

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ И ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

© 2022 г. М. В. Костенников^{1, *}, А. В. Куракин^{2, **}

¹Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России,
г. Домодедово, Московская область

²Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

*E-mail: m-2263768@yandex.ru

**E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Поступила в редакцию 08.11.2021 г.

Аннотация. Институт государственных услуг является относительно новым для российского право-порядка, внедрение в административную деятельность органов государственной власти и управления позволило улучшить качество взаимодействия государства и гражданина, минимизировать коррупционную составляющую такого взаимодействия. Несмотря на улучшения качества взаимодействия государства и гражданина посредством государственных услуг, в этом направлении имеется целый ряд правовых и организационных проблем, которые необходимо решать.

Ключевые слова: услуга, право, государство, охрана, цифровые технологии, функция, образование, здравоохранение, человек, принцип, эффективность.

Цитирование: Костенников М. В., Куракин А. В. К вопросу о соотношении и эффективной реализации государственных и социальных услуг // Государство и право. 2022. № 3. С. 41–52.

DOI: 10.31857/S102694520019164-1

ON THE QUESTION OF THE CORRELATION AND EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF STATE AND SOCIAL SERVICES

© 2022 M. V. Kostennikov^{1, *}, A. V. Kurakin^{2, **}

¹The All-Russian Institute for Advanced Training of Employees
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Domodedovo, Moscow region

²Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

*E-mail: m-2263768@yandex.ru

**E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Received 08.11.2021

Abstract. The institute of public services is relatively new for the Russian law and order, the introduction into the administrative activities of public authorities and management has made it possible to improve the quality of interaction between the state and the citizen, to minimize the corruption component of such interaction. Despite improvements in the quality of interaction between the state and the citizen through public services, there are a number of legal and organizational problems in this direction that need to be addressed.

Key words: service, law, state, protection, digital technologies, function, education, healthcare, person, principle, efficiency.

For citation: Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V. (2022). On the question of the correlation and effective implementation of state and social services // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 41–52.

Актуальность темы. Регулирование и предоставление государственных услуг не является принципиально новым — как для нормативного правового регулирования, так и для практического осмысления. Однако новые реалии, связанные с противодействием коррупции в системе государственного управления, развитие цифровых технологий, а также различные социальные обстоятельства и процессы заставляют обратить внимание на обозначенную проблему, а также продолжить отлаживать правовые и организационные аспекты, связанные с предоставлением государственных услуг самого различного характера. Это связано с тем, что необходимо прежде всего определиться с понятием данного феномена применительно к аспектам государственного управления. Еще одна ситуация, на которую также нужно обратить внимание — это «отраслевая», связанная с предоставлением государственных услуг в той или иной сфере государственного управления.

Сегодня уже невозможно представить жизнь без такого феномена, как государственные услуги, данный термин является следствием проведения административной реформы. Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹ ставилась задача «организационного разделения функций, касающихся регулирования надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных услуг гражданам и юридическим лицам». Именно с данного момента принято считать появление в публичной сфере такого термина, как «государственные услуги», а также административных регламентов по их предоставлению. Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 определен типовой подход к вопросу о разработке и утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг².

Термин «услуга» до обозначенного периода преимущественно использовался в цивилистике, а также применительно к отношениям, связанным с регулированием хозяйственной деятельности. Как указывал А.Ю. Кабалкин, «заметное место в обязательственных отношениях, занимают услуги, помимо этого их роль в современных рыночных условиях существенно возрастает»³. Следует отметить, что в появлении такого термина, как «государственная услуга», прослеживается прозападный подход в деле развития государственного строительства и развития социальной инфраструктуры,

а также наблюдается тенденции выстраивания сервисной модели государства. Как отмечается в научной литературе, «совсем недавно в нашу жизнь и российское законодательство стали входить непривычные для нас словосочетания “публичная услуга”, “государственная услуга”, “социальная услуга”, изначально появившиеся в экономической науке и пришедшие к нам из европейских стран»⁴.

Такой подход далеко небезупречен, хотя и имеет некоторые положительные моменты. В целом же, по нашему мнению, от сервисной модели государства необходимо отказаться, поскольку данная модель выстраивает систему государственного управления по принципу коммерческой структуры. Перед органами государственной власти косвенно формируется задача получения прибыли посредством увеличения тарифов, пошлин и других платежей, в некоторых сферах или при нестандартных обстоятельствах отношения начинают регламентироваться «штрафами». В этом усматривается тенденция постепенной коммерциализации государственного управления. В то время как социальное государство, должно расходовать столько денежных средств, сколько необходимо для достойного развития личности, обеспечения ее социальных запросов и прогрессивного развития общества. Опыт ряда государств с развитой рыночной экономикой показал, что отсутствие всеобщего доступа к квалифицированной медицинской помощи пагубным образом отражается на противодействии инфекционным заболеваниям, а как следствие, на уровне правопорядка и экономическом развитии государства.

