

О НЕИЗБЕЖНОМ ПРОДОЛЖЕНИИ РАЗГОВОРА О ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГАХ И БОЛЕЕ ОБЩИХ ПРОБЛЕМАХ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ПО ПОВОДУ СТАТЬИ И.Н. БАРЦИЦА)¹

© 2014 г. Илларию Лаврентьевна Бачило²

Краткая аннотация: рассматриваются вопросы углубленного понимания публичных услуг с учетом состояния развития информационного, гражданского, социального общества; соотношения социального и сервисного аспектов публичных услуг; о статусе гражданина как субъекта в публичном праве, подходе к систематизации и кодификации нормативных правовых актов на примере информационного законодательства.

Annotation: the article consider of public service in the information, civil, social society, correlation social and services as functions public management, status the citizen and about systematization and classification law of information branch of law.

Ключевые слова: публичные услуги, функции государственных органов, функции по предоставлению услуг, статус гражданина в системе публичных услуг, кодификация.

Key words: public services, functions public management, status the citizen in the system of the public services, classification law.

Необходимо выразить благодарность Игорю Нязбеевичу Барцицу – специалисту высокого класса в области управления и права – за продолжение дискуссии по вопросам правового регулирования организации государственного управления в аспекте института предоставления публичных услуг. Эти вопросы заслуживают обсуждения как в направлении уточнения понятия “публичные услуги”, так и места этого института в структуре функциональной деятельности органов, причастных к реализации предоставления услуг и общению с гражданами по поводу их прав и обязанностей, по обеспечению легитимности и безопасности работы с определенными массивами информационных ресурсов, достижению ожидаемых успехов в этой области. Эта постановка вопроса создает возможность для новых шагов по совершенствованию организации государственного управления, менеджмента и информатизации, затрагивает проблемы всех направлений инноваций в области деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Названная работа и использованные автором источники, обзор законодательства по проблеме избавляют в данном случае от этой трудоемкой и

часто неблагодарной работы. Остановлюсь лишь на нескольких проблемах общего характера для улучшения правового регулирования государственной управленческой деятельности (исполнительно-распорядительной по старым меркам) и вопросах, имеющих непосредственное отношение к теме, затронутой в публикации, о которой идет речь.

Постановка вопроса о понятии публичных услуг и о состоянии законодательства по этой проблеме с привлечением опыта других государств; о соотношении функций органов государственной власти, прежде всего исполнительной власти и местного самоуправления, места в этой системе деятельности по предоставлению услуг; о правовой грамотности в части организационного (органического инфраструктурного и статусного) законодательства и правовой основы в целом – вот набор вопросов, которые, по нашему мнению, нуждаются в дальнейшем обсуждении и коррекции их нормативно-правового решения. Опыт работы в области административного права, управления и информационного права положен в основу обоснования суждений, высказанных в данной публикации.

О соотношении всей системы функций органов современной администрации – системы исполнительной власти и деятельности в области предоставления публичных услуг

Если понимаем термин “функция” в области государственного и местного самоуправления как системно организованную и нормативно оформленную деятельность органов, их подразделений

¹ См.: Барциц И.Н. Понятие “публичная услуга” в контексте Федерального закона № 210-ФЗ “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” и вне его // Гос. и право. 2013. № 10. С 40–51.

² Заведующая сектором информационного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: illaria1@mail.ru).

и государственных служащих, то эта деятельность нуждается в четком определении ее предметной области, того, ЧТО должен делать соответствующий субъект и каким образом (операционно и процедурно). Ответ на вопрос о том, какими правовыми средствами это достигается, – через цели работы, и ее результаты обеспечиваются таким концептом, как “полномочия”. Эта проблема была решена теоретически и почти решена организационно в СССР, а М.М. Сперанским – еще 200 лет назад.

В процессе обсуждения проекта Федерального закона № 210 принимал участие Институт государства и права РАН. В ходе его обсуждения совместно с ВШЭ (головной организацией по данной проблеме) в Министерстве экономического развития специалисты ИГП РАН заблаговременно обращали внимание на неточность формулировки названия Закона и, соответственно, определенных частей его содержания. С учетом этого вопроса и других, первоначально представленных в проекте, после первого чтения в Государственной Думе на основании предложений со стороны ИГП РАН был внесен альтернативный проект этого закона. В тексте первоначального проекта смешение функций и услуг было выражено формулировкой “Об основных принципах организации государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций”, что позволяло понимать однозначно связку “государственных (муниципальных) услуг (функций)” и некоторые другие позиции первоначального проекта³. С учетом предложений ИГП РАН в итоге было уточнено название проекта, которое и отражено в действующем Федеральном законе № 210.

