

ПОНЯТИЕ “ПУБЛИЧНАЯ УСЛУГА” В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 210-ФЗ “ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ” И ВНЕ ЕГО

© 2013 г. Игорь Нязбеевич Барциц¹

Краткая аннотация: в статье раскрывается понятие “публичная услуга”, исследованы проблемы смешения в нормативных правовых актах и правоприменительной практике понятий “государственная услуга” и “государственная функция”. На основе анализа положений нормативных правовых актов, прежде всего Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г., представлены основные черты и характеристики публичных услуг, выделены существенные признаки оказания публичных услуг, отграничивающие их от выполнения государственных функций. Представлена зарубежная практика регламентации системы предоставления государственных услуг.

Annotation: the article reveals the concept of “public service”, investigates the problems of mixing problems in the regulatory acts and law practice the concepts of “state service” and “state duty”. Based on an analysis of the statutes of regulations, above all of the Federal Law of 27 July 2010 “On the organization of state and municipal services”, are presented the main features and characteristics of public services, are highlighted the essential features of the rendering of public services that separates them from the implementation of state duties. Is represented the foreign practice for regulations of accordance system of state services.

Ключевые слова: публичная услуга, государственная услуга, муниципальная услуга, социальная услуга, государственные функции, административная реформа, административный регламент оказания государственных услуг, организация предоставления государственных и муниципальных услуг.

Key words: public service, state services, municipal services, social services, state duties, administrative reform, administrative regulations for public services, the organization of state and municipal services.

Публичная власть, выделение которой в самостоятельный элемент есть одно из основных условий возникновения государства, призвана поддерживать и гарантировать порядок в государстве, обеспечивать удовлетворение, реализацию и защиту общественных интересов. В контексте функционирования системы публичной власти особое значение приобретает вопрос разграничения понятий “публичные услуги” (государственные услуги, муниципальные услуги) и “функции публичной власти” (государственные функции, функции местного самоуправления).

Оказание публичных услуг – один из основных механизмов поддержки достижения нерыночных целей государства². Публичные услуги являются составной частью демократического дискурса. При этом они во многом объясняют необходимость самого существования государства и производной от него системы государственной (публич-

ной) власти. Более того, все активнее развивается концепция взаимосвязи публичных услуг с таким феноменом, как гражданство. Понимаемое как устойчивая правовая связь человека и государства гражданство обуславливает приоритетное оказание услуг “своему” гражданину со стороны государства³.

Оказание публичных услуг (государством или от его имени) гражданину, бизнес-корпорациям (национальным, транснациональным или иностранным) в современной концепции сервисного государства предстает как его основная функция. Очевидно, здесь мы имеем дело с изрядной долей преувеличения. Ведь государство и государственная власть выполняли и будут выполнять значительное число иных функций, которые нельзя свести исключительно к задачам оказания услуг. Но, как будет показано ниже, даже в нормативных правовых актах происходит смешение понятия “функция” с понятием “услуга”, что юридически неверно и чревато не только теоретическими нестыковками.

¹ Декан Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: ibarcic@gmail.com).

² См.: Needham C., Murray A. The Future of Public Services in Europe. P. 1 // <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1846.pdf>

³ См.: Needham C. Citizens, Consumers and Co-producers // Kurswechsel. 2008. № 2. P. 7–16.

В демократическом обществе основным стремлением власти становится удовлетворение общественных запросов. Поэтому в программном Указе Президента РФ “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” от 7 мая 2012 г. содержится цель обеспечить достижение следующих показателей:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. – не менее 90%;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна” по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. – не менее 90%;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. – не менее 70%.

Значимость поддержки населения для развития государственно-правовых и управленческих систем четко выразил Р. Арон: “Представления граждан о режиме – составная часть и его достоинств, и недостатков. Режим, о котором плохо отзываются все граждане, можно отнести к разложившимся уже потому, что он не может заручиться поддержкой управляемых... Во-вторых, отказ граждан поддерживать режим выражается в значительном количестве голосов, отдаваемых партиям, которые заявляют о своей враждебности режиму... Третья, очевидная для всех специфическая черта разложения – неустойчивость правил”⁴.

Понятие публичных (государственных и муниципальных) услуг – сравнительно новое в отечественной правовой и управленческой науке, также недавно оно вошло и в правовые акты. Во многом введение самого термина “публичные услуги”, а также таких его модификаций, как “государственные услуги” и “муниципальные услуги”, в правовую материю было обусловлено утверждением концепции эффективного государственного менеджмента, вместе с которой в государственный сектор вошли стандарты и приемы рыночной экономики.

Согласно этой концепции среди государственных и административных функций весьма значимое (в ряде трактовок – основное и даже единственное) место занимает предоставление услуг,

оказываемых населению (налогоплательщикам). С учетом этого применительно к органам государственного и муниципального управления стала использоваться формула, соответственно, государственных и муниципальных услуг. Административная реформа в качестве приоритетного результата осуществления основных ее мероприятий обозначила достижение качественного организационного обеспечения реализации правоустанавливающей и правоприменительной функций государства. Значимой новеллой в самой направленности государственного и муниципального управления стало утверждение в черед приоритетов вопросов оказания публичных услуг органами государственной власти и органами местного самоуправления гражданину и бизнесу.