Необходимо отметить, что термин «государственная услуга» достаточно благозвучен, он прочно вошел в жизнь среднестатистического человека и систему государственного управления, функциональное предназначение этой категории понятно всем. Заметим, что до появления термина «государственная услуга» в режиме осуществления административной деятельности также происходила регистрация граждан, выдавались различного рода документы, свидетельства и справки и др. Иными словами, органы государственного управления осуществляли полномочия по предоставлению государственных услуг всегда, несмотря на то что обозначенный термин не использовался. Как уже отмечалось ранее, термин «услуга» по своей юридической природе относится к гражданскому праву, поскольку предоставлению той или иной услуги зачастую предшествуют договорные отношения. По словам А.А. Смирновой, «услуги являются частноправовой категорией и связаны с реализацией интересов

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 30, ст. 3046.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 22, ст. 3169.

³ Кабалкин А.Ю. Услуги в системе отношений, регулируемых гражданским правом // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 79.

⁴ Публичные услуги и право / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 11.

потребностей отдельных лиц»⁵. В различных аспектах слово «услуга» имеет разнообразное смысловое значение. Государственная услуга по своему функциональному предназначению лишена какого-либо коммерческого смысла. В этой связи Н.В. Путило справедливо отмечает, что «граждане обращаются в государственные органы не за получением лично выгодных и необходимых благ, а для получения нужных им документов»⁶. Так же отчасти согласимся с Н.В. Киселевой: «Публичные услуги — это нематериальные блага, предоставляемые нуждающимся безвозмездно или за плату»⁷.

Как представляется, некорректно отождествлять государственные услуги с материальным или каким-либо благом. Государственные услуги — это форма организации государственного управления, можно сказать, форма обеспечения заявителей (граждан) документами, находящимися в различных государственных органах власти и управления, через МФЦ. Отметим также, что «заявитель о получении соответствующего документа» — это все же не нуждающийся (в административном смысле этого слова) человек. Во взаимодействии по поводу получения той или иной государственной услуги главным субъектом является именно *гражданин*, а обязанным ее предоставить *государство*. Как указывает Г.И. Калинин, «предоставление публичных услуг в соответствии с административными регламентами является обязанностью органов»⁸. Исходя из этого, еще раз подчеркнем, что государственные услуги — это форма взаимодействия. «Государственные услуги являются основной, массовой формой взаимодействия населения с органами государственной власти»⁹. Государственные услуги также — это форма государственного управления, а также безоговорочной коммуникации гражданина и государства.

Возвращаясь к характеристике термина «услуга», отметим, что в хозяйственной деятельности договор об оказании услуги по общему правилу предполагает согласование ее цены, места

и времени ее предоставления, а также и другие обстоятельства, которые стороны сочтут важными для себя. В предоставлении же «государственной услуги» подобного нет. Выполнение полномочий в форме «государственных услуг» есть определенный, позитивный этап в деле развития государственного управления, а также улучшения его качества применительно к вопросам взаимодействия государства и гражданина. Как уже было отмечено ранее, термин «услуга» — это частноправовая форма осуществления государственного управления или административной деятельности. По словам А.Ф. Васильевой, «выбор субъектом управления соответствующей категории (государственной услуги) — это организационно-правовая форма использования частного права»¹⁰. Несмотря на это, категорией «государственная услуга» не следует злоупотреблять, особенно в деле функционирования социальной сферы и сферы внутренних дел.

В свое время у профессионального сообщества вызвал вопросы приказ МВД России от 1 марта 2012 г. № 140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления *государственной услуги* по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации *заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях*, о происшествиях»¹¹. Термин «государственная услуга» применительно к данным отношениям выглядел как минимум некорректно. В этой связи обозначенный приказ был впоследствии отменен. В настоящее время действует приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации *заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях*»¹².

Как можно видеть, в названии последнего документа отсутствует словосочетание «государственная услуга». Обусловлено это тем, что прием, регистрация и разрешение в органах МВД России *заявлений, сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях* не могут быть государственной услугой, это обязанность полиции, прямо вытекающая из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹³.

⁵ Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 2015. № 3. С. 120.

⁶ Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал рос. права. 2007. № 6. С. 3.

⁷ Киселева Н.В. Вопросы административно-правового регулирования управления качеством публичных услуг // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2007. № 1. С. 159.

⁸ Калинин Г.И. Регламентация оказания государственных услуг в Российской Федерации: проблема эффективности нормотворчества // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 38.

⁹ Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 4.

¹⁰ Васильева А.Ф. Зарубежный опыт правового регулирования предоставления публичных услуг // Журнал рос. права. 2007. № 12. С. 64.

¹¹ См.: Росс. газ. 2012. 1 авг.

¹² См.: Росс. газ. 2014. 14 нояб.

¹³ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

(ст. 12). Вместе с тем в указанном Законе закрепляется, что полиция осуществляет предоставление государственных услуг (ст. 11). Необходимо отметить, что МВД России — федеральный орган исполнительной власти, который предоставляет самое большое количество государственных услуг. Значительная часть государственных услуг МВД России связана с регулированием миграционных процессов, осуществлением деятельности в области безопасности дорожного движения, а также информационным обеспечением населения. Несмотря на разнообразие государственных услуг, предоставляемых в сфере внутренних дел, данная функция МВД России далеко не ключевая. В этом контексте следует согласиться с А. Н. Грищенко: «Предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел хотя и важная задача, но, исходя из компетенции МВД России, все же должна признаваться задачей второстепенной»¹⁴.