Однако компромисс по трактовке услуг и функций остался в тексте некоторых норм Закона в понятии “услуг (функций)”. В связи с рассматриваемым вопросом в журнале ВШЭ “Право” опубликована статья, которая позволила поставить проблему шире и затронуть методологическую основу взаимодействия всего фронта функциональной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления с реализацией публичных услуг⁴.

³ См.: Обоснование проекта федерального закона “Об общих принципах организации предоставления государственных и муниципальных услуг” и проект, представленный ИГП РАН // В кн.: Условья реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М., 2010. С. 224–244; Таланова Э.В. Государственные услуги в сфере экономики // В кн.: Информационное общество и социальное государство. М., 2011. С. 69–88.

⁴ См.: Бачило И.Л. Государство социальное или сервисное? Информационно-правовой аспект // Право. 2010. № 1. С. 3–11.

Число и содержание услуг всегда зависят от специфики и содержания функций, выполняемых определенным органом. Если даже услуги будут рассматриваться как единый комплекс работ, обеспечиваемых на федеральном уровне (до 500 услуг), то в их обеспечении участвуют различные органы исполнительной власти в соответствии с их сферой ведения и полномочиями. В статье рассмотрены вопросы о соотношении функций государственных и муниципальных органов по предоставлению услуг как *одной из многих функций* государственных и муниципальных органов.

В теоретическом плане это дает основание *выделить проблему о соотношении понятий и сути государства социального и государства сервисного*. Тема публичных услуг ориентирует на аспект сервисного государства. Но обеспечить эту сторону реально возможно только при наличии адекватной социальной инфраструктуры, ориентированной на обеспечение гарантий прав и обязанностей гражданина по Конституции РФ.

В практическом плане эта связь социального и сервисного в управлении наиболее ярко проявляется в обеспечении порядка предоставления публичных услуг на основе применения информационных технологий, обеспечивающих взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления между собой и с гражданами (населением в целом). Это – особая тема, она имеет свои разработки и реалии. Коснемся только правовой стороны проблемы социального государства с учетом фактора развития информационного общества.

В соответствии с концепцией правового обеспечения информационного общества и Стратегией его развития и прогнозных планов до 2020 г. и далее специалистами ИГП РАН введена в жизнь модель понимания сути информационного общества. Сформулирована аксиома, согласно которой информационное общество может быть таковым только при условии, что оно является обществом гражданским, социальным, демократическим и правовым. В данном случае это позволяет установить связь нарастания гражданственности и развития личности обновляющегося общества с состоянием деятельности по группе социальных функций самого государства и общества в целом. Чем активнее и полноценнее становится человек в осознании своих прав и обязанностей, тем в большей мере он нуждается в услугах со стороны государственных институтов и структур. Мы уже неоднократно использовали сюжет детских садов. Сегодня имеем пример “колясочного

шествия” мам, которые отзываются на призыв побольше рожать в ситуации, когда социальный вектор функций расходится с сервисным. И таких примеров пока не убавляется.

Как влияет состояние правового обеспечения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления на реализацию публичных услуг и деятельность этих органов в целом

Здесь речь – о проблеме состояния органического (инфраструктурного и статусного) законодательства. Его развитие идет непросто. Укрепление единства и целостности структуры органов всей системы власти, взаимодействие их между собой, с гражданами и организациями через деятельность предоставления публичных услуг все настоятельнее требуют внимания к решению более общих вопросов.

Однако уровень гарантий и ответственности за взаимодействие всего спектра функциональной деятельности органов власти и той части, которая выходит наибольшим фронтом на граждан, главное в самих институтах организации исполнительной власти, как свидетельствует уважаемый И.Н. Барциц, не меняется. «Указ Президента “О структуре федеральных органов исполнительной власти” от 25 июня 2012 г. не содержит каких-либо новых определений», тем самым подтверждая “действенность ранее данных легальных дефиниций”⁵. И дело не в одном или нескольких правовых нужных ситуационных актах. Представляется, что изначально в документах по административной реформе 2004 г. произошел методологический сбой в связке функций и полномочий органов исполнительной власти. Функциям и раскрытию их содержания по определенным предметным и векторным направлениям не было уделено должного внимания. Классификаторов групп взаимосвязанных функций и их разворота с учетом предмета ведения по узловым направлениям управления сегодня практически нет. В положениях об органах исполнительной власти часто функции попадают в область полномочий и наоборот. Внимание к услугам создает впечатление, что *весь спектр функциональной деятельности* как бы покрыт темой услуг. Именно так формулируются и задачи “электронного правительства”, призванного обеспечить новыми информационными технологиями сферу

