

УДК 342

ББК 67.400

Государственные услуги как разновидность публичных услуг: теоретико-правовые основы, классификация

Н.А. Кандрина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

State Services as a Variety of Public Services: Theoretical and Legal Basis, Classification

N.A. Kandrina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Рассматриваются государственные услуги как особый вид публичных услуг, их соотношение с другими видами публичных услуг: социальными и муниципальными услугами. Анализируется правовая природа, сущность и значение государственных услуг, приводятся примеры их классификации. Сравняются теоретико-правовые модели предоставления государственных услуг за рубежом и в России. Автор приходит к выводу, что «сервисная» модель функционирования государства, с которой некоторые исследователи связывают предоставление государством в лице органов публичной власти и иных уполномоченных организаций услуг населению, неприемлема для Российской Федерации. Правовая природа государственных услуг в современной России обусловлена основополагающими конституционными принципами, становлением демократического правового социального государства и развитием гражданского общества. Государственные услуги являются общественными благами, закрепленными в законе, предоставляемыми всеми государственными органами и иными уполномоченными организациями всему населению по волеизъявлению физического либо юридического лица в целях обеспечения основных конституционных прав личности. Значение государственных услуг проявляется также посредством их видового многообразия.

Ключевые слова: услуга; публичная услуга; государственная услуга; виды государственных услуг; муниципальная услуга; социальная услуга; «сервисное» государство; обеспечение прав граждан.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-17

В российской науке деятельность государства по предоставлению общественных благ населению — услуг, именуемых и общественными, и публичными,

The article considers state services as a special type of public services, their correlation with other types of public services: social and municipal services. The legal nature, essence and significance of public services are analyzed, examples of their classification are given. The theoretical and legal models of provision of the state services abroad and in Russian Federation are compared. The author comes to the conclusion that the *service* model with which some researchers connect the services provision acting through the public authorities and other authorized organizations to the public, is not acceptable for the Russian Federation. The legal nature of the state services in modern Russian Federation is determined by the fundamental constitutional principles, the establishment of a democratic legal social state and the development of civil society. State services are public goods enshrined in laws which are provided by all public bodies and other authorized organizations to the entire public at the will of an individual or legal entity in order to ensure the basic constitutional rights of the individual. The importance of state services is also manifested through their species diversity.

Key words: service; public service; state service; types of state services; municipal service; social service; *service* state; ensuring the rights of citizens.

и социальными, и государственными, и муниципальными услугами, стала активно исследоваться лишь в последнее десятилетие. Понятия «публичные ус-

луги», «государственные услуги», «муниципальные услуги», «социальные услуги» вошли в российскую действительность первоначально из зарубежной экономической науки и были обусловлены реформами системы государственного управления в европейских государствах в 90-е гг. прошлого столетия [1, с. 11].

Большое распространение за рубежом получила доктрина публичных (универсальных) услуг, предоставляемых государством и муниципальными образованиями, получившая название «общественные блага». Согласно упомянутой теории, у истоков которой были известные экономисты Дж. Бьюкенен и П. Самуэльсон, блага общественного пользования предназначены для всеобщего потребления, они являются не делимыми на части; при удовлетворении потребностей дополнительных потребителей не уменьшается уровень удовлетворения этими же потребностями всеми другими потребителями [2, с. 101–102].

Ряд российских исследователей в сфере менеджмента называют также формирующиеся инновационные процессы в государственном и муниципальном управлении «сервисной» моделью государства [3, с. 46; 4, с. 32–34; 5, с. 89] либо моделью новой администрации как службы гарантированного сервиса [6, с. 131–134], получивших свое становление за рубежом в странах англо-саксонской правовой системы.

По мнению исследователей, в «сервисном государстве» существует развитое гражданское общество, и государство должно создавать условия для самореализации личности, оказывать услуги, удовлетворяющие потребности населения. Граждане, а не государство оказывают влияние на количество и содержание государственных услуг, а государственные органы должны изменять свою деятельность под возникающие потребности населения [4, с. 34].

Практика функционирования института государственных услуг, например в Великобритании, свидетельствует о том, что новые услуги вводятся с учетом интересов различных социальных групп, а не государственных органов [7, с. 60].

