

Ястребов Олег Александрович

доктор юридических наук,
доктор экономических наук,
заведующий кафедрой административного права,
профессор, директор Юридического института
Российского университета дружбы народов

Амбарцумян Карине Арменовна

аспирант кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов

**О КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ
ПРИЗНАКАХ КАТЕГОРИИ
«ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ»**

Аннотация:

В статье выделены и проанализированы существенные правовые признаки государственных услуг. К числу специфических признаков государственной услуги отнесены: правовое основание услуги (Конституция РФ или федеральное законодательство), отсутствие подчиненности законам рынка, базирование деятельности по оказанию услуг на государственной собственности, правомерность, равные права граждан на получение услуги и т. д. Авторами предложено уточнение правовой дефиниции государственных услуг.

Ключевые слова:

государственное регулирование, государственные услуги, электронное правительство, публичный интерес, правомерность, правовое основание, государственная собственность.

Yastrebov Oleg Aleksandrovich

D.Phil. in Law,
D.Phil. in Economics, Professor,
Head of Administrative Law Department,
Principal of Law Institute,
Peoples' Friendship University of Russia

Ambartsumian Karine Armenovna

PhD student, Administrative
and Financial Law Department, Law Institute,
Peoples' Friendship University of Russia

**CONCERNING CONCEPTUAL
FEATURES OF
THE "STATE SERVICES" CATEGORY**

Summary:

This article identifies and analyzes the essential legal features of state services. The specific features of the state services include following: legal basis of services (Constitution or Federal Law of the Russian Federation), non-dependence from the market principles, public ownership bases, legitimacy, equal rights of citizens to get services, and others. The authors clarify the legal definition of the state services.

Keywords:

state regulation, state services, e-government, public interest, legitimacy, legal basis, state ownership.

К числу наиболее значимых индикаторов как административно-политического, так и социально-экономического развития России относится показатель полноты, своевременности и релевантности государственных услуг, что обуславливает необходимость как практического создания оптимальной инфраструктуры их предоставления, так и теоретического осмысления самой категории «государственные услуги».

Не вызывает сомнений, что государственные услуги – значимая форма взаимодействия населения с органами государственной власти, по итогам данной процедуры у граждан возникает представление об эффективности всего государственного аппарата в целом. Поэтому очень важно обратить внимание на признаки государственных услуг. Проанализируем прежде всего отдельные, наиболее значимые признаки категории «услуга».

Так, первый признак – полезный эффект, который представляет собой совокупность полезных свойств, направленных на удовлетворение потребностей, возникающий в процессе труда как целесообразной, осознанной деятельности [1]. Сама услуга является способом выражения особой потребительной стоимости в виде полезного эффекта [2], а не самого труда как деятельности (то есть совершение ряда действий в определенной логической последовательности). Так, гражданина будет интересовать результат труда, например, выписка из Единого государственного реестра юридических лиц. А сам процесс труда – процедура получения сведений, конечно, будет иметь значение для получателя, но второстепенное по отношению к удовлетворенной потребности. Важно отметить, что оплачивается не процесс труда, который может длиться, например, пятьдесят минут (в отношении одного человека), а его результат, то есть услуга – полезный эффект труда должностного лица.

Следующим признаком услуги является ее полезность и для того, кого конкретно обслуживают, и для общества в целом [3]. Полезность услуги определяется конкретным характером того или иного вида труда. Так, полезность деятельности по оказанию отдельных видов государственных

услуг имеет общезначимый характер. В соответствии с первоначальной редакцией Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по оказанию государственных услуг понималось: «Осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на устанавливаемых федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц» [4]. Действительно, большинство видов государственных услуг являются деятельностью общезначимой направленности. В основе оказания общезначимых государственных услуг лежит публичный интерес. Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как «признанную государством и обеспеченную правом потребность социальной общности, удовлетворение которой является условием и гарантией ее существования и развития» [5]. То есть государство обязано оказывать данные услуги, иными словами, публичная власть обязана обеспечить их исполнение вне зависимости от наличия или отсутствия интереса в их предоставлении.

Следующий признак услуги заключается в процессе труда. «Понятие процесс придает смысловую законченность, нацеливая это взаимодействие на достижение конкретного результата в обслуживании, а именно: наиболее полного удовлетворения имеющихся потребностей клиентов согласно их ожиданиям» [6]. Услуга может существовать только при неразрывной связи систем производителя и получателя услуги, а полезный эффект услуги – это результат совместных усилий ее производителя и потребителя. Так, и государственные услуги отличаются высокой интенсивностью общения с людьми, и их качество и, соответственно, полезный эффект зависят не только от ежедневной работы должностных лиц соответствующих государственных органов, но и от активных действий самих потребителей – граждан и организаций. Последние для получения большинства видов государственных услуг обязаны предоставить соответствующие справки, документы, подтверждающие их право на получение соответствующей услуги. Следовательно, участником отношений по оказанию услуги является не только производитель услуги, но и ее получатель, и именно в таком составе начинается процесс обслуживания. Таким образом, по своей природе услуга есть определенное общественное отношение между получателем услуги и ее исполнителем.