Вместе с тем для всех участников управленческого процесса в России очевидной является ограниченная способность системы государственного и муниципального управления к выполнению функций государственного управления и оказания общественных услуг. Результаты российских исследований состояния системы свидетельствуют о пока еще низкой эффективности системы публичной власти, коррумпированности ее аппарата, низком уровне доверия граждан к институтам публичной власти, государственным и муниципальным служащим.

Разработка и принятие Федерального закона, который призван установить общие принципы организации предоставления государственных и муниципальных услуг, были предусмотрены решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 8 апреля 2009 г. в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг. Таким Законом выступил Федеральный закон № 210-ФЗ “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г.⁵ (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ).

В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 гг. (утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р) Федеральный закон № 210-ФЗ представлен в качестве “правовой базы для реализации основных мероприятий административной реформы” (разд. 1). Самым большим разочарованием при реализации Закона стал срыв предположения, что до 1 января 2014 г. все

⁴ Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., 1993. С. 166, 167.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

граждане Российской Федерации должны стать обладателями универсальной электронной карты, предназначение которой видится в удостоверении прав пользователя на получение государственных и муниципальных услуг. Закон особо оговаривает возможность для гражданина России, равно как и для иностранца, совершения юридически значимых действий в электронной форме.

В то же время следует отметить и существующую критику самой идеи введения универсальных электронных карт. При этом нередко ссылаются на опыт Великобритании, где проект формирования Национального регистра идентификации был назван “оруэлловским”, а сама база данных уничтожена⁶, или Германии, Федеральный конституционный суд которой еще 30 лет назад постановил: единого средства сохранения всех данных о личности не должно быть⁷.

И все же значение небольшого куска пластика выходит далеко за пределы удобства и экономии времени, а с точки зрения последствий для системы государственного управления не ограничивается минимизацией общения граждан с государственным служащим. Электронная демократия не только предъявляет обществу совершенно особые требования, но и дает исключительные возможности, в том числе и весьма удобные для граждан, когда речь идет об оказании гражданину публичных услуг.

Объем содержания понятия “публичные услуги” варьируется в зависимости от контекста, времени, места, социальных норм, исторического развития данного понятия, концепций, касающихся роли государства и природы рынка. Объем предоставляемых государством услуг также зависит от имеющихся у государства ресурсов, соответственно, подходы к определению публичных услуг различаются в развитых странах и развивающихся. Кроме того, немаловажную роль играет то, кому и на каких условиях предоставляются публичные услуги, кто именно их предоставляет⁸.

В тех государствах, где имеется обширный публичный сектор экономики, транспорта и

социального обслуживания (Япония, Франция, Германия и Скандинавские страны), функционирование этих секторов применительно к потребителю производимых благ осуществляется на основе публичных услуг, тогда как в государствах, где такой сектор существенно минимизирован, государство за счет этого снимает с себя обязанности предоставления публичных услуг, передавая производство и оборот таких благ частным субъектам, и тогда это – уже просто коммерческие услуги.

Вывести какое-то универсальное, точное и содержательное понятие публичных услуг весьма затруднительно. Некоторые авторы определяют понятие “публичные услуги” в самом широком смысле как отражение реализации коллективных целей общества на основании всеми разделяемых принципов, таких как равенство доступа и общественная солидарность, направленных на достижение общего блага⁹. Но такое определение явно недостаточно для уяснения содержания рассматриваемого понятия.

Более точное определение предлагает С. Хоннефелдер, согласно которому публичные услуги – это экономическая деятельность публичного интереса, организованная органами публичной власти и управляемая ими же либо лицами, которым такие полномочия были делегированы. К публичным услугам относятся услуги публичного интереса или коммунальные услуги, такие как предоставление электричества, газа, водоснабжения, транспорта, почтовых услуг и телекоммуникаций¹⁰.

Для того чтобы определить более детально понятие публичных услуг, необходимо также выяснить конкретные критерии или меры публичности таких услуг, в числе которых М. Шамсул Хак выделяет:

степень их отличия от услуг, предоставляемых со стороны частного сектора, которая заключается в беспристрастности, открытости, равенстве и представительстве как характеристиках, присущих именно публичному сектору;

охват и состав получателей таких услуг; чем выше степень публичности, тем больше число и шире круг получателей услуг;

значимость социально-экономической роли таких услуг; чем сильнее услуги влияют на общество, тем выше степень их публичности;

⁶ См., например: Дмитриева О. Без “бумажки” – человек. Корреспонденты “РГ” выяснили, как обстоят дела с электронными документами за рубежом // Росс. газ. 2011. 16 февр.

⁷ См.: Розз А. Уязвимый микрочип. Немцы считают опасным введение единой базы данных на всех жителей страны // Там же.

⁸ См.: Cassim R., Steuart I. Public Services and the GATS // ICTSD Policy paper on Trade in Services and Sustainable. Part III. 2005. P. 1, 2.