Обращая внимание на эволюцию развития государственных услуг, следует отметить, что в 1993 г. слово «услуга» появляется в Конституции РФ, и данный термин используется именно в контексте правового регулирования экономической деятельности. Так, в Конституции РФ определяется, что «в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров и услуг» (ст. 8). На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться только федеральным законом (ст. 74).

В Гражданском кодексе РФ употребляется термин «услуга» достаточно часто и преимущественно к предпринимательской деятельности или опеке и попечительству. Так, в самом определении сущности предпринимательской деятельности использован термин «услуга». Как следует из ст. 2 ГК РФ, «предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг». Гражданский кодекс РФ практически дублирует положения Конституции РФ относительно формирования единого экономического и правового пространства, для осуществления хозяйственной деятельности используя также термин «услуга»: «Товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации» (ст. 1).

В Конституции РФ термин «услуга» употребляется вне контекста государственного управления и не несет смысловое значение, призванное интенсифицировать развитие экономической, предпринимательской деятельности или потребительского рынка.

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁵ определяется, что «государственная услуга — предоставляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами и полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» (ст. 2).

Термин «услуга» может звучать и в несколько ином контексте, в частности, определенном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁶. Согласно данному Закону получателем «услуги» является государство в лице органа государственной власти и управления или бюджетной организации и т.п.

Следует отметить, что государственная услуга так же, как и иная услуга гражданско-правового или иного характера, призвана развивать экономику. Главная задача предоставляемой *государственной услуги* — обеспечение личных, экономических и социальных прав граждан, а также повышение эффективности государственного управления, улучшения культуры взаимодействия государства с гражданином и хозяйствующим субъектом. «Качество предоставления государственных услуг напрямую влияет на интенсивность и целесообразность внутренних миграционных процессов»¹⁷. Таким образом, можно сделать вывод о том, что государственная услуга может удовлетворять как частные, так и публичные интересы. В этой связи значимым моментом развития государственного управления является развитие системы государственных услуг, а также формирование доступного технического (цифрового) режима доступа к ним. Поэтому можно только оценить позитивно положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁸. В частности, в данном документе определялось, что «уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг должен быть не менее 90%; доля граждан, имеющих доступ к получению государственных услуг по принципу “одного

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

¹⁷ Мишнев Е. А. Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 25.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2338.

¹⁴ Грищенко А. Н. Функции полиции в сфере предоставления государственных услуг населению // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 31.

окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг — должна быть не менее 90%; количество граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме, должна составлять не менее 70%. Время ожидания в очереди при обращении за получением государственной услуги должно быть не более 15 минут».

Необходимо обратить внимание на то, что некоторые из обозначенных параметров, призванных интенсифицировать предоставление государственных услуг, практически выполнены. Однако заметим, что у многих граждан, как правило, среднего и старшего поколений имеются сложности в получении государственных услуг в дистанционной форме. Имеются проблемы получения государственной услуги и в онлайн формате в том случае, когда заявитель поменял паспорт или иной документ, данные которого были ранее загружены в базу, поскольку обновление соответствующей информации занимает продолжительное время. Развитие системы, связанной с предоставлением государственных услуг, повысило эффективность работы органов государственной власти и управления. Как было отмечено ранее, государственные услуги снизили уровень коррупции. Государственные услуги улучшили и качество жизни людей¹⁹. Однако регулирование отношений связанных с предоставлением государственных услуг должно быть разумным. Так, времени (согласно регламенту) предоставления государственной услуги порой не хватает, и соответствующее должностное лицо, работая с нестандартной ситуацией, просто не укладывается в установленный временной период.

Далее представляется необходимым обратить внимание на относительно широкое использование термина «услуга». Сегодня используется такая категория, как «социальная услуга», этот термин касается различных аспектов функционирования социальной сферы. Взгляды на феномен понятия «социальная услуга» достаточно разнообразны. А.Р. Исаков отмечает, что «государственная услуга — это метод реализации органами исполнительной власти социальной функции государства»²⁰. О данной позиции следует сказать, что государственные услуги реализуют не только социальную функцию, но и иные функции государства. Одна из точек зрения научного сообщества сводится к тому, что «социальная услуга» есть разновидность услуги государственной. «Социальная услуга — это разновидность публичной услуги. Функциональность социальной

услуги — это поддержка определенной категории граждан, причем такая поддержка может осуществляться путем субсидирования социального обеспечения, либо оказания социальных услуг на возмездной основе»²¹. Такая позиция в целом может быть поддержана. Важность социальной сферы для жизнедеятельности человека весьма высока, а в системе обеспечения прав личности одно из ключевых мест принадлежит правам социального характера. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»²² определяет функциональность социальной услуги через различные формы социального обслуживания граждан. Так, *социальная услуга* определяется как действие по социальному обслуживанию, оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в т.ч. срочной помощи гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности (ст. 2). Такой подход к понятию «социальной услуги» сводит ее к оказанию адресной помощи гражданину, который не может самостоятельно реализовать свои жизненные потребности. Как можно видеть из положения обозначенного Закона, «социальная услуга» не предполагает включение в себя «образовательной или медицинской услуги».

