

Предварительная запись на получение государственных и муниципальных услуг

Аннотация. В статье обосновывается отличие предварительной записи на получение государственных (муниципальных) услуг от предварительной записи на личный прием. Анализируется нормативное регулирование и практика деятельности органов власти по организации предварительной записи. Выделены и проанализированы три способа записи на получение государственных и муниципальных услуг:

- 1) предварительная запись посредством сети Интернет;
 - 2) предварительная запись по телефону;
 - 3) получение талона при использовании терминала управления электронной очередью.
- Проанализирована специфика предварительной записи при реализации властных функций, не отнесенных к числу государственных (муниципальных) услуг. По итогам анализа:
- 1) сформулировано авторское определение предварительной записи;
 - 2) выявлены отличия в способах предварительной записи;
 - 3) определено место предварительной записи в процедуре предоставления услуги;
 - 4) сделан вывод о необходимости рассматривать предварительную запись как особую разновидность обращений;
 - 5) сформулированы предложения о законодательном регулировании института предварительной записи с учетом смысла статей 2, 18 и 33 Конституции РФ.

Ключевые слова: предварительная запись, государственная услуга, муниципальная услуга, функция, прием граждан, обращения граждан, заявитель, заявление, законодательство об обращениях, право на обращение, электронная очередь.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.76.3.087-093

На страницах настоящего журнала проблематика предварительной записи уже обсуждалась, однако анализу подверглись нормы прежде всего Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» применительно к организации процедуры личного приема¹. Предлагаемая вниманию публикация посвящена иному аспекту этого явления — предварительной записи на полу-

чение государственных и муниципальных услуг (а также записи при реализации государственных и муниципальных функций), которая лишь внешне похожа на предварительную запись при личном приеме.

Концептуальное отличие указанных феноменов заключается в характере взаимодействия заявителя с органом власти. При предоставлении услуги — это обычное, неконфликтное

¹ Савоськин А. В. Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1.

© Савоськин А. В., 2017

* Савоськин Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, советник заместителя председателя Уставного Суда Свердловской области
savoskinav@yandex.ru
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19

взаимодействие в процессе удовлетворения запрашиваемого права. Соответственно предварительная запись является альтернативным способом упорядочивания работы с заявителями и предназначена для максимального удобства последних (поскольку зачастую предполагает возможность выбора ими даты и времени подачи документов). При записи на личный прием ситуация иная, так как он в подавляющем числе случаев предполагает подачу жалобы и конфликтное общение. Предварительная запись на личный прием в первую очередь ориентирована на интересы должностного лица, которое должно иметь возможность подготовиться к такому «конфликтному общению». Кроме того, личный прием проводится достаточно редко (в сравнении с обычным режимом работы органа власти), и в условиях массовости обращений предварительная запись вообще может быть обязательным условием для встречи гражданина с руководителем органа власти (или иным соответствующим должностным лицом).

Несмотря на широкую распространенность предварительной записи на получение государственных (муниципальных) услуг, правовое регулирование этих отношений остается в значительной степени неурегулированным, равно как и его теоретическое осмысление. Постараемся восполнить существующий пробел.

Начать следует с того, что предварительная запись — это просьба гражданина (фактически заявление) в устной, письменной или конклюдентной форме к органу власти или иной уполномоченной организации (например, МФЦ) о приеме в заранее определенное время и в заранее установленном месте. Ее назначение — гарантировать гражданину возможность подачи заявления на получение услуги (или реализации функции)² соответствующему должностному лицу в установленном месте в заранее согласованное время (интервал времени).

Предварительная запись, являясь разновидностью обращений граждан, все же не регулируется Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», так как попадает под действие Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Вместе с тем ни тот, ни другой закон не упоминают о предварительной записи, а нормы о ней чаще всего содержат административные регламенты или специальные ведомственные акты.

В настоящий момент в практике деятельности органов власти и МФЦ сложились три способа записи на получение государственной (муниципальной) услуги:

- 1) предварительная запись посредством сети Интернет (через портал Госуслуг или сайт конкретного органа власти);
- 2) предварительная запись по телефону;
- 3) получение талона при использовании терминала управления электронной очередью.

Принципиальное отличие этих способов проявляется во времени, разделяющем предварительное и основное обращения. При записи посредством официального сайта или по телефону гражданин может зарезервировать для приема любое свободное время, как правило, через несколько дней (или даже недель) после даты предварительного обращения. В случае использования электронной системы управления очередью гражданин может зарезервировать прием только в день своего обращения (иное встречается крайне редко, например, ранее активно практиковалась выдача талонов для подачи документов на оформление заграничного паспорта на месяц вперед).