⁹ См.: Needham C., Murray A. Op. cit. P. 3.

¹⁰ См.: Honnefelder S. Public undertakings and services of general interest // http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.3.4.pdf

степень государственной подотчетности;
уровень общественного доверия к услугам¹¹.

М. Краевски выделяет два основных принципиально разных подхода к определению понятия публичных услуг. Первый подход основан на экономической концепции общественного блага. Экономическая теория предполагает, что большинство товаров и услуг должны обеспечиваться за счет рыночных процессов, а государственное вмешательство требуется только в случае неудач на рынке. Экономическая теория также допускает, что общественные блага не могут эффективно предоставляться только рынком, поэтому предоставление общественных благ государством необходимо. Такая концепция публичных услуг предполагает, что только те услуги, которые не могут быть действительно эффективно предоставлены рынком в силу его особенностей, являются публичными услугами и требуют урегулирования их предоставления государством. Второй подход к определению понятия государственных услуг – политический, рассматривает публичные услуги с точки зрения публичных интересов. Центральной в данном подходе является идея, в соответствии с которой особая природа некоторых услуг основывается на публичном интересе¹².

Термин “публичные услуги” может использоваться для обобщенного определения услуг, признаваемых как “общественное”, или “общее”, благо. Такое понимание данного термина основывается на секторальном подходе и фокусируется на том, что конкретно предоставляется, какие конкретно блага или возможности. Публичные услуги также можно рассматривать как услуги, предоставляемые широкой общественности. В европейском контексте, например, такой подход к пониманию термина “публичные услуги” зачастую отождествляется с понятием обязательств по предоставлению “универсальных услуг”¹³.

В Конституции РФ услуга понимается как вид материальной деятельности (ст. 8, 74). Гражданско-правовое определение услуги ограничивается ее пониманием в качестве объекта гражданских

прав. При этом услуга рассматривается как действие в рамках обязательственных отношений (ст. 128 ГК РФ). В России с 2003 г. использовался Общероссийский классификатор услуг населению, утвержденный Постановлением Госстандарта России от 28 июня 2003 г. № 163, в 2011 г. замененный Федеральным реестром государственных и муниципальных услуг (функций).

Бюджетный кодекс РФ (в ред., действовавшей до 20 августа 2004 г.) сводил понимание услуги к минимальным государственным социальным стандартам (ст. 6), а Федеральный закон “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” трактует социальную услугу как действие по оказанию отдельным категориям граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации, клиентам социальной службы помощи, предусмотренной Законом.

Концепция административной реформы в 2006 – 2010 гг., одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. (период действия Концепции истек в 2010 г.), трактует государственную услугу как взаимодействие заявителя с органами власти. В Указе Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г.¹⁴ говорилось о “функции по оказанию государственных услуг”. Под функцией государственных органов по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Таково легальное определение, данное в п/п. “д” п. 2 вышеназванного Указа Президента РФ (в ред. от 20 мая 2004 г.).

Указ Президента РФ “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.

Таким образом, предполагается, что услуга – это разновидность функции, которая трактуется скорее как “благо”, а не как взаимодействие с заявителем. В федеральных службах при разработке административных регламентов предостав-

¹¹ См.: *Shamsul Haque M.* The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance // *Public Administration Review*. 2001. January-February. Vol. 61. № 1. P. 65–82.

¹² См.: *Krajewski M.* Public services and trade liberalization: Mapping the legal framework. P. 3 // <http://attac-typo.heinlein-support.de/attac-typo3/archive/GATS/www.attac.de/gats/krajewski-gats-publicservices.pdf>

¹³ См.: *Krajewski M.* Public services and the scope of the General Agreement on Trade in Services (GATS): A research paper. Geneva, 2001. P. 4.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

ления государственных услуг возникало опасение о возможности передачи регламентируемых услуг только и исключительно в агентства. При этом в случае изменения типа регламента с административного регламента предоставления государственной услуги на административный регламент исполнения функции в структуре документа согласно постановлению Правительства РФ “О порядке разработки и утверждения административных регламентов” от 1 ноября 2005 г. исчезал второй раздел, в котором описывается порядок взаимодействия с заявителем и который фактически является наиболее важным для гражданина или юридического лица, так как содержит стандарт взаимодействия с органами власти. Чтобы избежать указанных рисков, некоторые юристы предлагали закрепить положение, что соответствующий раздел, аналогичный разделу регламента предоставления государственной услуги, имеется также в структуре регламента контрольно-надзорных функций.

Как уже отмечалось, само понятие “государственная услуга” достаточно новое для отечественной административно-правовой теории и тем более управленческой практики. Например, даже в Указе Президента РФ “О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.” от 23 июля 2004 г. оказание государственных (публичных, социальных) услуг и регламентация процедур по их оказанию не выделены среди приоритетов, хотя в Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)”, утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336, отмечалось в качестве одного из ожидаемых результатов реализации “достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг”. В программном для административной реформы в России Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 г. была обозначена цель – повышение эффективности государственного аппарата, в том числе за счет совершенствования административных процедур взаимодействия между гражданином и государством.