Государственные услуги оказываются органами государственной власти и управления, в т.ч. призванными осуществлять свои функции в социальной сфере. Так, например, работу Пенсионного фонда по предоставлению государственной услуги по установлению ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан «социальной услугой» называть некорректно. Такая работа по своему характеру и содержанию является чисто управленческой функцией, призванной исполнить соответствующее решение. Структура социальных услуг выглядит достаточно разнообразно. Как отмечает А.А. Смирнова, «к социальным услугам, например, относится бесплатный проезд на пригородном и междугородном транспорте к месту лечения и обратно»²³. Термин «социальная услуга» получил широкое распространение в образовании и здравоохранении. «Социальные услуги оказываются в здравоохранении, культуре, образовании, науке. Социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг и, по своей сути, являются услугами публичными. Исходя из этого, «социальные услуги» так же, как и государственные, относятся

¹⁹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об эффективности правового регулирования (на примере демографического и миграционного развития) // Современное право. 2020. № 6. С. 34.

²⁰ Исаков А.Р. Указ. соч. С. 11.

²¹ Величина Е.А. О понятиях государственных, муниципальных, публичных и социальных услуг // Современное право. 2008. № 5. С. 50.

²² См.: СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I), ст. 7007.

²³ Смирнова А.А. Указ. соч. С. 120.

к публичным услугам»²⁴. Такой подход заслуживает поддержки, поскольку он искусственно не выделяет социальные услуги из общего контекста предоставления государственных услуг. Этот же подход прослеживается и в содержании Федерального закона от 13 июля 2020 г. «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»²⁵. Социальная услуга носит публично-правовой характер. Однако заметим, что социальная сфера имеет свою специфику и некоторые важные аспекты, связанные с предоставлением государственных услуг, не могут автоматически использоваться при реализации услуг социального порядка. Так, некорректно использовать категорию «услуга» применительно к некоторым ключевым сегментам социальной сферы. Ныне распространилась тенденция, касающаяся того, что обучение учеников в школе и студентов в образовательной организации высшего образования называют оказанием образовательных услуг. Следствием принятия такой категории, как «образовательная услуга», в либеральном сообществе появилась точка зрения о том, что человеку в ходе осуществления образовательного процесса не нужно давать знания, а следует его лишь научить получать эти знания или приобретать навыки. Такой подход, на наш взгляд, выглядит как упрощение процесса получения знаний. Кроме того, данная позиция перекладывает бремя ответственности за получение образования (знаний) на самого обучающегося и создает ситуацию безответственности как конкретной образовательной организации, так и системы образования в целом. Подобный подход нельзя поддерживать, в связи с чем еще раз подчеркнем, что использовать такую категорию, как «образовательная услуга», не оправдано с теоретической и практической точек зрения. Необходимо также обратить внимание на то, что Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации»²⁶ такой категории, как «образовательная услуга», не содержит. Как представляется, образование должно осуществляться по классическим канонам, которые, конечно же, не исключают использования цифровых и иных современных технологий. Классический канон, по нашему мнению, предполагает разумное сочетание теоретических и практических занятий, а также непосредственный контакт учителя (преподавателя) и обучающегося (ученика, студента, слушателя, аспиранта).

Определенная аналогия просматривается и по отношению к пациентам медицинских учреждений. Так, в поликлиниках и больницах сегодня людей не лечат, а оказывают им «медицинские

услуги», причем при оказании квалифицированной зачастую медицинской помощи начинают использоваться такие же принципы, как при предоставлении справки или выписки из домовой книги. Согласно Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁷ «медицинская услуга — это медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение» (ст. 2). В некоторых случаях прием у врача в районной поликлинике и даже ведомственных поликлиниках устанавливается 15–20 минут, а для лечения одного зуба у стоматолога, например, определен тот же временной период, хотя лечение часто требует гораздо большего времени. За это время в целом ряде случаев невозможно понять проблему со здоровьем человека, а тем более оказать ему квалифицированную и технологичную медицинскую помощь. Такой подход нельзя поддерживать, поскольку он противоречит как базовым конституционным ценностям относительно охраны здоровья граждан, так и здравому смыслу. Коммерциализация образования и здравоохранения — это не тот путь, по которому следует развиваться социальному государству. Именно поэтому нельзя поддерживать развитие «социальных услуг», которые переводят социальную сферу из публичной плоскости в режим договорных и, как следствие, возмездных отношений: это лишает значительное число граждан возможность получить квалифицированную медицинскую помощь и достойное образование. В этой связи следует отказаться от необоснованного использования в правовом, а точнее сказать, публичном обороте таких категорий, как «медицинская услуга», «образовательная услуга», а термин «социальная услуга» использовать исключительно в контексте предоставления «государственных услуг социального предназначения в отношении установленной законом категории граждан».

В завершение необходимо отметить, что категория «услуга» носит универсальный, общеправовой характер. Ныне уже является данностью использование обозначенной частноправовой категории в публично-правовом пространстве. Использование частноправовых категорий в публичном регулировании порой вызывается необходимостью использования устоявшихся, базовых понятий. Обратим внимание, что в свое время использование термина «договор» в публично-правовом смысле вызывало вопросы, а сейчас — это уже одно из средств регулирования управленческих отношений. Еще раз подчеркнем, что термин

²⁴ Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10. С. 16.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4499.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724.