Важно отметить, что исчерпание талонов электронной очереди другими заявителями фактически лишает гражданина возможности подачи документов в текущий день. Другое менее существенное, но значимое для граждан отличие заключается в том, что при предварительной записи посредством сети

² Несмотря на различия в правовом регулировании услуг и функций, и те и другие предполагают определенную деятельность органа власти по заявлению гражданина, поэтому в настоящей публикации они рассматриваются в едином контексте. Более подробно о различии функций и услуг см.: *Зенин С. С.* Правовое регулирование обязанностей органов публичной власти, предоставляющих государственные и муниципальные услуги // *Актуальные проблемы российского права.* 2014. № 12. С. 2759—2766; *Полотовская Е. Ю.* Проблема определения государственной (муниципальной) услуги, работы, функции // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 1. С. 78—80.

Интернет и по телефону заявитель знает точное время приема специалистом (более того он сам его планирует с учетом режима работы органа власти). При получении талона электронной очереди гражданин может лишь примерно определить время подачи документов, которое зачастую существенно отличается от ориентировочного времени указанного в талоне.

На основании изложенного можно предположить, что предварительная запись (в любом ее варианте) является элементом (этапом) процедуры предоставления услуги (реализации функции). С формально-юридических позиций такое утверждение неверно, поскольку алгоритм предоставления любой услуги, отраженный в административном регламенте³, начинается с соответствующего заявления и не учитывает действий заявителя до его подачи. Однако, если рассматривать фактическое положение дел, то становится очевидным, предварительная запись — это хоть и процедурный, но самостоятельный (а иногда и обязательный этап) получения многих государственных (муниципальных) услуг, а также реализации некоторых властных функций.

В настоящий момент единственным универсальным ориентиром в развитии законодательства о предварительной записи при предоставлении государственных (муниципальных) услуг служит только пп. «а» п. 18 Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг⁴, который упоминает

право граждан на предварительную запись (но не конкретизирует его). Также без детализации право граждан воспользоваться предварительной записью на личный прием предусмотрено большинством административных регламентов⁵.

Вместе с тем акты отдельных органов власти демонстрируют примеры очень подробной регламентации предварительной записи. Рассмотрим один из наиболее востребованных гражданами — Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по государственному кадастровому учету недвижимого имущества⁶.

В указанном Регламенте имеется отдельный раздел, полностью посвященный процедуре предварительной записи и ее правовым последствиям.

Согласно п. 138 Регламента заявитель может выбрать следующие способы, предварительной записи:

- 1) личное обращение в орган, предоставляющий услугу;
- 2) по телефонам органов, предоставляющих услугу;
- 3) по телефону Ведомственного центра телефонного обслуживания Росреестра;
- 4) через официальный сайт Росреестра в сети Интернет.

Если обратиться непосредственно к приказу Росреестра «О порядке организации и координации деятельности Ведомственного цен-

³ Зенин С. С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3. С. 66—73.

⁴ Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 (ред. от 28.10.2013) «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7932.

⁵ Например: приказ Федеральной миграционной службы России от 22.04.2013 № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации». П. 9 и 42 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁶ Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 843 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по государственному кадастровому учету недвижимого имущества» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 07.04.2015.

тра телефонного обслуживания Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»⁷, то становится ясно, что при телефонной записи сотрудник, принявший звонок, заполняет соответствующие поля электронной формы на официальном сайте. Таким образом, запись посредством официального сайта Росреестра является первичной, вне зависимости от того, кто формирует поля электронной формы.

Пункт 139 Регламента определяет требования к реквизитам обращения с предварительной записью: фамилия, имя, отчество; контактный номер телефона; адрес электронной почты; вид кадастровой процедуры; вид объекта недвижимости; адрес местонахождения объекта недвижимости; желаемые дата и время представления документов. Несообщение указанных сведений лишает заявителя права на предварительную запись. Нетрудно заметить, что указанный перечень реквизитов обращения существенно шире, чем в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», однако говорить о нарушении конституционного права на обращение в этом случае преждевременно, поскольку речь в большей степени идет о процедуре получения услуги, нежели о реализации права на обращение.

Прогрессивной новеллой рассматриваемого Регламента является предоставление заявителю талона—подтверждения о факте предварительной записи, содержащего информацию о дате и времени предоставления заявления для получения желаемой услуги. При предварительной записи путем личного обращения такой талон—подтверждение выдается должностным лицом заявителю лично. При записи по телефону, талон—подтверждение направляется на адрес электронной почты заявителя (по его желанию). При осуществлении предварительной записи через официальный сайт Росреестра заявителю обеспечивается возможность самостоятельно распечатать талон—подтверждение (п. 143—145 Регламента).