В этих условиях в качестве ключевой проблемы административной регламентации выступает разделение понятий “функция” и “услуга”. Данная проблема, например, была наиболее существенной при разработке регламентов контрольно-надзорных функций в федеральных службах. Во многом это было вызвано разнообразным пониманием

термина “государственная услуга” в различных контекстах административной реформы.

Федеральным законом № 210-ФЗ под государственной услугой понимается предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации, деятельность по реализации функций, соответственно, федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Если изъять из приведенного определения перечисление органов, то становится наглядной содержащаяся в Законе формула: государственная услуга – это деятельность по реализации функций органа, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Федерации полномочий органов (п. 1 ст. 2); а соответственно, муниципальная услуга – это деятельность по реализации функций органа, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения (п. 2 ст. 2).

Проведя дальнейшее вычленение сути определения, получаем формулу: услуга – это деятельность по реализации функций по запросам заявителей.

Операция выделения сути легального определения услуги проведена с единственной целью – показать недостаточность и неполноту данных легальных определений. Основной недостаток заключен в сведении услуги к реализации функций органа государственной власти или органа местного самоуправления. В сущности, содержащиеся в Федеральном законе № 210-ФЗ определения не смогли избежать известного смешения понятий “услуга” и “функция”. Но смешение этих поня-

тий исключительно вредно, так как оба являются ключевыми для характеристики деятельности системы государственной власти в целом и ее органов, в частности.

Ошибочная констатация синонимичности понятий “услуга” и “функция” содержится в постановлении Правительства РФ “О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг” от 16 мая 2011 г. (в ред. от 3 декабря 2012 г.).

Постановлением Правительства РФ “О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)” от 24 октября 2011 г. (в ред. от 28 ноября 2011 г.) (далее – Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г.) утверждено Положение о федеральной государственной информационной системе “Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)”.

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. дает информацию, что на федеральном уровне сформирован и поддерживается в актуальном состоянии перечень государственных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами (содержит около 850 полномочий). Следует обратить внимание, что Концепция нашла в качестве объединяющего понятия для понятий “услуга” и “функция” применительно к деятельности федеральных органов исполнительной власти понятие “полномочие”.

Анализ текста Постановления Правительства РФ от 24 октября 2011 г. показывает частоту применения концептуально ошибочной связки понятий “услуга” и “функция”:

Положение о федеральной государственной информационной системе “Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)”;

Правила ведения федеральной государственной информационной системы “Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)”;

Положение о федеральной государственной информационной системе “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)”;

требования к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций).

Сам Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, а также определение размера платы за их оказание содержится в Постановлении Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352 (в ред. от 28 марта 2012 г., от 30 августа 2012 г.).

Понятие услуги – неизмеримо более узкое для понятия “функция органа”. Поэтому при определении публичных услуг необходимо введение целого перечня признаков, которые позволят отграничивать публичные услуги от иных функций органов публичной власти. Приводятся различные примеры из деятельности министерств “силового” блока, органов национальной безопасности, исполнения наказаний и т.п., выполнение функций которых даже при самом широком толковании понятия “публичная услуга” не могут быть к ней сведены, хотя, конечно, публичные услуги могут предоставляться любым уровнем системы публичной власти, кроме, пожалуй, ее высшего (политического) уровня, поскольку в этом случае природа деятельности будет совершенно иной, не позволяющей говорить об “оказании услуг”. Здесь речь следует вести об исполнении государственных функций.

Но и в сферах государственного управления, преимущественно ориентированных на оказание публичных услуг (здравоохранение, образование), недопустимо сведение целей и задач функционирования всей системы здравоохранения только и исключительно к понятию медицинской услуги, а системы образования – исключительно к понятию образовательной услуги. Стремление искусственно обосновать крайность, что любая деятельность в системе здравоохранения и образования сводится к оказанию медицинских и образовательных услуг, привело к обратному результату, вызвало критику основных целей и задач преобразований в системе здравоохранения и образования.

В научной литературе выделяются следующие признаки публичных услуг:

- 1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности (ориентированы на реализацию общественных интересов);
- 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся услугой;

3) осуществляются либо органом государственного и муниципального управления, либо другим субъектом;

4) основываются как на публичной, так и на частной собственности¹⁵.

Следует конкретизировать особенности терминологии: государственная услуга оказывается государственными органами или уполномоченными ими структурами; публичные услуги предоставляются наряду с государственными также муниципальными органами и иными негосударственными организациями, если это предусмотрено законодательством.

По предметному критерию публичные услуги могут оказываться в самых разных сферах общественных отношений – в здравоохранении, образовании, культуре, спорте, финансовой сфере, сфере транспорта, коммунального обслуживания и т.д. В данном контексте понятие “социальная услуга” следует признать в отдельных случаях тождественным понятию “публичная услуга”, хотя возможна детализация первой именно по направленности социальной услуги по сфере ее оказания. Так, нередко государственные услуги в сфере социальной защиты населения конкретизируются в понятии “социальная услуга”.