«государственная услуга» благозвучен, понятен и уже определенное время эффективно применяется в сфере государственного управления и выстраивания взаимоотношений между гражданином и государством. Однако, несмотря на это, рассматриваемую категорию следует использовать разумно и не подменять понятием «государственная услуга», обязанности и полномочия органов власти и управления. В некоторых же случаях категорию «государственная услуга» можно использовать исключительно в техническом аспекте как «благозвучный» термин. Разновидностью государственной услуги в отдельных случаях может являться «социальная услуга», которая должна трактоваться максимально узко и касаться социальной помощи отдельным категориям граждан, имея публично-правовой смысл и осуществляясь от имени и за счет государства. Социальная услуга не должна распадаться на «образовательную и медицинскую услугу» поскольку это, как уже отмечалось ранее, переводит их из публичной сферы в частноправовую плоскость и тем самым лишает значительное количество граждан качественного образования и необходимого квалифицированного лечения. Подобный подход прямо противоречит доктрине социального государства и развитию новых конституционных реалий в Российской Федерации.

Принципы реализации государственных и социальных услуг. В принципах закрепляются доктринальные положения относительно порядка такого взаимодействия, а также сущностные положения, касающиеся вопроса предоставления государственных услуг. Однако, несмотря на важность данных принципов и их закрепления в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁸, теоретическому анализу они не подвергались. В этой связи обратим внимание на сущностные аспекты принципов правового регулирования предоставления государственных услуг и определим, насколько установленные принципы учитывают кризисные и цифровые реалии.

Исходя из общей функциональности принципов, можно отметить, что они во многом определяют качество нормативной правовой регламентации, а поэтому согласимся с В.И. Зажицким в том, что «качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависит от того, как в них сформулированы и раскрыты такие принципы»²⁹.

Вообще для раскрытия принципов правового регулирования предоставления государственных

услуг необходимо учитывать методологические разработки, касающиеся принципов правового регулирования вообще, а также административно-правовую реальность. Функционально принципы касаются наиболее общих вопросов правового регулирования, в этой связи принципы рассматриваются как основополагающие идеи, которые лежат в основе соответствующей деятельности. По этому вопросу Е.В. Скурко верно заметила, что «принципы права — это исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения и развития права»³⁰. Подобное понимание сущности и функциональности «принципа права» может говорить о его гуманистической основе и его функциональности в деле охраны и защиты прав граждан.

По мнению И.А. Галагана, «правовые принципы, как и всякие иные, выражают основу, первоначало, руководящую идею. Правовыми они называются потому, что формируются в праве, имеют своим источником закрепленные в праве основополагающие положения, а иногда и идеи. Данные положения и идеи отражают основные потребности, закономерности и требования»³¹. С представленной точкой зрения можно согласиться, но лишь отчасти. Принципы далеко не всегда формируются в праве, на их возникновение и тенденции развития оказывают влияние обстоятельства далеко не правового характера, в частности цифровые технологии, чрезвычайные обстоятельства или события политического характера. Обозначенные факторы находятся до определенного момента за рамками права или законодательства, однако, усиливая свое социальное значение, они становятся объектом права, а затем получают свое закрепление в качестве принципов. Развитие цифровых технологий позволило отразить это в действующем законодательстве в качестве определенных принципов. Так, в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³² определяется возможность получения государственных услуг в электронной форме (ст. 4).

Данный пример показывает практическую функциональность такой категории, как «правовой принцип». Поэтому возможно согласиться с С.М. Скворцовым, что «правовые принципы являются не только элементом правовой системы, они

³⁰ Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 55.

³¹ Галаган А.И. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 141.

³² См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

²⁹ Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92.

лежат в основе практической деятельности различных государственных органов. При этом принципы определяют не все стороны этой деятельности, а лишь главные, исходные моменты, из которых, в свою очередь, вытекают положения более частного, конкретного характера»³³.

Предоставление государственных услуг — это деятельность, которая регламентируется нормами административного права, в данной отрасли права имеются общие принципы, которые прямо не касаются вопросов предоставления государственных услуг, тем не менее общие принципы оказывают регулирующее воздействие на формирование частных принципов, в нашем случае — касающихся проблемы предоставления государственных услуг. Правовое регулирование государственных услуг носит публичный характер, в этой связи и принципы, которые лежат в основе данной деятельности, должны учитывать как публичные интересы, так и частные интересы. «Принципы государственных услуг — это основополагающие идеи, требования, положения, установки лежащие в основе оказания государственных услуг и выражающие их сущность»³⁴.

Один из ключевых принципов предоставления государственных услуг — принцип доступности их получения, при этом доступность государственной услуги должна включать как организационно-технический компонент, так и денежный аспект. В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закреплён принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственной услуги, а также принцип доступности обращения за предоставлением государственной услуги, в т.ч. для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ст. 4). Принцип доступности государственных услуг непосредственно связан также с принципом законности их предоставления. Принцип законности, в частности, касается и организации предоставления государственных услуг, поскольку соответствующую управленческую функцию могут выполнять только те государственные органы, которым данное право предоставлено. Одним из средств обеспечения законности в деле предоставления государственных услуг являются меры юридической ответственности, в этой связи к принципам предоставления государственной услуги может быть отнесен и принцип ответственности за их предоставление. Основания для выделения данного принципа закреплены в КоАП РФ, в котором предусмотрена ответственность за нарушения законодательства об

организации предоставления государственных услуг (ст. 5.63).