государственного и муниципального управления. Но преимущественное внимание к области сервиса, услуг объективно зависит от всех иных векторов развития производства (материального, социального, гуманитарного) и тормозит реализацию законодательства в управлении публичными услугами.

Этот пробел в общем органическом законодательстве последние несколько лет компенсируется огромным числом подзаконных и локальных актов, именуемых регламентами – административными и иного свойства. Однако нельзя забывать, что это – самый низкий уровень нормативных правовых актов в системе правового регулирования. Несмотря на обилие этих актов в структуре правотворчества, ожидаемого эффекта они не приносят. Регламент – это прежде всего процессуальный акт, регулирующий взаимодействие и деятельность подразделений и служащих органа исполнительной власти. В части взаимодействия органов между собой более предпочтительны соглашения, общие, многосторонние или двусторонние публичные договоры.

В этой связи обращает на себя внимание положение, затронутое в статье И.Н. Барцица. Ссылаясь на Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. и рассматривая определение услуг по Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)”, утвержденной в ноябре 2002 г., он отмечает, что речь идет о “достижении качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг”. Как было упомянуто ранее, обращаясь к Указу Президента РФ “О структуре федеральных органов исполнительной власти” от 25 июня 2012 г., И.Н. Барциц приходит к выводу, что к настоящему времени нет “каких-либо новых определений”, что и “подтверждает действенность ранее данных легальных дефиниций”⁶.

Из обзора законодательных актов за 10 лет, представленного в рассматриваемой публикации, остаются не завершенными по крайней мере три вопроса: 1) место приоритетно выделяемой функции по предоставлению публичных услуг в общей системе деятельности органов; 2) толкование публичных услуг как “блага” без учета того, что это – сфера взаимодействия органа с заявителем, пользователем (получателем) услуги; 3) исчезновение из административных регламентов *по выполнению функции* (по сравнению с предыдущим

⁵ Барциц И.Н. Указ. соч. С. 43, 44. Это касается не только названного Указа. Весь перечень упомянутых им нормативных правовых актов не вносит изменения в организацию инфраструктуры системы управления и ее деятельности по существу.

⁶ Там же.

регламентом) *предоставления услуги* фигуры заявителя.

Обратим внимание еще на одну малозаметную, но существенную позицию в Федеральной программе по реформированию государственной службы Российской Федерации на 2003–2005 гг., где правильно сказано о том, что служащие выполняют свои должностные (служебные) обязанности в процессе “оказываемых **ими** гражданам и организациям государственных услуг”. Правильно, что о *служебных обязанностях*, но не совсем точно, что *услуга оказывается служащим*. Услуга предоставляется в процессе взаимодействия граждан и организаций с государственным органом, который и несет ответственность за результат. Если огрех произошел из-за неправильного действия служащего, то вопрос решается руководителем органа в порядке внутренних служебных отношений.

Этот вопрос еще более обостряется при передаче функций или части обязанностей органа по оказанию услуг многофункциональным центрам (МФЦ) или определенного комплекса работ в неправительственные организации (облачные технологии) без должного оформления полномочий и ответственности участников этой модели отношений. Здесь должен грамотно решаться вопрос о делегировании полномочий органа другой государственной организации или об условиях договорных отношений с негосударственными организациями. При невнимательном или неточном определении ответственности за результат в предоставлении публичных услуг возникают угроза формирования коррупционных каналов, а также снижение уровня безопасности работы с информацией и обеспечения прав пользователей услугами.

Влияет ли формирование социального и сервисного государства на правовой статус граждан, и какие уточнения полезны в правовом регулировании предоставления и получения публичных услуг?

1. Взаимодействие всех заинтересованных и задействованных участников этого процесса влияет самым существенным образом. Раскрывается фактор активизации субъективных прав граждан и обогащения индивидуальных актов правового характера в структуре правотворческой и правоприменительной систем. Нормативные акты находят свое применение еще в одной форме реализации – в комплексе актов, непосредственно касающихся реализации права граждан и организаций в разнообразии правовых и организационных форм. А при условии соблюдения необходимого поряд-

ка в этой части правореализации – исполнения закона *человек переходит из статуса объекта (по концепции организации системы управления) в статус активного субъекта реализации своих прав и, подчеркнем, обязанностей*⁷.