Проанализированный акт закрепил сложившиеся за несколько лет до его принятия отношения по предварительной записи в территориальных органах Росреестра. Предложенный механизм востребован гражданами и пользуется у них большой популярностью. Вместе с тем правовое регулирование складывающихся отношений в иных органах власти и на уровне федерального закона явно запаздывает. Иными словами подзаконное регулирование осуществляется без законодательной основы, что представляется неверным.

Особым случаем предварительной записи является использование терминалов управления электронной очередью, которыми с 2012 г. должны быть оборудованы все многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, большинство органов власти, а также отдельные организации, реализующие публично-значимые функции.

Главное назначение таких терминалов — упорядочить живую очередь. Для этого терминал осуществляет регистрацию и учет заявителей в очереди; управление отдельными очередями в зависимости от видов услуг; отображает статус очереди; автоматически перенаправляет заявителя в очередь на обслуживание к следующему освободившемуся сотруднику. Кроме этого, терминал формирует отчеты о посещаемости, количестве заявителей, очередях, среднем времени ожидания (обслуживания) и о загруженности сотрудников⁸.

Возникает закономерный вопрос, каково правовое значение талона электронной записи, выдаваемого терминалом управления электронной очередью? На первый взгляд никакого. Во-первых, талон не имеет юридически обязательного значения, во-вторых, ни один нормативный акт не обязывает гражданина пользоваться терминалом управления электронной очередью. На практике все иначе. При наличии терминала управления очередью гражданин фактически лишен возможности подать документы, не получив талон, то есть не

⁷ Приказ Росреестра от 18.10.2012 № П/444 «О порядке организации и координации деятельности Ведомственного центра телефонного обслуживания Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» // Вестник Росреестра. 2012. № 4.

⁸ Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 (ред. от 28.10.2013) «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». Пп. «е» п. 8 // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7932.

встав в электронную очередь. Особенно остро эта проблема проявляется при исчерпании талонов электронной очереди, когда гражданин вообще лишается возможности попасть на прием к должностному лицу и получить соответствующую услугу в день обращения. С точки зрения юридической теории такая ситуация является недопустимой, однако на практике она весьма распространена.

Также остаются неясными правовые последствия получения талона электронной очереди. Так, например, каковы последствия приема гражданина позже того времени, которое указано в талоне, или вызов его ранее указанного времени? Единственный акт в этой сфере — Методические рекомендации Минэкономразвития⁹ ответов на эти вопросы не содержит.

Правовые отличия предоставления органами власти услуг населению и реализации ими своих функций породили отдельное правовое регулирование для услуг и для властных функций. Классическим примером органа власти, который реализует только функции и не предоставляет услуг, является суд. Так, п. 12.1 Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации¹⁰ предусматривает, что ознакомление с материалами судебных дел осуществляется по предварительной записи на основании письменного заявления лица, обратившегося в арбитражный суд. Записаться на ознакомление с материалами судебных дел можно в приемной суда, либо по телефону суда, либо в специально выделенном подразделении по ознакомлению, либо направить заявление (ходатайство) по почтовому адресу суда, по адресу электронной почты суда, указанному на официальном сайте суда, либо направить ходатайство об ознакомлении посредством заполнения электронной формы

ходатайства на официальном сайте суда в сети Интернет. О дате и времени ознакомления с материалами судебного дела лицу, обратившемуся в суд, сообщается лицом, ответственным за ознакомление, в устной форме, либо в письменной форме по адресу его электронной почты (при наличии), либо информация о дате, времени и месте ознакомления может быть отражена на сайте суда в сети Интернет.

Указанная инструкция предлагает свой вариант предварительной записи, которая, с одной стороны, является обязательным условием для получения заявителем искомого блага (ознакомление с материалами), а с другой стороны, обязывает суд реагировать (отвечать) на заявление о предварительной записи (чего, например, нет при предварительной записи на получение государственной или муниципальной услуги).

Приходится констатировать, что применение и, увы, регулирование предварительной записи (особенно электронной очереди) отстает от потребностей общества. Регулярно возникают проблемы, связанные с технической невозможностью предварительной записи ввиду некорректной работы программного обеспечения или оборудования. По-прежнему встречаются ситуации, когда гражданин, записавшийся посредством официального сайта органа власти на определенное время, вынужден вставать в общую очередь в силу того, что не созданы необходимые организационные условия либо просто проигнорирован факт предварительной записи.

