

УСЛОВИЯ ПЕРЕДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

© 2013 г. Салауат Силибаевич Муксимов¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются условия передачи государственных услуг в частный сектор. Автор в качестве важнейшего компонента выделяет передачу ответственности. Данный аспект в статье становится ключевой причиной в преобразовании государственной услуги в частную. Анализируются форма и содержание условий передачи государственных услуг в частный сектор в контексте отдельных положений законодательства Республики Казахстан.

Annotation: assignment clauses of the state services in a private sector are discussed in the article. The author as the major component of assignment of the state services in private sector specifies assignment of responsibility for services. The given aspect in article becomes the key reason in transformation of the state service into private. Analyses form and content of assignment clauses of the state services in a private sector in a context of separate positions of the legislation of Republic Kazakhstan.

Ключевые слова: квазигосударственные структуры, аутсорсинг, государственно-частное партнерство, государственный франчайзинг, приватизация.

Key words: quasi-public structures, outsourcing, state-private partnership, the state franchise, privatization.

Начало XXI в. в Казахстане ознаменовало широкомасштабную реформу в области повышения качества, доступности государственных услуг и эффективности их оказания. Главным фактором кардинального улучшения сферы оказания государственных услуг остается ее деbüroкратизация. Это означает переход от административно-командных подходов к передаче отдельных видов государственных услуг в частный сектор.

Помимо общих мотивов, связанных с деbüroкратизацией сферы государственных услуг, передача государственных услуг в Казахстане продиктована двумя причинами: с одной стороны, такие коренные проблемы административно-государственного управления, как коррупция, а с другой – неэффективность, капиталоемкость сферы государственных услуг и неспособность ее поддержки средствами государственного бюджета.

Накануне перевода функций диагностики автотранспортных средств в конкурентную среду глава Министерства внутренних дел сказал: “В МВД нет соответствующих условий для качественной диагностики. Это не только излишняя, но и способствующая коррупции функция”². В программе Народно-Демократической партии “Нур Отан” по борьбе с коррупцией, утвержденной 28 февраля 2008 г.,

проблемы коррупции стали главной причиной передачи государственных услуг в частный сектор.

Необходимость передачи государственных услуг в частный сектор особенно обостряется и в связи с неэффективной деятельностью квазигосударственных структур. Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета отмечает, что не разработан эффективный механизм планирования бюджетов центров обслуживания населения (ЦОН), не обеспечен надлежащий контроль за использованием по прямому назначению бюджетных средств, «зачастую средства, выделенные на обеспечение деятельности ЦОНов по принципу “одного окна”, направлялись на содержание Министерства юстиции и его территориальных органов»³. В целом Комитет акцентирует внимание на проблемах нерационального использования средств республиканского бюджета, выделяемых на увеличение и пополнение уставных капиталов субъектов квазигосударственного сектора⁴. Все это наглядно демонстрирует наличие проблем эффективности квазигосударственных структур, актуализирует исследуемую нами проблематику.

Между тем исследованиям условий передачи государственных услуг в частный сектор, на наш взгляд, в научной литературе уделяется недоста-

¹ Докторант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, магистр (E-mail: salivan.80@mail.ru).

² Глава МВД Казахстана считает необходимым освободить ведомство от не свойственных ему функций [Электронный ресурс] // Портал Nomad // <http://www.nomad.su/?a=3-201002020037>

³ Портал Счетного комитета Республики Казахстан по контролю за исполнением республиканского бюджета // <http://www.esep.kz/first2.php?lang=rus&matid=1416>

⁴ АЗК намерено изучить целесообразность существования квазигосударственных структур [Электронный ресурс] // Портал “Учись управлять своими деньгами” // <http://www.fingramota.kz/news/show-29034>

точное внимание. В большей степени звучит вопрос, связанный с научным обоснованием критериев отбора государственных услуг, передаваемых в частный сектор. Отсутствие понимания применимости тех или иных условий взаимодействия государства и частного сектора в сфере оказания государственных услуг, содержания каждого из них, по нашему мнению, делает задачу отбора государственных услуг невозможной.

