ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Е. Н. Маланина – преподаватель кафедры гражданского права Омского юридического института

Под услугой обычно понимается вид полезной деятельности, не создающей материальных ценностей или самостоятельного материального продукта. Согласно международному стандарту ИСО 9004-2 под услугой понимается результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя (заказчика), а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности заказчика.

Понятие «государственные услуги» в России стало широко использоваться примерно с 2004 г. с началом административной реформы, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как поставщик услуг. Таким образом, вхождение термина «государственные услуги» в нашу жизнь связано с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов¹.

Наряду с термином «государственные услуги» нередко можно встретить и другой – «публичные услуги», причем зачастую оба эти термина употребляются в одном и том же контексте, применительно к одним и тем же ситуациям. В результате и без того не вполне ясное в силу новизны понятие государственных услуг еще более теряет свои контуры, сливаясь с услугами публичными. В определенной степени в этом повинны и переводы иностранных материалов по указанной проблематике, когда *public service* переводится и как публичные, и как государственные услуги. Если к этому ряду добавить социальные услуги, также входящие в нашу жизнь, то столкнемся с трудностью разграничения перечисленных понятий.

Полагаем неверным смешивать эти понятия, поскольку они имеют различное содержание и с разных сторон характеризуют оказываемые услуги. В то же время и противопоставлять их также

было бы ошибочным. Одна и та же услуга может в ряде случаев являться и государственной, и публичной, и социальной. Государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы. Органы местного самоуправления могут оказывать аналогичные государственными услуги, но, строго говоря, такие услуги не могут рассматриваться как государственные, исходя из конституционного статуса органов местного самоуправления.

Термин «публичные услуги» гораздо шире «государственных услуг», их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, – это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги – вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от целого ряда обстоятельств, при этом одним из основных критериев здесь является эффективность исполнения услуг.

Понятие «публичная (государственная) услуга» относительно новое для российского законодательства, но оно не является абсолютно неизвестным для науки административного права. Так, одна из задач реформирования государственного управления в большинстве стран состоит в повышении качества предоставления публичных услуг². Следовательно, для уяснения сущности этих относительно новых для российского административного права понятий целесообразно обратиться к опыту зарубежных стран, где государство на протяжении значительного периода времени предоставляет публичные (государственные) услуги, а административная наука достаточно подробно описывает сущность управления по предоставлению публичных услуг.

Значительный вклад в развитие современной науки административного права Германии внес

¹ См.: Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15.

² См.: Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003. С. 24.

немецкий ученый-административист Эрнст Форстхофф, который в 1938 г. в работе «Публичная администрация как субъект, предоставляющий публичные услуги» впервые дал научный анализ управления по предоставлению публичных услуг. До появления труда Э. Форстхоффа государственное управление описывалось преимущественно как властное, обязывающее государственное управление. Ученый впервые обратил внимание на то, что властное государственное управление присуще либеральному правовому государству. Однако социальная сущность современного государственного управления требует перехода от «обязывающего» к «предоставляющему» государственному управлению. Весьма интересно отметить, что вся современная российская специальная литература описывает именно такое – властное, обязывающее – государственное управление. Вместе с тем на современном этапе развития России отечественное государственное управление можно характеризовать как позитивное, предоставляющее услуги, а не только как властно воздействующее.

В своей работе Э. Форстхофф описал не только и не столько собственно публичные услуги, сколько государственное управление по предоставлению публичных услуг. Наибольшая ценность данной работы состоит в том, что ученый исследовал управление по предоставлению публичных услуг как комплексное – социальное, экономическое, политическое, правовое – явление. Основные положения этой монографии в неизменном виде были опубликованы в 1959 г. в работе Э. Форстхоффа «Правовые вопросы государственного управления по предоставлению публичных услуг»³. Возникновение понятия «публичные услуги» в немецком административном праве связано с формированием представлений о возможности установления равноправных (партнерских) отношений между государством и гражданином и возможности осуществления государственно-управленческой деятельности в форме не только государственно-властных, но и организационных действий, не налагающих на гражданина обременений, а, наоборот, влекущих для него позитивные действия⁴. На сегодняшний день в Германии разработана программа электронного правительства «BundOnline – 2005». Предоставление услуг административными органами государства будет усовершенствовано

путем использования информационных технологий. В федеральном правительстве уже 170 видов услуг оказываются с использованием Интернета. Особое внимание при этом уделяется упрощению процедур регистрации предприятий малого и среднего бизнеса.

Во многих странах проблеме модернизации административной системы, направленной на совершенствование государственного управления и укрепление связи с населением, уделяется много внимания, и в этом плане интересен опыт Великобритании⁵. Совершенствование государственных услуг началось в Великобритании в 1982 г. В 1991 г. была разработана десятилетняя концепция Хартии граждан, целью которой являлось повышение стандартов и полезности государственных услуг. В 1999 г. была опубликована Белая книга «Модернизация правительства», в которой были определены пять приоритетов, связанные с выделением общенациональных интересов и стратегических целей, повышением эффективности государственных услуг, улучшением их качества, использованием информационных технологий, изменением стимулов госслужащих.

В Австралии в 1997 г. был принят закон «Об агентствах по предоставлению услуг в Содружестве». Согласно этому закону в том же году было создано государственное учреждение Centrelink. Оно предоставляет государственные услуги от имени и в партнерстве с 25 федеральными министерствами и государственными агентствами посредством Интернета, телефонизированных центров по обслуживанию клиентов и в обычных офисах. Информация на сайте представлена на 56 языках. Centrelink предоставляет услуги министерств труда, транспорта, по делам ветеранов, здравоохранения, образования и науки, сельского хозяйства, иностранных дел и торговли, коммуникаций, информационных технологий и искусств и многих других. При этом плата за услуги может производиться путем электронных переводов, чеков и т. д. В 2002 г. этим органом были обслужены 700 000 инвалидов, 500 000 молодых людей, включая студентов, 1,1 млн безработных, 2 млн пенсионеров, 1,8 млн семей. В этом органе работают 24 000 сотрудников.

Таким образом, зарубежный опыт свидетельствует о той значимости, которую страны придавали реформе государственного сектора, и о необходимости координации данного процесса на самом

³ См.: Васильев А. Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 180.

⁴ См.: Мицкевич Л. А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 30.

⁵ См.: Садлер Д. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 3.

высоком уровне. В условиях российской правовой действительности, безусловно, важно учесть положительный опыт в указанной сфере при проведении административной реформы в целях успешного ее завершения.

Кроме того, суммируя зарубежный опыт в

этой области, можно утверждать, что эффективность рассматриваемых институтов определяется профессионализмом в управлении их деятельностью, доступностью предлагаемых услуг и как можно более широким охватом потенциальных потребителей государственных услуг