

УДК 342.5,
ББК 67.401

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Н. А. Кандрина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Государственные услуги рассматриваются как ключевая характеристика современного российского государственного управления, базирующегося на основополагающих конституционных принципах. Анализируются их понятие, правовые основы, основные тенденции, формы и принципы в условиях цифровизации государственного управления. Высказываются сомнения в правомерности определения федеральным законодателем понятия государственной услуги лишь с точки зрения внешней формы её выражения как административно-правовой категории; акцентируется внимание на конституционно-правовой составляющей государственной услуги. Исходя из правовой природы государственного управления, характеризующегося в качестве как юрисдикционной, так и процедурно-позитивной деятельности, в статье обосновывается авторская позиция об отсутствии оснований объективного и субъективного характера для характеристики современного Российского государства, как и иного другого, в качестве «сервисной» организации, в том числе в условиях динамично развивающейся системы предоставления органами публичной власти государственных услуг населению.

Ключевые слова: государственная услуга, государственное управление, предоставление государственных услуг, цифровизация государственного управления, «сервисное» государство.

STATE SERVICES IN THE SYSTEM OF MODERN RUSSIAN STATE ADMINISTRATION

N. A. Kandrina

Altai State University (Barnaul, Russia)

The state services are considered in the article as a key characteristic of modern Russian state administration based on fundamental constitutional principles; their concept, legal bases, main trends, forms and principles in the conditions of digitalization of state administration are analyzed. There are doubts about the legality of the definition of the state service as a term given by the federal legislator but only from the point of view of the external form of its expression as an administrative-legal category; emphasis is made on the constitutional legal component of the state services. According to the legal nature of the state administration which is characterized by both as a jurisdictional and procedurally positive activity, the article substantiates the author's position that there are no grounds of an objective and subjective nature to characterize the modern Russian state, like any other, as a *service* organization, as well as in the conditions of a dynamically developing system of providing state services to the citizens by the public authorities.

Keywords: state service, state administration, provision of state services, digitalization of state administration, service state.

Как известно, понятия «государственные услуги», «муниципальные услуги», «социальные услуги» вошли в российскую действительность первоначально из зарубежной экономической науки и были обусловлены реформами системы государственного управления в передовых государствах мира в конце 80-х — начале 90-х гг. прошлого столетия [1, с. 11]. Исследователи в сфере менеджмента называют формирующиеся инновационные процессы в современном государственном

управлении «сервисной» моделью государства [2, с. 46; 3, с. 32–34; 4, с. 89], либо моделью новой администрации как службы гарантированного сервиса [5, с. 131–134].

Представляется, что становление и развитие системы государственных услуг в Российской Федерации, предоставляемых органами публичной власти населению, осуществляются в рамках иной модели государственного управления; усматривается в большей степени сходство с Германией. Такая модель предоставления государственных услуг основана на использовании смысла и содержания самого понятия «государственное управление». Государственное управление как негативное явление (юрисдикционная деятельность) предполагает деятельность государственных органов, связанную с применением мер государственно-властного принуждения: вмешательство и ограничение, иными словами, контроль и надзор (Eingriffsverwaltung); а предоставление государственных услуг населению — это государственное управление, характеризующееся как позитивное явление (Leistungsverwaltung) [6, с. 6–7]. В этой связи уместны высказывания известного немецкого ученого — административиста Эрнста Форстхоффа о том, что государственное управление реализуется в публично-правовых и частноправовых формах, а выбор конкретной формы осуществляет субъект государственного управления в зависимости от различных обстоятельств [7, с. 35].

Упомянутый подход наглядно демонстрируется субъектами российского государственного управления при осуществлении установленных полномочий. Например, федеральный контроль обеспечения защиты государственной тайны осуществляется в рамках соответствующей функции Федеральной службы безопасности Российской Федерации [8], а государственной услугой ФСБ России является лицензирование деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации [9].

Следовательно, каждый государственный орган предоставляет по запросу физического либо юридического лица государственные услуги в пределах своих полномочий и согласно утвержденным административным регламентам. В то же время этот орган, как правило, наделен полномочиями по нормативному правовому регулированию, контролю и надзору, что и осуществляется им в установленной сфере государственного управления без волеизъявления подвластных субъектов управления.

Таким образом, современное Российское государство, как и иное другое государство, не может характеризоваться как «сервисное» государство, в котором государственное управление сводится лишь к деятельности по предоставлению услуг населению. Осуществление субъектами государственного управления государственно-властной принудительной деятельности, наряду с деятельностью по предоставлению услуг населению, объективно обусловлено самой правовой природой государственного управления. При этом необходимо заметить, что в условиях становления демократического правового федеративного социального Российского государства юрисдикционная деятельность, а главное — цель государства и его органов направлены на признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; обязанностью государства является «... признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина...» [10]. Именно в условиях современного развития государства и общества государственные услуги, предоставляемые органами публичной власти населению, демонстрируют новый уровень взаимоотношения личности и власти. Собственно поэтому предоставление государственных услуг и юрисдикционная деятельность являются неотъемлемыми сторонами современного государственного управления.

Анализируя правовые основы государственных услуг, можно прийти к выводу о том, что федеральный законодатель использует своего рода широкий и узкий смысловые подходы при их закреплении. Согласно Бюджетному кодексу РФ [11], Гражданскому кодексу РФ [12, 13] и Налоговому кодексу РФ [14] государственные услуги рассматриваются с точки зрения широкого подхода, т. е. как вид деятельности, оказываемой (выполняемой) всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями.

