.В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере миграционных отношений // Миграционное право. 2016. №4. С. 17 - 20.

23. Докучаева И.М. Понятие «публичные услуги» и некоторые проблемы их правового регулирования // Публичные услуги: правовое

регулирование (российский и зарубежный опыт): Сб. / Под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007.

24. Киселева Н.В. Принципы предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №5.

25. Козыкина Н.В. Информационные ресурсы в деятельности Федеральной миграционной службы Российской Федерации // Миграционное право. 2012. №2. С. 32 - 33.

26. Парфенчикова А.А. Глобальный кодекс принудительного исполнения: обзор основных стандартов // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. №1. С. 34 - 42.

27. Попов Д.А. О базовых государственных информационных ресурсах // Российская юстиция. 2015. №9. С. 2 - 5.

28. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / Отв. ред. И.Ю. Богдановская. М.: Юстицинформ, 2009. С. 231.

29. Тарасьянц Е.В. Юридические аспекты использования научно-технических достижений для совершенствования административных процедур в области миграции // Миграционное право. 2011. №2. С. 22 - 25.

30. Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2013. 227 с.

31. Трыканова С.А. Организационно-правовое регулирование управления миграцией в Российской Федерации: актуальные вопросы и направления развития // Миграционное право. 2013. №3. С. 21 - 24.

32. Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. 2011. №11.

33. Хабибулин Р.Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. №3. С. 87 - 95.

34. Чеботарева А.А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №6. С. 18 - 22.

35. OJ. L 376. 2006. 27 Dec. P. 36. Journal officiel de l'Union europeene L 376 du 27.12.2006, p. 36; Official Journal of the European Union L 376, 27.12.2006, p. 36.