Указом Президента РФ “О мероприятиях по реализации государственной социальной политики” от 7 мая 2012 г. и Перечнем поручений Президента РФ от 22 декабря 2012 г. № Пр-3410 (п. 5) по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. предусмотрено формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги. К числу таких организаций отнесены государственные (муниципальные) учреждения, оказывающие услуги населению в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения, социального обслуживания. Речь идет о проведении независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, и формировании публичных рейтингов их деятельности. На необходимость создания данной системы в России в последние годы постоянно обращали внимание органов власти специалисты науки и практики, профессиональные сообщества. Эти вопросы отражены в Концепции стратегии долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. Проблема актуализируется и в связи с тем, что Россия

как член ВТО приняла на себя обязательства придерживаться международных норм, касающихся качества услуг и обслуживания, в том числе в социальной сфере. Эта функция должна быть возложена на общественные советы, которые могут создаваться государственными органами власти и органами местного самоуправления.

Государственные услуги в Российской Федерации предоставляются на основании установленных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ требований к качеству и доступности государственных услуг. При оказании государственных услуг через коммерческие и некоммерческие организации, в том числе федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия, соответствие качества и доступности государственных услуг установленным требованиям обеспечивают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти путем осуществления контроля и надзора за предоставлением государственных услуг этими организациями. Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают опубликование перечня государственных услуг, оказываемых бесплатно и на платной основе, цен на услуги, а также требований к качеству и доступности государственных услуг. В аналогичном порядке регулируется порядок предоставления муниципальных услуг.

Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг разрабатываются и утверждаются федеральными органами исполнительной власти (ст. 177 БК РФ – в ред. от 25 декабря 2012 г.). Теоретически эти нормативы должны использоваться при расчете объема финансирования конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению с учетом установленного ему задания на предоставление государственных и муниципальных услуг. Высокая степень теоретичности этого законодательного положения вызвана тем, что введение в действие указанного положения Бюджетного кодекса РФ обусловлено принятием Федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. Так, еще ст. 5, 6 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. предусматривалось установление на федеральном уровне стандартов медицинской помощи. Среди применяемых социальных стандартов можно отметить федеральные стандарты предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг, ряд стандартов в системе образования и здравоохранения.

¹⁵ Подробнее см.: Талатина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

В соответствии со ст. 6 БК РФ минимальные государственные социальные стандарты – это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет бюджетов всех уровней гарантируется государством.

Согласно Федеральному закону “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” от 10 декабря 1995 г. (в ред. от 23 июля 2008 г.) социальные услуги – это действия по оказанию отдельным категориям граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации, клиенту социальной службы помощи, предусмотренной настоящим Федеральным законом. В Национальном стандарте Российской Федерации – ГОСТ Р 52143-2003 “Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг” (принят Постановлением Госстандарта России от 24 ноября 2003 г. № 327-ст) понятие социальных услуг также ограничено только услугами гражданам, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию. Однако подобный подход основан на смешении понятий “социальная услуга” и “услуга в социальной сфере” (“услуга в сфере социального обеспечения”).

Орган, оказывающий государственную услугу, – орган государственной власти, орган местного самоуправления, наделенный соответствующим государственным полномочием; организация, уполномоченная оказывать государственную услугу на основании правового акта органа государственной власти или договора о выполнении работ или оказании услуг для государственных нужд. Значительную часть услуг (публичные услуги в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, культуры и т.п.) органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают не непосредственно, а через профильные государственные учреждения и организации.

Существует мнение, что одной из обязательных основных характеристик государственных услуг не является прямое предоставление услуг именно государственными организациями. Функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг могут быть переданы в негосударственный сектор.

Однако, по мнению некоторых авторов, привлечение частного сектора к их предоставлению может пагубно повлиять на их фактические различия с частными услугами¹⁶. Но и противо-

положное мнение имеет немало сторонников¹⁷. Во всяком случае это дискуссионный вопрос, поскольку известны и положительные, и отрицательные примеры в отношении обеих позиций. При любом из отмеченных подходов сохраняется необходимость определения:

критериев, на основании которых будут выявляться публичные услуги, подлежащие передаче негосударственным структурам;

критериев, которым должны отвечать негосударственные структуры, чтобы выполнять публичные услуги;

условий их передачи¹⁸.

Для это требуется разработка теоретических основ договорных форм сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с бизнес-сообществом, с негосударственным сектором в целом в интересах оптимизации порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, развития государственно-частного партнерства, а также реорганизации бюджетных государственных и муниципальных учреждений в автономные. Последнее призвано наряду с решением многих других проблем также повысить качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

Определенная помощь в этом может быть оказана изучением зарубежной практики. В 1990-е годы в ряде стран Европейского Союза были приняты специальные акты, в которых устанавливаются общие требования и стандарты качества оказания публичных услуг: *Citizen's Charter* – в Великобритании, *Carta dei servizi* – в Италии, *La Charte des Services Publics* – во Франции.