В случаях, установленных Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», государственная услуга понимается в узком смысловом значении. Это деятельность федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов государственных внебюджетных фондов по реализации их функций в пределах установленных полномочий по запросу физиче-

ского либо юридического лиц [15]. При этом согласно упомянутому подходу государственные услуги рассматриваются лишь в административно-управленческом процедурном значении; нераскрытыми остаются ключевые составляющие — их сущность и назначение.

На наш взгляд, эти важные аспекты лучшим образом закреплены, например, в Законе Республики Казахстан «О государственных услугах». По Закону Казахстана государственная услуга трактуется как одна из форм реализации отдельных государственных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению услугополучателей и направленных на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ [16].

Такой подход к закреплению понятия государственных услуг, на наш взгляд, демонстрирует приоритет конституционных демократических ценностей, сочетая интересы государства, населения и бизнеса в условиях совершенствования государственного управления. Более того, раскрывается правовая природа предоставления государственной услуги как общерегулятивного конституционно-правового отношения [17], в котором реализуется право на предоставление услуг как субъективное публичное право личности.

Необходимо отметить, что в целях обеспечения прав и свобод личности, в том числе путем предоставления государственных услуг, современное Российское государство стремится к поиску новых институциональных возможностей и подходов к организации современного российского государственного управления. Наглядным примером тому является, в частности, широкое распространение информационно-телекоммуникационных технологий, создание благоприятной информационно-коммуникационной среды. Речь идет о цифровизации государственного управления, т. е. по сути превращения государства в передовую IT-корпорацию. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию в марте 2018 г. определил всеобъемлющую цифровизацию в качестве важнейшего условия развития России [18]; цифровизация становится одним из приоритетов национального развития [19].

Высказываемые специалистами предложения по цифровизации государственного управления касаются создания новой экосистемы цифровых государственных сервисов; организации единой системы идентификации и системы «цифрового двойника» физического лица; принятие человеконезависимых юридически значимых решений, т. е. применение средств искусственного интеллекта; перевода всех государственных и муниципальных услуг в цифровую форму [20].

Следовательно, можно предположить, что государственные услуги нового поколения — цифровые услуги — должны основываться на следующих положениях. Прежде всего это оптимизация социально значимых и наиболее востребованных услуг, в том числе комплексное решение жизненных ситуаций на основании автоматизированных бизнес-процессов. Проактивное предоставление ряда государственных услуг, т. е. предоставление их автоматически, без специального запроса от гражданина. Документ, удостоверяющий личность человека, должен стать единственным физическим документом гражданина; запрос информации в целях предоставления услуги лишь в рамках межведомственного взаимодействия государственных структур, а не поиск её самим гражданином. Важно вести речь также о единой системе предоставления федеральных, региональных и муниципальных услуг; развитие реестровой модели государственной услуги, т. е. результатом её предоставления должно быть лишь внесение сведений в соответствующий государственный информационный ресурс. Таким образом, институциональные изменения в системе современного российского государственного управления во многом предопределяются процессами дальнейшей её цифровизации, обеспечивая улучшение качества и доступности государственных услуг для населения.

Библиографический список

1. Тихомиров Ю. А. Публичные услуги и право : научно-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007.
2. Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство: проблемы теории реализации // *Власть*. 2010. № 3.
3. Мартынова С. Э. Государственные и муниципальные услуги в рамках «сервисного государства»: объем и «субъекты» сервиса // *Вестник ПАГС*. 2011. № 3.
4. Стырин Е. М. Электронное правительство: стратегии формирования и развития : дис. ... канд. соц. наук. М., 2006.

5. Дубровин Ю. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза // *Власть*. 2009. № 1.
6. Васильева А. Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
7. Forsthoff E. *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*. Stuttgart, 1959. (Форстхофф Э. Правовые проблемы позитивного государственного управления. Штутгарт, 1959).
8. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны: приказ ФСБ России от 05.03.2015 № 152 (Зарегистрировано в Минюсте России 03.04.2015 № 36720) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.04.2015).
9. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации : приказ ФСБ России от 25.03.2013 № 157/ (Зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2013 № 28594) // *Российская газета*. 2013. 14 июня.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 31. Ст. 4398.
11. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 45-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 31. Ст. 3823.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11. 1994. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 32. Ст. 3301.
13. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996. № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 5. Ст. 410.
14. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998. № 146-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 31. Ст. 3824.
15. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // *Собрание законодательства РФ*. 2010. № 31. Ст. 4179.
16. О государственных услугах: закон Республики Казахстан от 15.04.2013 № 88-V (ред. от 02.04.2019) [Электронный ресурс]. URL: [online.zakon.kz|document|doc_id/](http://online.zakon.kz/document/doc_id/) (дата обращения: 19.05.2019).
17. Кандрина Н. А. Предоставление государственных услуг населению как конституционно-правовое отношение // *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 11.
18. Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 01.03.2018 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/ (дата обращения: 19.05.2019).
19. Доклад Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева на VI Московском международном форуме «Открытые инновации» (Сколково, 17 октября 2017 г.) // Официальный Интернет-портал Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/29668/> (дата обращения: 19.05.2019).
20. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа: доклад Центра стратегических разработок [Электронный ресурс]. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата обращения: 19.05.2019).