Анализ всех приведенных выше проблем позволяет говорить о необходимости скорейшего законодательного закрепления института предварительной записи. Принимая во внимание, что единый стандарт предоставления

⁹ Приказ Минэкономразвития России от 22.01.2014 № 21 «Об утверждении Методических рекомендаций по обеспечению деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в части функционирования информационных систем многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, средств безопасности, каналов связи для обеспечения электронного взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при предоставлении государственных и муниципальных услуг» // Опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Пленума ВАС РФ от 25.12.2013 № 100 (ред. от 11.07.2014) «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации (первой, апелляционной и кассационной инстанций)» // Опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

государственных и муниципальных услуг установлен законодательно, соответствующие изменения необходимо внести в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В частности, необходимо включить универсальное правило о возможности предварительной записи для получения любой государственной или муниципальной услуги, при этом такая предварительная запись не должна являться единственным возможным способом получения услуги. Иными словами, именно гражданин должен выбирать: записываться ли ему на прием заранее или встать в живую очередь. Правовое регулирование предварительной записи должно обеспечивать максимальную

простоту этого процесса, но с обязательным информированием заявителя о зарезервированном им времени и месте оказания услуги (реализации функции).

Предварительная запись является удобной и цивилизованной альтернативой традиционной живой очереди. Вместе с тем, будучи искусственной надстройкой, она не может по аналогии с живой очередью регулироваться нормами обычаев. Учитывая, что предварительная запись фактически является промежуточным обращением, ее регулирование не может быть произвольным, оно должно основываться на нормах федерального закона, который обязан учитывать основополагающий смысл статей 2, 18 и 33 Конституции РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зенин С. С.* Правовое регулирование обязанностей органов публичной власти, предоставляющих государственные и муниципальные услуги // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 12. — С. 2759 — 2766.
2. *Зенин С. С.* Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 3. — С. 66—73.
3. *Полотовская Е. Ю.* Проблема определения государственной (муниципальной) услуги, работы, функции // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 78—80.
4. *Савоськин А. В.* Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 1.

Материал поступил в редакцию 23 сентября 2016 г.

PRE-REGISTRATION FOR OBTAINING STATE AND MUNICIPAL SERVICES

SAVOSKIN Aleksandr Vladimirovich — PhD, Associate Professor, Advisor to the Deputy Chairman of the Charter Court of the Sverdlovsk Region
savoskinav@yandex.ru
620075, Russia, Yekaterinburg, ul. Pushkina, 19

Review. *The article substantiates the difference between pre-registration for obtaining public (municipal) services and pre-registration for personal reception of citizens. The author analyses regulation and practice of the work carried out by public authorities to organize pre-registration for appointments. The author highlights and analyzes three ways of registration for obtaining state and municipal services:*

- 1) *pre-registration through the Internet;*
- 2) *pre-registration by phone;*
- 3) *getting the coupon when using an electronic queue management terminal* The author scrutinizes the specificity of pre-registration when implementing powers not classified as public (municipal) services.

According to the results of the analysis:

- 1) *the author's definition of pre-registration is given;*
- 2) *differences in ways of pre-registration are revealed;*
- 3) *the place of pre-registration in the procedure of providing a service is determined;*

- 4) *the conclusion concerning the necessity to treat preregistration as a specific type of petitioning is made;*
- 5) *proposals for providing legislative regulation of the institute of preregistration in accordance with the meaning of Articles 2, 18 and 33 of the Constitution of the Russian Federation are made.*

Keywords: *pre-registration, public service, municipal service, function, reception of citizens, citizens ' petitions, petitioner, petition, Petition Legislation, right to petition, electronic queue.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Zenin S. S. Pravovoe regulirovanie objazannostej organov publichnoj vlasti, predstavljajushih gosudarstvennye i municipal'nye uslugi // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2014. — № 12. — S. 2759 — 2766.*
2. *Zenin S. S. Teoreticheskie voprosy ispol'zovanija administrativnyh reglamentov v mehanizme normativnogo pravovogo regulirovanija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 3. — S. 66—73.*
3. *Polotovskaja E. Ju. Problema opredelenija gosudarstvennoj (municipal'noj) uslugi, raboty, funkcii // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2012. — № 1. — S. 78—80.*
4. *Savos'kin A. V. Predvaritel'naja zapis' na lichnyj priem (konstitucionno-pravovoj analiz) // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2017. — № 1.*