Подобной логике соответствует позиция Л.К. Терещенко, согласно которой ученый наравне с определением “критериев, на основании которых будут выявляться публичные услуги, подлежащие передаче негосударственным структурам”, ставит вопросы определения “условий их передачи”⁵.

Иными словами, ответа требуют не только вопросы: что передаем, кому передаем, но и на каких условиях все это осуществляем. Говоря, в частности, об условиях передачи государственных услуг, Л.К. Терещенко отмечает следующие его формы: “Передача функций по предоставлению государственных услуг в негосударственный сектор может быть осуществлена в административном порядке (преимущественно специально создаваемой структуре) и путем передачи на договорной основе. Возможен и более радикальный вариант – государство уменьшает сферу государственного воздействия, снимает с себя определенные функции, как не отвечающие его новой роли по отношению к обществу”⁶.

Исходя из французского опыта, условия передачи публичной службы (*La délégation de service public*) в частный сектор могут осуществляться в двух формах: на основе одностороннего акта государства и на основе договоров. Касательно односторонней формы делегирования отмечается: “Одностороннее делегирование состоит для юридических лиц в одностороннем наделении публичного или частного лица функциями по управлению публичной службой... Бывает также, что частное лицо, которому делегируется функция, само создается законом. При таких обстоятельствах одним законом создается и функция, и частная структура, которая будет ее выполнять”. По договорному делегированию юридическое лицо публичного права передает управление публичной службой, за которую оно ответственно, публичному или частному получателю, вознаграждение которого постоянно связано с результатами пользования службой. В эту категорию включаются различные виды договоров: концессия, аренда и управление

с заинтересованностью⁷. Из этого следует, что здесь преимущественно речь идет об административной и договорной формах передачи.

На содержание условий взаимодействия государства и частного сектора обращает внимание А.М. Шестоперов. Он выделяет помимо аутсорсинга государственно-частное партнерство, государственный франчайзинг, приватизацию⁸.

Аутсорсинг в государственных органах можно определить как передачу исполнения отдельного процесса или вида работ внешней организации при сохранении общей ответственности государственной организации путем заключения договора⁹.

Государственно-частные партнерства (ГЧП) основаны на более тесных отношениях между государственной и частной организациями. Между ними заключается договор, по которому ведомство обязуется производить услуги, а частная фирма – их предоставлять (классический пример – управление государственными дорогами).

Государственный франчайзинг “означает передачу государством частной фирме права эксплуатации своего имущества и оказания некоторых услуг населению: например, когда муниципалитет передает фирме управление трамвайной сетью или водопроводом в городе с уплатой специального налога из получаемой выручки”¹⁰. При государственном франчайзинге государство оставляет за собой контроль за качеством предоставляемой услуги, а ответственность за ее предоставление передается в частные руки. Основным механизмом контроля являются регулирование процедуры предоставления услуги, установление стандартов (например, ценообразование на рынке). В отличие от аутсорсинга франчайзинг применяется в том случае, если тип предоставляемой услуги требует соблюдения определенных процедурных норм, а также выполнения сопутствующих публично-правовых обязанностей¹¹.

Приватизация подразумевает отказ от ответственности за реализацию какого-либо процесса, самоустранение из сферы производства или предоставления той или иной услуги, передачу го-

⁵ Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10.

⁶ Там же.

⁷ Делегирование публичной службы (*La délégation de service public*) [Электронный ресурс] // Портал французского права // <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=364>

⁸ См.: Шестоперов А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (На примере ФАС России) // Вектра-Тверь. 2007. С. 166.

⁹ См.: Outsourcing in Government. The Path to Transformation. Accenture, June 2002. P. 4.

¹⁰ Франчайзинг [Электронный ресурс] // Яндекс словари // <http://slovari.yandex.ru>

¹¹ См.: Шестоперов А.М. Указ. соч.

сударственного или муниципального имущества в собственность частных лиц или организаций. Государство не участвует в производстве необходимых материалов, как в случае с ГЧП, не устанавливает стандартов (франчайзинг)¹².

А.Ф. Васильева под приватизацию закладывает вовсе иное содержание, нежели то, что было обозначено. Она на основе опыта Германии выделяет три модели приватизации: организационную, функциональную, материальную. Под организационной приватизацией подразумевается рассмотренная нами административная форма, так как суть ее также «заключается в том, что субъект публичного управления не освобождает себя от обязанности осуществления публичной задачи, однако для ее реализации создает (приобретает) юридическое лицо частного права»¹³, т.е. квазигосударственную структуру.