Заметим, что в деле организации предоставления государственных услуг сделано достаточно много: функционируют МФЦ, создана система предоставления государственных услуг в электронной форме, также государственные услуги предоставляют непосредственно государственные органы. Все это в целом улучшило качество государственного управления, а также снизило уровень коррупции при взаимоотношении граждан и должностных лиц. Однако в ситуациях кризисного или нестандартного характера порядок предоставления государственных услуг дает определенные сбои. Это происходит вследствие перегруженности соответствующих электронных платформ, медленного обновления персональных данных и др. Исходя из этого, систему доступности предоставления государственных услуг необходимо развивать и дальше.

Возвращаясь к характеристике принципов, нужно еще раз отметить, что на формирование их системы оказывают влияние различные политико-правовые факторы, а также как уже отмечалось, обстоятельства, которые связаны с развитием цифровых технологий и различного рода чрезвычайных событий и процессов. А поэтому содержание принципов предоставления государственных услуг наполняется как правовым, так и неправовым содержанием. Учитывая данное обстоятельство, еще раз обратим внимание на то, как раскрывается понятие «принцип права» применительно к вопросам публично-правового регулирования. Следует отметить, что принципы права традиционно рассматриваются во взаимосвязи с проблемами конституционного регулирования. Обусловлено это тем, что именно конституционные предписания служат основой для отраслевых принципов права, а также принципов правового регулирования определенной деятельности. Заметим, что выделение отраслевых принципов вызывает определенные проблемы. По словам С.Д. Князева, «формирование отраслевых принципов административного права вызывает наибольшее затруднение»³⁵. Между тем именно нормы административного права во взаимосвязи с принципами данной отрасли права лежат в основе управленческой и полицейской деятельности, кроме того, обозначенные средства самым непосредственным образом касаются вопросов правового регулирования предоставления государственных услуг.

Говоря о «принципе» как таковом, нужно сказать, что именно о принципах административного права написано не так уж и много научных работ, тем не менее в литературе можно встретить попытки дать определение такому феномену, как «принцип

³³ Сковорцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности ОВД. М., 1984. С. 6.

³⁴ Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 14.

³⁵ Князев С.Д. Принципы российского административного права // Административное и информационное право. М., 2003. С. 24.

административного права». Так, В.А. Юсупов под принципами административного права понимал «основные начала (комплексы идей), характеризующие его содержание, закрепляющие закономерности развития и определяющие механизм административно-правового регулирования управленческих отношений»³⁶.

Представленное определение носит общий характер. Несмотря на это, в нем можно увидеть, что принципы определяют перспективность правового регулирования, а также то обстоятельство, что принципы административного права органично вплетаются в механизм правового регулирования. В этой связи в деле правового регулирования предоставления государственных услуг нужно учитывать прежде всего принципы административного права, поскольку соответствующая работа является позитивным аспектом административной деятельности органов государственной власти и управления.

Принципы предоставления государственных услуг не могут существовать автономно, они взаимодействуют с иными принципами, которые касаются управленческой работы, более того, данные принципы обладают общими свойствами. В этой связи приведем еще несколько позиций относительно характеристики правовых принципов. По утверждению В.М. Ведяхина, в общей теории права выделяются «общеправовые принципы, отраслевые и межотраслевые принципы. Также выделяются подотраслевые и межинститутские принципы. При этом под “принципом” всегда понимаются основные положения теории мировоззрения, а также обозначаются основные тенденции регулирования тех или иных общественных отношений»³⁷. Исходя из обозначенной позиции, можно сделать вывод о том, что принципы предоставления государственных услуг носят институциональный характер, а по своей природе являются разнородностью административно-правовых принципов.

Одним из принципов предоставления государственных услуг является доступность их получения со стороны заявителя. Доступность получения государственной услуги минимизирует необоснованное усмотрение при взаимодействии гражданина и должностного лица, а также исключает выборочность при ее предоставлении. Как указывает Л.В. Бесчастнова, «принцип доступности государственных услуг должен исключить различные административные барьеры на пути получения соответствующей услуги»³⁸.

Заметим, что отдельные государственные услуги предоставляются заявителю за плату. Такой подход не в полной мере отвечает принципу публичности осуществления функции государственного управления. Сумма пошлины за предоставления некоторых государственных услуг также носит существенный размер для многих заявителей. Так, за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации нужно заплатить госпошлины в размере 1,5 тыс. руб. В этой связи видится правильным, особенно в кризисных ситуациях, предоставление государственных услуг заявителям бесплатно. Это исключит коммерческую составляющую в деле реализации данной функции государства, а также подчеркнет его социальный статус.