Министерство государственных служащих и государственных реформ Французской Республики предложило новую методику повышения эффективности оказания гражданам государственных услуг под очень красивым названием – Хартия Марианны. Предназначение Хартии заключается в упрощении доступа граждан к государственным службам, оказывающим услуги населению, чутком и вежливом приеме населения, понятном ответе на вопросы граждан¹⁹. Хартия, адресованная

¹⁷ См.: Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство. Правовые основы, проблемы и перспективы. М., 2010; Его же. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. М., 2012.

¹⁸ См.: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10.

¹⁹ См.: Charte Marianne – Guide méthodologique. Version 1. November 2004.

¹⁶ См.: Martin B. What is public about public services? P. 2 // <http://www.publicworld.org/docs/WhatIsPublic.pdf>

всем организациям государственного сектора, была вынесена 9 июля 2003 г. на утверждение Комиссии “по вопросам улучшения качества коммунального обслуживания”. Хартия создана в первую очередь для организаций государственного сектора (как центральных, так и региональных), деятельность которых направлена на оказание услуг населению, и для юрисдикционных органов. Началом выполнения программы Хартии Марианны считается 3 января 2005 г.

Применение Хартии осуществляется в соответствии с четырехступенчатой схемой:

введение в действие и контроль, осуществляемый различными министерствами на национальном уровне;

распространение на все организации государственного сектора и дальнейший контроль применения, осуществляемый непосредственно министерствами;

координация и контроль, осуществляемый представителями министерств на уровне департаментов;

введение в действие и контроль на уровне государственных органов.

В ФРГ 14 ноября 2001 г. правительством была принята Программа “Федерация онлайн. 2005” (*Bund Online 2005*). Программа разрабатывалась проектной группой Федерального министерства внутренних дел, которому было поручено вести оперативное управление осуществлением Программы, включая дальнейшее стратегическое планирование мероприятий и координацию действий отдельных министерств и ведомств. При введении в действие системы “Федерация онлайн. 2005” Правительство ФРГ взяло на себя обязательство все услуги федерального управления, которые могут быть оказаны гражданам через Интернет, сделать доступными в режиме реального времени еще в 2005 г. Программа призвана следить за тем, чтобы граждане и экономика могли получить услуги федерального управления проще, быстрее и дешевле. От этого зависит удовлетворенность населения политикой и управлением. Стоимость Программы составила 1.65 млрд евро.

В соответствии с ней к концу 2005 г. 375 видов государственных услуг начали предоставляться более чем сотней учреждений и органов власти по Интернету. Среди этих услуг не только оплата счетов, получение формуляров, но и изготовление паспортов, выдача удостоверений личности. Программа предусматривает, что все органы власти будут публиковать на своих сайтах всю несекретную информацию, включая, например

находящиеся в разработке проекты законов. Министерством, бюджетным организациям, а также частным предприятиям, акциями которых владеет государство, предписывается ввести единые стандарты и проводить последовательную политику развития информационных технологий.

С целью реализации Программы деbüroкратизации Правительство ФРГ приняло 26 февраля 2003 г. в качестве неотложных 13 проектов (“первая волна”). Параллельно было решено разработать дальнейшие проекты деbüroкратизации (“вторая волна”). Чтобы закрепить динамичные процессы обновления, было решено разработать еще часть проектов (“третья волна”). Массовое внедрение информационных технологий способствовало решению сформулированной задачи: был упрощен порядок подачи налоговых деклараций; промышленность постепенно освобождается от бремени предоставления статистической отчетности; изменились частота подачи сведений, а также их форма. Благодаря этому предприятия сократили свои расходы на 18.5 млн евро, а управленческие структуры – на 3.2 млн евро.

Были также достигнуты другие результаты:

концентрация усилий на нескольких особенно важных направлениях работы;

целенаправленное, осязаемое освобождение максимально большого числа граждан и предприятий от груза бюрократии;

использование современной техники для упрощения производственных процессов.

Необходимость в подобных мерах для Германии обосновывается стремлением повысить ее конкурентоспособность на мировой арене и внутри страны, что будет способствовать привлечению инвестиций и в конечном счете – росту экономики.

В Великобритании в 1991 г. была опубликована Хартия гражданина (*Citizen's Charter*), которая содержит не только принципы деятельности государственных учреждений, но и обязательства административных органов по оказанию публичных услуг. Хартия, по сути, является верхним звеном в иерархии актов, регламентирующих предоставление услуг в различных сферах социальной жизни (образование, здравоохранение, трудоустройство, налогообложение, социальные вопросы и т.д.). Уже приняты около 40 подобных актов. Британская Хартия гражданина 1991 г. не столько регламентирует особенности отношений “гражданин – государство”, сколько раскрывает смысл отношений “поставщик – клиент”.