Под функциональной приватизацией понимается аутсорсинг, а под материальной – радикальная форма передачи. Поэтому при функциональной приватизации «субъект публичного управления продолжает нести ответственность за осуществление государственной функции». Материальная приватизация как радикальная форма передачи «влечет за собой полную передачу публичной задачи в негосударственный сектор»¹⁴.

Таким образом, условия передачи государственных услуг в частный сектор могут иметь различные формы: административные, договорные и радикальные. Что касается содержания самих условий, то прежде всего обращают на себя внимание следующие:

передача полномочий с сохранением ответственности, контроля;

передача полномочий, а также ответственности, но с сохранением особого либо относительного контроля.

Так ли на самом деле? Полагаем, не совсем. Во-первых, сфера государственных услуг имеет свои особенности. Во-вторых, имеются проблемы с пониманием содержания негосударственного сектора, в том числе их отличия от квазигосударственных структур.

Как представляется, отличительная особенность сферы оказания государственных услуг состоит в том, что при передаче последних в частный сектор они перестают быть таковыми. Именно данный аспект должен служить критерием в определении

того, где происходит передача государственных услуг в частный сектор, а где – что-то другое. В частности, по этому поводу С.В. Мигин, отождествляя государственные услуги с некими «подфункциями» деятельности государственных органов, утверждает: «В случае если такие «подфункции» сохраняются за государством (а не передаются на аутсорсинг), они трактуются как государственные услуги»¹⁵. Сохранение государственных услуг за государством означает сохранение ответственности за эти виды услуг. Только в случаях, когда исключается ответственность государства, можно говорить о преобразовании государственной услуги в частную. Лишь в этом случае происходит передача государственных услуг в частный сектор.

С.Ю. Наумов отмечает: «Следует обратить внимание на различия в содержании понятия «передача полномочий», которая происходит на постоянной и безусловной основе..., и «делегирование полномочий», которое осуществляется на временной основе с соблюдением определенных требований»¹⁶.

Передача государственных услуг в частный сектор, по сути, есть передача обязательств по этому поводу. Отсюда, как представляется, передача государственных услуг в частный сектор есть подобие такого института частного права, как перемена лиц в обязательстве. Отличительная особенность, пожалуй, в том, что здесь соглашение имеет своеобразный характер. Говорим – соглашение, поскольку требуется волеизъявление обеих сторон. Государство должно издать закон, в свою очередь, представители частного сектора, желающие взять обязательство по исполнению этих видов услуг, должны выполнить определенные условия, если таковые есть. Интересны общие черты, существующие между институтом частного права как перемены лиц в обязательстве и передачей государственных услуг в частный сектор. В том и в другом случае перемена или передача невозможны, если обязательства связаны непосредственно с личностью или государством. Поэтому, видимо, и говорится, что «государственные услуги государственным услугам рознь – существует целый сегмент публичных и социально значимых услуг, которые должны оставаться в зоне ответственности государства, регулироваться либо непосредственно им предоставляться»¹⁷.

¹⁵ Мигин С. Властные полномочия и государственные услуги // Общество и экономика. 2009. № 8–9.

¹⁶ Наумов С.Ю. и др. Система государственного управления [Электронный ресурс] // Портал «Либрусек» // <http://lib.rus.ec/b/214616/read>

¹⁷ Астахова А., Мигин С. Услуга государева [Электронный ресурс] // Общественно-экономический сервер «Открытая экономика» («Open Economy») // http://www.nisse.ru/work/press/press_1150.html

¹² См.: там же.

¹³ Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] // Портал СПбГУ // <http://www.spbu.ru/files/upload/dissert/law/2010/vasilieva.pdf>

¹⁴ Там же.

В связи с вышеизложенным, принципиально поддерживая точку зрения С.В. Мигина, в то же время не разделяем его позицию относительно аутсорсинга, когда происходит лишь делегирование полномочий на оказание государственных услуг, а ответственность сохраняется за государством. В результате аутсорсер, оказывая государственные услуги, действует от имени и в интересах государства, а услуги остаются государственными, т.е. речь идет о выполнении аутсорсером представительских функций.