В правовом регулировании и организации предоставления государственных услуг важным видится создание свободного (заявительного) порядка получения государственной услуги. Иными словами, инициатива получения государственной услуги исходит от заявителя, и он в реализации данного права не может быть ограничен. Можно сказать, что право на получение государственной услуги есть абсолютное публичное право заявителя, и возможность его реализации не может быть ограничена законом. Обусловлено это тем, что результатом оказания государственной услуги является получение заявителем необходимого ему документа (паспорта, справки, выписки и др.). Полученный документ необходим гражданину для реализации им самых различных прав семейного, трудового, гражданского, административного характера. Государство же в силу объективных причин «монопольно» обладает информацией самого различного характера, эта информация обращается в официальную форму и предоставляется лицу по его заявлению в порядке предоставления государственной услуги.

Предоставление государственных услуг осуществляется официально, поэтому важным принципом данной деятельности является принцип информационной открытости предоставления государственных услуг. Процесс развития цифровых технологий всячески способствует развитию принципа информационной открытости предоставления государственных услуг, можно констатировать постоянное оповещение заявителей о расширении перечня государственных услуг, предоставляемых через МФЦ. При этом развитие цифровых технологий в деле предоставления государственных услуг не должно противоречить интересам охраны и защиты персональных данных заявителей. «К числу принципов предоставления государственных услуг, должен быть отнесен принцип безопасности информации и защиты персональных данных получателей

³⁶ Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 33.

³⁷ Ведяхин В.М. Принципы правового регулирования рыночных отношений // Правоведение. 1995. № 6. С. 27.

³⁸ Бесчастнова Л.В. Указ. соч. С. 14.

государственных услуг, а также защиты служебной информации»³⁹.

В условиях развития цифровых технологий необходимо более детально подходить к вопросам правового регулирования предоставления государственных услуг в цифровом формате. Следует согласиться с Н.Н. Щербининой: «Необходима систематизация и законодательное закрепление принципов предоставления электронных государственных услуг. При этом обозначенные цифровые принципы предоставления государственных услуг должны быть ориентированны на социальные нужды граждан, они должны формировать систему открытости и доступности электронных государственных услуг. Также принципы предоставления электронных государственных услуг должны улучшить процесс организации их предоставления, а также сформировать необходимый режим информационной безопасности»⁴⁰.

Развитие цифровых технологий в деле предоставления государственных услуг развивается интенсивно, однако на пути этого развития имеются самые различные правовые и организационные проблемы, связанные с межведомственным информационным взаимодействием, а также пока еще только формирующейся цифровой культурой. Предоставление государственных услуг в цифровом или электронном формате позволяет интенсифицировать процесс их предоставления, такой порядок помогает экономить время и финансовые ресурсы, в связи с этим он, несомненно, имеет перспективы своего развития. Как следовало из Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должна быть не менее 70%»⁴¹.

По нашему мнению, предоставление государственных услуг в цифровом формате должно развиваться параллельно с обычным форматом их предоставления. Такой подход будет отвечать принципу доступности предоставления государственных услуг.

Одним из принципов предоставления государственной услуги является принцип срочности ее предоставления. Быстрота предоставления государственной услуги говорит о качестве работы данного института, срок предоставления государственной услуги определяется нормативно и выходить за определенные временные рамки нельзя. Однако

бывают самые различные случаи, когда заявителю требуется максимально быстро получить тот или иной документ, в этой связи было бы целесообразно предусмотреть ускоренный порядок предоставления государственной услуги и именно за ускоренный порядок взимать соответствующую плату. В данном аспекте можно поддержать идею А.Р. Исакова, который обосновал необходимость осуществления работы по предоставлению государственных услуг в рамках определенной «жизненной ситуации»⁴². Как представляется, данный подход позволит повысить эффективность и качество предоставления государственных услуг.

* * *

В завершение следует отметить, что в правовом регулировании предоставления государственных услуг свою функциональность проявляют принципы административно-правового регулирования, принципы предоставления государственных услуг, как общего, так и цифрового характера. В своей совокупности эти принципы образуют систему принципов предоставления государственных услуг, а в данной системе каждый из выделенных принципов имеет свою функциональность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бесчастнова Л.В.* Административно-правовое регулирование государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 14.
2. *Васильева А.Ф.* Зарубежный опыт правового регулирования предоставления публичных услуг // Журнал рос. права. 2007. № 12. С. 64.
3. *Ведяхин В.М.* Принципы правового регулирования рыночных отношений // Правоведение. 1995. № 6. С. 27.
4. *Величина Е.А.* О понятиях государственных, муниципальных, публичных и социальных услуг // Современное право. 2008. № 5. С. 50.
5. *Галаган А.И.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 141.
6. *Грищенко А.Н.* Функции полиции в сфере предоставления государственных услуг населению // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 31.
7. *Зажицкий В.И.* Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92.
8. *Исаков А.Р.* Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 4, 11. 23.
9. *Кабалкин А.Ю.* Услуги в системе отношений, регулируемых гражданским правом // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 79.

³⁹ *Кудыбаева И.У.* Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 8.

⁴⁰ *Щербинина Н.Н.* Электронные государственные услуги в Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 8.

⁴¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2338.

⁴² *Исаков А.Р.* Указ. соч. С. 23.