Российской Федерации ближе другая модель предоставления государственных и муниципальных услуг; она сформировалась в Германии. Такая модель предоставления публичных услуг основана на использовании понятия «государственное управление», разграничивающем на негативное — вмешательство и ограничения (Eingriffsverwaltung) и позитивное — предоставление публичных услуг (Leistungsverwaltung) [8, с. 6–7; 9, с. 45]. Кроме того, немецкий ученый-административист Эрнст Форстхофф отмечал, что государственное управление реализуется в публично-правовых и частноправовых формах, а выбор конкретной формы осуществляет субъект публичного управления в зависимости от различных обстоятельств [9, с. 45–46]. К примеру, обеспечение общественной безопасности и порядка

в Германии не охватывается публичными услугами. Аналогичный механизм применяется и при осуществлении государственного управления органами исполнительной власти в России; деятельность по установлению различного рода вмешательств и ограничений реализуется посредством функций государственного органа, а предоставление услуг — это позитивная деятельность. Например, федеральный контроль обеспечения защиты государственной тайны осуществляется в рамках соответствующей функции ФСБ России [10], а лицензирование деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, является государственной услугой [11].

Познание природы и сущности государственной услуги справедливо связывается отечественными исследователями с определением ее места в системе общественных, публичных и социальных услуг; по сути, это и явилось отправным началом в формировании российской концепции государственных услуг [12–17 и др.].

В научных работах по юриспруденции проводятся теоретико-правовые и сравнительно-правовые исследования понятия и особенностей публичных, социальных, государственных и муниципальных услуг, определяется их общность и видовое отличие [18–22 и др.].

Принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [23] (далее — Федеральный закон 2010 г.) обусловило повышенное внимание исследователей к проблемам государственных и муниципальных услуг, обнажив в большей степени имеющиеся противоречия их институционально-правовой характеристики. Появились научные исследования, посвященные понятию и сущности государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, их предоставлению в определенных сферах государственного управления, предоставлению в электронной форме, по проблемам обеспечения качества предоставления государственных услуг и др. [24–28 и др.].

В отечественной юридической науке в основном признается, что категория «публичные услуги» является наиболее широкой по отношению к категориям «социальные услуги», «государственные услуги» и «муниципальные услуги». По мнению А.Н. Костюкова, к публичным услугам следует относить не только государственные услуги, но и «какие-либо иные, оказываемые неограниченному кругу лиц в целях удовлетворения публичного интереса» [29, с. 1–2].

Широкое толкование понятия «публичные услуги» использует также Ю.А. Тихомиров, рассматривая их как «юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан» [30, с. 200].

По мнению Л.К. Терещенко, государственные услуги отличаются от иных публичных услуг по субъекту предоставления [31, с. 16]. Иными словами, можно сказать, что государственная услуга — это вид публичной услуги, предоставляемой государством в лице его органов и уполномоченных организаций.

Аналогичный подход можно применить и к муниципальным услугам: это вид публичной услуги, предоставляемой органами местного самоуправления и муниципальными организациями. Подтверждением тому являются признаки публичных услуг, справедливо выделяемые Э.В. Талапиной и Ю.А. Тихомировым: обеспечение деятельности общезначимой направленности; неограниченный круг субъектов — пользователей; осуществление государственным органом, органом местного самоуправления либо другим субъектом; основаны на всех видах собственности (публичной, частной) [32, с. 5].

Соответственно звучит логично суждение о том, что повышение эффективности организации и деятельности государственной и муниципальной власти обеспечивает качество публичных услуг, т.е. степень удовлетворения потребности отдельного гражданина (заявителя) и общества в целом [33, с. 67–69]. При этом государство заинтересовано в оценке его деятельности населением, следовательно, оценки качества публичных услуг. Например, ежегодно главы местных администраций муниципальных районов и городских округов должны предоставлять в высший орган исполнительной власти субъектов РФ сведения о степени удовлетворенности населения качеством общего и дошкольного образования (образовательные услуги), качеством услуг, предоставляемых в сфере культуры, о степени удовлетворенности деятельности и информационной открытости органов местного самоуправления и др. [34].