Хартия гражданина включает в себя множество показателей и индикаторов качества выполнения местными органами власти своих функций по обслуживанию клиентов, т.е. граждан. В Хартии четко обозначены принципы, которые должны лежать в основе деятельности государственных учреждений и организаций, предоставляющих услуги населению, а также обязательства правительства в данной области, в том числе: четкие стандарты услуг; открытость и полнота информации; предоставление консультаций населению и возможность выбора услуг; их полезность и эффективность и др.²⁰

Реформа государственного управления в Великобритании привела к созданию системы введенных в 1997–1998 гг. соглашений о государственных услугах, которые заключаются между министрами и Казначейством. Каждое соглашение основывается на трехгодичном ассигновании средств и определяет политические результаты и цели, к достижению которых стремится ведомство, а также критерии, по которым будет оцениваться его работа.

Детализация взаимоотношения по линии “государство как поставщик услуги – гражданин как получатель услуги” происходит по конкретным сферам услуг. Так, в системе образования Великобритании апробированы две основные системы оценки результативности деятельности школ:

отчеты *Office of Standards in Education (OFSTED)* (Бюро стандартов в образовании), подготавливаемые с 1992 г. на основе посещения школ и их оценки;

суммарные сборники показателей результативности, среди которых процент учеников, успешно прошедших те или иные квалификационные тесты, количество прогулов и т.п.

В сфере здравоохранения в Великобритании качество деятельности оценивается по пяти группам показателей:

А – национальные приоритеты и стратегические цели (*National priorities and strategic objectives*);

В – издержки и финансовая эффективность (*Cost and Efficiency*);

С – эффективность предоставления услуги и ее результаты (*Effectiveness of Service Delivery and Outcomes*);

D – качество услуг (*Quality of Services for Users and Carers*);

Е – равный доступ (*Fair Access*).

Если группа “А” выделяет общегосударственные приоритеты, то группа показателей “В” оценивает затраты и их соответствие результату в конкретных направлениях, регионах, сферах здравоохранения. Группа “С” направлена на показатели эффективности. Группа “D” включает такие показатели, как доля людей, сказавших, что они быстро получили помощь, и наличие односторонних палат. В группе “Е” учитываются люди, заявившие о дискриминации в предоставлении услуг по этническому или религиозному признаку. Индикаторы не остаются неизменными, отражают различные группы (возрастные, социальные) получателей услуг. В результате оценки деятельности системы здравоохранения формируется совокупная база данных результатов деятельности учреждений здравоохранения для страны в целом, региона, округа.

Развитие системы публичных услуг осуществляется не только на национальном, но и на общеевропейском уровне. В странах Европейского Союза принят к обязательному исполнению Перечень базовых публичных услуг. Перечень подразделяется на два блока:

а) услуги для граждан:

1) подоходный налог: подача декларации, уведомление о результатах проверки деклараций;

2) услуги по поиску работы, предоставляемые департаментами труда;

3) выплата из фонда социального страхования: пособие по безработице; семейные льготы; оплата медицинских услуг (возмещение затрат или прямая оплата); студенческие стипендии;

4) выдача документов (паспортов и водительских прав);

5) регистрация автомашин (новых, бывших в употреблении или импортированных);

6) подача заявлений о разрешении на строительство;

7) заявления в полицию;

8) публичные библиотеки (доступность каталогов, инструментов поиска);

9) акты гражданского состояния (рождение, заключение брака, смерть); запрос и получение;

10) подача заявления на поступление в вуз;

11) регистрация по месту жительства;

²⁰ См.: Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 3.

12) услуги здравоохранения (например, интерактивное информирование о предоставлении услуг в различных больницах; направление в больницу);

б) услуги для бизнеса:

1) выплаты в фонды социального страхования сотрудников;

2) налогообложение юридических лиц: подача деклараций, уведомление о результатах проверки деклараций;

3) НДС: декларирование, уведомление о результатах проверки деклараций;

4) регистрация новой компании;

5) предоставление информации в органы статистики;

6) подача таможенных деклараций;

7) разрешения, связанные с охраной окружающей среды, включая отчетность;

8) поставка товаров и услуг для общественных нужд.

Вероятнее всего, именно из трудности четкого правового понимания сущности и содержания публичных услуг, как отмечает Б. Мартин, многие учреждения Европейского Союза предпочли отказаться от использования самого термина “публичные услуги”, заменив его на такие термины, как “услуги общего интереса” и “услуги общего экономического интереса”. Указанные термины определяются как “рыночные и нерыночные услуги, общий интерес которых устанавливают органы публичной власти при наличии специальных управомочений их на предоставление публичных услуг”. Термин “публичные услуги” семантически является менее точным по сравнению с двумя вышеуказанными, поскольку имеет разные значения, что может приводить к путанице²¹.

При этом понятие услуг общего экономического интереса также не определено правом Европейского Союза. Как правило, данный термин относится к коммерческим услугам, предоставляемым в публичных интересах²².

В странах Европейского Союза, США, Канаде при предоставлении общественных услуг широко применяются договорные формы, принципы и механизмы контрактных отношений. Особо активно эта практика внедряется в индустриально развитых странах с середины 1970-х годов. В ФРГ и во Франции законодательство регулирует в

качестве особой формы контрактных отношений по предоставлению услуг договор возмездного оказания услуг. Финансирование организаций, непосредственно предоставляющих общественные услуги, остается преимущественно бюджетным. Акционированные предприятия по оказанию услуг действуют на контрактной основе с профильными министерствами и ведомствами, нередко обладают правом аккумулировать в своих фондах значительные средства, полученные от оплаты предоставляемых услуг, которые предназначены для компенсации ранее предоставленных государством субсидий и бюджетной зависимости.