10. Калинин Г.И. Регламентация оказания государственных услуг в Российской Федерации: проблема эффективности нормотворчества // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 38.
11. Киселева Н.В. Вопросы административно-правового регулирования управления качеством публичных услуг // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2007. № 1. С. 159.
12. Князев С.Д. Принципы российского административного права // Административное и информационное право. М., 2003. С. 24.
13. Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об эффективности правового регулирования (на примере демографического и миграционного развития) // Современное право. 2020. № 6. С. 34.
14. Кудыбаева И.У. Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 8.
15. Мишняева Е.А. Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 25.
16. Публичные услуги и право / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 11.
17. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал рос. права. 2007. № 6. С. 3.
18. Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности ОВД. М., 1984. С. 6.
19. Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 55.
20. Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 2015. № 3. С. 120.
21. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10. С. 16.
22. Щербинина Н.Н. Электронные государственные услуги в Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 8.
23. Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 33.
5. Galagan A.I. Administrative responsibility in the USSR (state and material-legal research). Voronezh, 1970. P. 141 (in Russ.).
6. Grishchenko A.N. Police functions in the provision of public services to the population // Administrative Law and Process. 2018. No. 5. P. 31 (in Russ.).
7. Zazhitsky V.I. Legal principles in the legislation of the Russian Federation // State and Law. 1996. No. 11. P. 92 (in Russ.).
8. Isakov A.R. Quality assurance of public services: administrative and legal aspect: abstract ... PhD in Law. Saratov, 2014. P. 4, 11, 23 (in Russ.).
9. Kabalkin A. Yu. Services in the system of relations regulated by Civil Law // State and Law. 1994. No. 8–9. P. 79 (in Russ.).
10. Kalinin G.I. Regulation of the provision of public services in the Russian Federation: the problem of efficiency rulemaking // Administrative Law and Process. 2020. No. 3. P. 38 (in Russ.).
11. Kiseleva N.V. Issues of administrative-legal regulation of management of the quality of public services // Herald of Voronezh State University. Ser.: Law. 2007. No. 1. P. 159 (in Russ.).
12. Knyazev S.D. Principles of Russian Administrative Law // Administrative and Information Law. M., 2003. P. 24 (in Russ.).
13. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. To the question of the effectiveness of legal regulation (on the example of demographic and migration development) // Modern Law. 2020. No. 6. P. 34 (in Russ.).
14. Kudybayeva I.U. Legal regulation of the provision of electronic public services: abstract ... PhD in Law. Chelyabinsk, 2014. P. 8 (in Russ.).
15. Mishnyayeva E.A. Administrative and legal regulation of internal migration in the Russian Federation: abstract ... PhD in Law. M., 2019. P. 25 (in Russ.).
16. Public services and law / ed. by Yu.A. Tikhomirov. M., 2007. P. 11 (in Russ.).
17. Putilo N.V. Public services: between doctrinal understanding and practice of normative consolidation // Journal of Russ. law. 2007. No. 6. P. 3 (in Russ.).
18. Skvortsov S.M. Principles of imposing administrative penalties and their implementation in the activities of the Department of Internal Affairs. M., 1984. P. 6 (in Russ.).
19. Skurko E.V. Legal principles in the legal system, the system of law and the system of legislation: theory and practice // Jurisprudence. 2006. No. 2. P. 55 (in Russ.).
20. Smirnova A.A. On the correlation of public services, functions and powers of executive authorities // Journal of Russ. law. 2015. No. 3. P. 120 (in Russ.).
21. Tereshchenko L.K. Services: state, public, social // Journal of Russ. law. 2004. No. 10. P. 16 (in Russ.).
22. Shcherbinina N.N. Electronic public services in the Russian Federation: administrative and legal aspect: abstract ... PhD in Law. Voronezh, 2017. P. 8 (in Russ.).
23. Yusupov V.A. Theory of Administrative Law. M., 1985. P. 33 (in Russ.).

REFERENCES

1. Beschastnova L.V. Administrative and legal regulation of public services: abstract ... PhD in Law. Saratov, 2008. P. 14 (in Russ.).
2. Vasilyeva A.F. Foreign experience of legal regulation of public services provision // Journal of Russ. law. 2007. No. 12. P. 64 (in Russ.).
3. Vedyakhin V.M. Principles of legal regulation of market relations // Pravovedenie. 1995. No. 6. P. 27 (in Russ.).
4. Velichkina E.A. On the concepts of state, municipal, public and social services // Modern Law. 2008. No. 5. P. 50 (in Russ.).

Сведения об авторах

КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России; 142007 Московская область, г. Домодедово, мкр. Aviatsionnyy, ул. Пихтовая, д. 3

КУРАКИН Алексей Валентинович — доктор юридических наук, профессор Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; 109456 г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4, корп. 2

Authors' information

KOSTENNIKOV Mikhail V. — Doctor of Law, Professor, Deputy Head of the All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 3 Pikhtovaya str., mcr. Aviatsionny, 142007 Domodedovo, Moscow region, Russia

KURAKIN Alexey V. — Doctor of Law, Professor of the Department of International and Public Law of the Financial University under the Government of the Russian Federation; 4, bld. 2, 4th Veshnyakovsky proezd, 109456 Moscow, Russia