Что касается социальных услуг, то их принято считать публичными услугами, оказываемыми в социальной сфере: здравоохранение, культура, образование, наука, спорт и т.п. По справедливому мнению Л.К. Терещенко, социальные и государственные услуги относятся к публичным услугам как часть и целое [31, с. 18].

При этом социальными могут быть и государственные и муниципальные услуги, оказываемые в социальной сфере. Такой путь фактически демонстрирует федеральный законодатель: в ряде федеральных законов фактически относит социальные услуги к государственным услугам. Социальная услуга характеризуется как действие в сфере социального обслуживания населения по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности [35]. Федеральный законо-

датель определяет, что порядок предоставления социальных услуг устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; гражданин может подать заявление об отказе получения социальной услуги или ее возобновлении, например через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг [36]. Следовательно, социальная услуга фактически приравнена федеральным законодателем к государственной услуге в социальной сфере.

Таким образом, государственные услуги, предоставляемые органами публичной власти, относятся к публичным услугам. Будучи публичными, государственные услуги — это общественные блага, предназначенные для всего населения и предоставляемые индивидуально определенному лицу (физическому либо юридическому) по его запросу в установленном законом порядке. В случае предоставления органами публичной власти государственных услуг в социальной сфере они характеризуются также как социальные.

Государственные услуги могут классифицироваться по источникам правового регулирования — услуги, закрепленные в Бюджетном кодексе РФ [37], Гражданском кодексе РФ [38–39], Налоговом кодексе РФ [40]; и установленные в Федеральном законе 2010 г. В первом случае, как упоминалось, государственные услуги характеризуются в широком смысле слова. Они могут предоставляться всеми государственными органами (законодательными, исполнительными, судебными и иными государственными органами) и органами местного самоуправления, наделенными отдельными государственными полномочиями, а также государственными учреждениями и иными организациями, установленными законом. Как правило, согласно вышеупомянутым источникам соответствующие государственные услуги предоставляют государственные учреждения и предприятия, муниципальные услуги — муниципальные учреждения и предприятия.

Во втором случае речь идет о государственных услугах, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, наделенными отдельными государственными полномочиями, органами государственных внебюджетных фондов и иными организациями в соответствии с Федеральным законом 2010 г.

С точки зрения правового статуса получателя услуг, услуги разграничиваются на государственные услуги, предоставляемые физическим и юридическим лицам. Первые, в свою очередь, классифицируются в качестве государственных услуг, предоставляемых гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам, лицам без гражданства.

В качестве критерия классификации государственных услуг может использоваться категория

«жизненная ситуация»; на портале «Госуслуги» государственные услуги именно так и обозначены. По жизненным ситуациям предоставляются услуги, связанные с выходом на пенсию; помощью пенсионерам; утерей документов; поиском работы и трудоустройством; покупкой, оформлением, содержанием и продажей автомобиля; дорожно-транспортным происшествием; открытием своего дела; рождением ребенка; утратой близкого человека; созданием семьи; инвалидностью; приобретением жилой недвижимости; усыновлением; получением образования [41]. Упомянутая классификация государственных услуг наглядно демонстрирует цель государства и его органов по созданию благоприятных и доступных условий жизни населения, обеспечения конституционных прав личности.

В юридической литературе выделяют и такие виды государственных услуг, как установление права на что-либо, материальное обеспечение установленного права, установление юридических фактов, непосредственное предоставление информации [42, с. 25].

По форме предоставления государственные услуги характеризуются как предоставляемые на бумажном носителе информации (в настоящее время большинство), электронном носителе информации и через информационно-коммуникационные средства связи, которые можно охарактеризовать в качестве государственных услуг, предоставляемых в письменной документальной форме. Наряду с письменной формой некоторые государственные услуги могут предоставляться в устной форме при непосредственном контакте заявителя и представителя органа публичной власти.