Из стран Содружества Независимых Государств наибольшего успеха достиг Казахстан. Закон Республики Казахстан “Об административных процедурах” от 27 ноября 2000 г. (с изм., внесенными 12 марта 2004 г. и 17 июля 2009 г.) дает легальное определение государственной услуги как деятельности, основанной на функциях, полномочиях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан, финансируемой за счет бюджетных средств и из бюджета (сметы расходов) Национального банка Республики Казахстан, направленной на обеспечение прав, свобод, защиты законных интересов и удовлетворение потребностей физических и юридических лиц, осуществляемая в соответствии со стандартами государственных услуг. Под стандартом государственной услуги в Казахстане понимают нормативный правовой акт, устанавливающий требования к оказанию государственной услуги, включающий характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания государственной услуги.

Зарубежный опыт отчасти взят на вооружение в России, что позволяет постепенно улучшать качество государственного и муниципального управления, повышая его эффективность. При этом можно взять за концептуальную основу перечень принципов административного права, разработанных Советом Европы и содержащийся в руководстве Совета Европы “Администрация и Вы – принципы административного права в области отношений между административными органами и частными лицами”²³.

Формируется концепция международных публичных услуг, которая во многом аналогична

²¹ См.: *Martin B. Op. cit. P. 2.*

²² См.: *Honnefelder S. Op. cit.*

²³ Неофициальный перевод см.: *Администрация и частные лица – европейский и российский опыт поиска взаимопонимания. М., 2006.*

модели предоставления публичных услуг в национальном праве²⁴. В этой модели совокупным комплексом существенных признаков (т.е. они должны быть задействованы одновременно) оказания публичных услуг, отграничивающих их от выполнения государственных функций, выступают нижеследующие:

публичные услуги предусмотрены для оказания конкретным категориям физических и юридических лиц, в отличие от публичных функций системы публичной власти, которые реализуются в отношении (в интересах) всего общества в целом или конкретных его социальных групп (если можно так выразиться – для “широкой публики”), в отношении самой публичной власти; следует отметить, что орган государственной власти может взаимодействовать с конкретной личностью или организацией и в рамках выполнения публичной (государственной) функции, и в этом реализация публичной функции будет несколько напоминать оказание публичной услуги, но только напоминать, поскольку это лишь аппроксимация, приложение выполнения конкретной публичной функции к конкретным условиям;

предметом оказания публичных услуг выступают дискретные и предельно конкретизированные вопросы, в отличие от публичных функций системы публичной власти, которые реализуются по укрупненным комплексам предметов (вопросов), детерминированы публичными интересами и вытекают из основ конституционного строя, из основных обязанностей как системы публичной власти в целом, так и обязанностей конкретных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления;

публичные услуги в основном касаются сферы социально-экономических целей, создания комфортной и эргономичной среды обитания человека и публичной инфраструктуры, вопросов подготовки и выдачи документов; предметом оказания публичных услуг не могут выступать действия органов публичной власти по обеспечению обороны и безопасности государства и общества, поддержанию правопорядка и обеспечению законности, борьбе с преступностью, созданию и реализации гарантий и механизмов обеспечения важнейших конституционных прав граждан;

оказание публичных услуг носит дополнительный характер к выполнению системой публичной

власти своих публичных функций, а сами публичные услуги носят характер обеспечения публичных функций;

публичные услуги могут быть как рыночными, так и нерыночными, тогда как публичные функции всегда определяются природой публичной власти и не могут быть рыночными;

объем публичных функций может быть как размытым, неопределенным, проистекать из функционала органов государственной власти (исполнение государственной функции по охране правопорядка), так и предельно конкретным (исполнение государственной функции по нострификации иностранных документов, государственной регистрации религиозных организаций), тогда как объем публичной услуги всегда предельно точно и исчерпывающе сформулирован;

исполнение публичной функции может предусматривать отсутствие какое-то время активных действий (“государство в режиме сторожевого пса”), тогда как публичные услуги представляют собой деятельность, активные действия и для удовлетворения потребностей в общих интересах общества.

В то же время публичные услуги отличаются от разовых административно-распорядительных действий (казуального правоприменения в конкретной ситуации) следующими особенностями:

заложенность в основу публичных услуг принципов равенства доступа и общественной солидарности в достижении и распределении благ;

универсальность, изначальная персонифицированность;

повторяемость, рассчитанность на многократную реализацию действий, составляющих публичную услугу.

Таким образом, *под публичной (государственной или муниципальной) услугой следует понимать деятельность органа публичной власти, оказывающего государственную или муниципальную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.*

²⁴ См.: Tatsuzawa K. The Concept of International Public Services in International Law // Ritsumeikan Annual Review of International Studies. 2002. Vol. 1. P. 1–13.