Административная форма также не может рассматриваться в качестве условий передачи государственных услуг в частный сектор. Помимо того что здесь не передается ответственность за государственные услуги, существует и другая причина. Ведь специально создаваемая структура, которой в административном порядке предполагается передача государственных услуг, не может представлять негосударственный сектор. Вероятно, речь идет о делегировании государственных услуг квазигосударственным структурам. Однако они не имеют ничего общего с негосударственным, а тем более с частным сектором.

Государственно-частные партнерства основаны на более тесных отношениях между государственной и частной организациями. Использование условий государственно-частного партнерства в сфере оказания государственных услуг не предполагает передачи ответственности частному сектору. Услуги остаются государственными. Между тем государственно-частное партнерство может служить своеобразным мостом, промежуточным этапом в передаче государственных услуг в частный сектор.

Из этого следует, что условиями передачи государственных услуг в частный сектор выступают государственный франчайзинг и приватизация, поскольку в том и в другом случае происходит переход ответственности от государства к частному сектору, т.е. та самая радикальная форма передачи. Правда, в первом случае, если мы говорим о передаче полномочий и ответственности с сохранением особого контроля, в случае с приватизацией – все то же самое, но уже с относительным уровнем контроля либо вообще его отсутствием.

Примером государственного франчайзинга государственных услуг служит практикуемый в Казахстане способ, когда в законодательстве появляется новое понятие с приставкой “частный”. Так было при введении в действие Закона Республики Казахстан “О нотариате” от 14 июля 1997 г.¹⁸ (частный нотариус) (далее – Закон РК от

14 июля 1997 г.), так случилось при принятии Закона Республики Казахстан “Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей” от 2 апреля 2010 г.¹⁹ (частный судебный исполнитель) (далее – Закон РК от 2 апреля 2010 г.).

Особенностями условий передачи государственных услуг по государственному франчайзингу являются следующие.

Во-первых, деятельность по оказанию государственных услуг подлежит обязательному лицензированию. Это же содержание есть ключевой аспект франчайзинга вообще, так как договор франчайзинга по-другому именуется как комплексная предпринимательская лицензия²⁰. Только в нашем случае речь идет о государственной лицензии на осуществление услуг.

Во-вторых, деятельность контролируется государством. Формы контроля могут указываться в нормативных актах последнего. В Законе РК от 14 июля 1997 г. существует целая глава, посвященная контролю за деятельностью нотариусов (гл. 5 “Контроль за деятельностью нотариуса. Компетенция органов юстиции в области регулирования нотариата”). То же самое можно найти и в Законе РК от 2 апреля 2010 г. (§ 6 “Контроль за деятельностью и дисциплинарная ответственность частных судебных исполнителей”) и т.д.

В-третьих, на основании законов ценообразование определяется государством (п. 2 ст. 30 Закона РК от 14 июля 1997 г.; п. 2 ст. 117 Закона РК от 2 апреля 2010 г.).

В-четвертых, государство передает частному сектору ответственность, в результате чего она преобразовывается в частную, т.е. гражданско-правовую ответственность. При этом, как правило, вводится также обязательность страхования этой ответственности (ст. 16 Закона РК от 14 июля 1997 г.; ст. 146 Закона РК от 2 апреля 2010 г.).

Приватизация государственных услуг предполагает полное отстранение государства. Государством не осуществляется ценообразование, как правило, не ведется какого-либо особого контроля, как в случае с государственным франчайзингом. Массовая приватизация “услуг” стала возможной с переходом страны на рыночные механизмы, введением частной собственности. Находящиеся в ведении государственной монополии услуги в различных отраслях жизнедеятельности были переданы в конкурентную среду. В настоящее время приватизация государственных услуг является не столь актуальной.

¹⁹ См.: там же. 2010. № 7. Ст. 27.

²⁰ См.: ст. 896 Гражданского кодекса Республики Казахстан от 1 июля 1999 г. // Казахстанская правда. 1999. 17 июля.

¹⁸ См.: Ведомости парламента Республики Казахстан. 1997. № 13, 14. Ст. 206.