2. В процессе анализа опыта применения федеральных законов об услугах и о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления приходим еще к одному важному выводу: “В системе российского законодательства и правоприменения произошел весьма существенный поворот к качеству индивидуальных правовых решений как самостоятельному виду правовых актов и правовых документов, имеющих юридическое значение”. В теоретическом плане усилено внимание к такой сложной проблеме, как *цепочка взаимосвязанных концептов права: ПРАВО – ЗАКОН – ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО – ПРАВА лиц физических и юридических, права самих органов государственной власти и местного самоуправления*⁸.

3. Нарастание количества нормативных правовых актов с учетом быстрого развития информационных технологий и различных доступных форм использования аппаратно-технических средств в информационной сфере создает проблемы для поддержания культуры правового творчества на должном уровне. Множество законов и подзаконных актов, непрерывно дополняемых и изменяемых под давлением вышеотмеченного фактора нарастания их числа, при всей их открытости и доступности исполнение последних становится малоэффективным. Обстоятельства меняются быстрее, чем проходит все стадии подготовки нормативно-правовой акт.

4. Обостряется проблема *интеграции множества актов по связанным проблемам*. Это требует прежде всего *унификации правовой терминологии и правовых дефиниций, которые могут влиять на стабильность и согласованность правовых установлений*. Не случайно в практике правовой проектной деятельности встречаем идею создания кодекса. Она становится модной, но остается малопродуктивной.

5. Прежде чем создавать кодекс в любой отрасли права или смежных отраслях, необходимо *выработать критерии и принципы систематизации правового материала*, которые обеспечивали бы работу в правотворчестве на перспективу. Нужны обоснования и концепции кодификации базовых,

⁷ См.: Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 86–91.

⁸ См.: там же. С. 186, 187.

исходных актов в области определенной системы права.

В данном случае позволю поделиться опытом подхода к систематизации видов предоставляемых услуг как поиска наиболее эффективного правового регулирования и практики в области предоставления и получения публичных услуг⁹.

Более широкий охват проблемы систематизации актов информационного права позволил сосредоточить внимание на выявлении институтов правового регулирования. Столкнувшись с множеством таких уже сложившихся институтов со слабо выраженными признаками по разным критериям, имеющими тенденцию к развитию, в ИГП РАН пришли к выводу концептуально апробировать идею формирования системы суперинститутов для этой отрасли¹⁰.

Суперинституты пока представлены набором из трех «китов». Они включают суперинституты: а) информационных ресурсов, информационных технологий и средств информатизации; б) права на информацию и регулирования правоотношений; в) обеспечения информационной безопас-

ности и ответственности за правонарушения и киберпреступления.

Каждый из названных суперинститутов имеет определенный по предмету и содержанию развивающийся набор институтов, а институт, в свою очередь, в зависимости от его сложности и архитектуры может формировать подинституты. Такой подход представляется наиболее продуктивным для процесса наведения порядка в структуре уже накопившихся правовых актов федерального, регионального и местного уровней правотворчества. Этот вариант работы по систематизации источников отрасли права позволяет уточнить индикаторы оценки и мониторинга в правовой практике.

Как видим, анализ проблем только по одной группе функций – предоставления, добавим, и получения публичных услуг не только ставит ряд вопросов по совершенствованию правового регулирования функций в области услуг, но позволяет обратиться к более общей проблеме организации всей сферы функциональной деятельности органов государственной власти и органов местного управления. Только на этой основе можно вести разговор и принимать решения по вопросам качества управления, применения информационных технологий в системе государственных администраций на всех уровнях, о статусе «электронного правительства» и об открытости, доступности и рациональном использовании ресурсов системы органов государственной власти и местного самоуправления, решать запросы на инновации в этой области.

⁹ См.: Материалы теоретических семинаров и международных конференций ИГП РАН: Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М., 2010; Информационное общество и социальное государство. М., 2011; Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества. М., 2012; Информационное общество: проблемы развития законодательства. М., 2012.

¹⁰ См.: Доклад И.Л. Бачило на Ученом совете ИГП РАН в мае 2013 г. // <http://igpran.ru>