Таким образом, государственные услуги являются особой разновидностью публичных услуг, пони-

маемых как общественные блага для всего населения. Стоит глубоко усомниться в том, что государство, выступая в качестве субъекта, предоставляющего услуги, становится лишь «сервисной» организацией. Наряду с предоставлением услуг государственные органы осуществляют иную деятельность, включающую в том числе принудительные для граждан процедуры, а также возможные ограничения в порядке закона их прав и свободы; в общем публично-правовом смысле эта деятельность направлена на улучшение и гарантированность благосостояния людей. В системе публичных услуг государственные услуги отличаются от социальных и муниципальных услуг тем, что предоставляются государством либо по его поручению уполномоченными организациями в целях жизнеобеспечения личности; они могут рассматриваться одновременно и как социальные в случае предоставления благ в социальной сфере. При этом государственные услуги определяются в широком значении как предоставляемые всеми государственными органами, государственными учреждениями, иными уполномоченными организациями. В узком смысле слова понимается, что государственные услуги предоставляют органы публичной власти и иные уполномоченные организации; государственные учреждения не предоставляют государственные услуги, они их оказывают в рамках гражданско-правовых, а не публично-правовых отношений. Приведенные основные примеры классификации государственных услуг показывают как их многообразие, так и доступность за их обращением и получением в целях реализации человеком и гражданином основных прав и свобод.

Библиографический список

1. Тихомиров Ю.А. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие. — М., 2007.
2. Провал рынка и проблема «безбилетника» // Джеймс Бьюкенен. Сочинения пер. с англ. — Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». — Т. 1. — М., 1997.
3. Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. Сервисное государство: проблемы теории реализации // Власть. — 2010. — № 3.
4. Мартынова С.Э. Государственные и муниципальные услуги в рамках «сервисного государства»: объем и «субъекты» сервиса // Вестник ПАГС. — 2011. — № 3.
5. Стырин Е.М. Электронное правительство: стратегии формирования и развития : дис. ... канд. соц. наук. — М., 2006.
6. Дубровин Ю. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза // Власть. — 2009. — № 1.
7. Савранская О.А., Сивашева Н.М. Муниципальные функции и услуги: понятие, нормативно-правовое регулирование, основные требования к организации исполнения // Вопросы оптимизации предоставления муниципальных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий. — М., 2010.
8. Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2009.
9. Forstthoff E. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. — Stuttgart, 1959.
10. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны : При-

каз ФСБ России от 05 марта 2015 г. № 152 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pravo.gov.ru.07.04.2015>.

11. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации»: Приказ ФСБ России от 25 марта 2013 г. № 157// Российская газета. — 2013. — 14 июня.

12. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. — 2005. — № 11.

13. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. — М., 2007.

14. Тихомиров Ю.А. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие. — М., 2007.

15. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. — 2002. — № 6.

16. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. — 2004. — № 10.

17. Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. — 2004. — № 7.

18. Ахрамеева О.В. Соотношение публично-правовых и частно-правовых начал в оказании публичных услуг населению в Российской Федерации: на примере адвокатуры и нотариата : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.

19. Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2008.

20. Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2008.

21. Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.

22. Субботин Г.В. Социальные услуги: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.

23. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.

24. Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2014.

25. Кулдыбаева И.У. Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2014.

26. Романов Р.А. Государственные услуги в сфере общественной безопасности (правовой и организационный аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.

27. Черкесов А.Д. Государственная регистрация в деятельности федеральных органов исполнительной власти на современном этапе административных реформ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.

28. Шайдуров С.А. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017.

29. Костюков А.Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В.Гринько, Н.А.Шевелевой. — М., 2007.

30. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М., 2001.

31. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. — 2004. — № 10.

32. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. — 2002. — № 6.

33. Маслов Д.В. Модель САФ для улучшения качества публичного менеджмента // Государственная служба. — 2009. — № 6.

34. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 04.11.2016) // СЗ РФ. — 2008. — № 18. — Ст. 2003.

35. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СЗ РФ. — 2013. — № 52. — Ч. I. — Ст. 7007.

36. О государственной социальной помощи : Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3699.

37. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

38. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

39. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

40. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

41. Портал «Госуслуги» [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.gosuslugi.ru/situation>.

42. Сайфутдинова А.Р. Государственные услуги: понятие и виды // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2013. — №2 (23).