Выше нами были изложены признаки, характерные как для услуг в целом, так и для государственных услуг. По мнению А.Р. Исакова, государственная услуга отождествляется с законодательно закрепленным методом реализации органами исполнительной власти социальной функции государства, состоящим в осуществлении последним в установленном порядке действий предостательного характера в соответствии с нормативно закрепленными требованиями при наличии на это запроса получателя государственной услуги, либо в порядке исполнения возложенных на данный орган полномочий, которые направлены на реализацию или содействие в реализации субъективных прав и обеспечение исполнения субъективных обязанностей получателем таких услуг [7].

Данное определение, на наш взгляд, недостаточно точно и полно отражает сущность категории государственной услуги, что аргументируется выделенными авторами следующими признаками, присущими исключительно государственной услуге как совокупности базовых элементов данной категории, определяющих специфику системы ее нормативного регулирования.

Во-первых, следует подчеркнуть, что в основе оказания конкретной государственной услуги лежит соответствующее правовое основание. Правовым основанием получения гражданами государственных услуг является Конституция РФ и иное действующее федеральное законодательство. Необходимо отметить, что в одних случаях право на получение гражданином государственной услуги прямо указывается в Конституции, в других права граждан, предоставляемые Конституцией РФ, детализируются, конкретизируются в отраслевых федеральных законах. Например, право на получение государственной услуги по регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя закреплено Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Право на получение государственной услуги по оформлению документов для выезда из Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и т. д.

Во-вторых, в соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» [8], стоимость услуг регулируется государством, следовательно, следующим признаком государственных услуг является отсутствие их подчиненности законам рынка. Данный признак отражает негативные тенденции деятельности по оказанию государственных услуг, так как проведенный анализ российской нормативной базы (доступ к которой свободен) не содержит нормативных актов, определяющих требования, методики ценообразования на конкретные государственные услуги.

В-третьих, субъектами оказания государственных услуг являются государственные органы и подведомственные им учреждения, из чего следует, что деятельность по оказанию данных услуг в

основном базируется на государственной собственности и основывается на использовании определенных вещественных условий. К ним, естественно, в первую очередь, относятся здания, сооружения, сети и т. п. Все эти материальные условия есть не что иное, как средства производства услуг, они входят в отношения по оказанию государственных услуг как постоянная часть.

В рамках исследования данного признака следует согласиться с выводом О.А. Ястребова о том, что государственные унитарные предприятия, которые оказывают предоставление публичных услуг и осуществляют определенные публичные функции в исключительных случаях, установленных законом и на основании закона подзаконными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, могут наделяться публичными полномочиями, необходимыми в части реализации этих услуг и функций [9].

В-четвертых, государственная услуга как юридическое явление должна обладать свойством правомерности, то есть не должна противоречить нормам права.

В-пятых, государственные услуги предоставляются на основе единых требований, предъявляемых ко всем гражданам и организациям, и, соответственно, все получатели государственных услуг (или же отдельные категории получателей, например пенсионеры) имеют одинаковые права на их получение.

В-шестых, необходимо обратить внимание на то, что при предоставлении государственных услуг технически невозможно воспрепятствовать их получению дополнительными потребителями.

Седьмой признак заключается в том, что ответственность за предоставление государственных услуг берет на себя государственный сектор, при этом в качестве инструмента обычно используется административный аппарат государственных учреждений.

Вышеизложенное позволяет сформулировать вывод о том, что государственная услуга представляет собой нормативно закрепленную, правомерную, индивидуализированную деятельность, то есть ряд целесообразных, совершаемых в определенной последовательности действий государственных органов, подведомственных им учреждений по запросу граждан или организаций или в порядке исполнения полномочий, возложенных на конкретные органы государственной власти, подведомственные им учреждения, имеющую полезный эффект, направленный на реализацию и обеспечение прав и законных интересов граждан (организаций) или исполнение возложенных на них обязанностей.

Ссылки:

1. Носова С.С., Тарахадзе А.А. Экономика : базовый курс лекций для вузов. М., 2001. С. 26.
2. Баранов В.А. Организационно-правовые вопросы управления бытовым обслуживанием населения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977. С. 54.
3. Основы маркетинга / Ф. Котлер, Г. Армстронг, Д. Сондерс, В. Вонг. М. ; СПб., 1999. С. 638.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
5. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 3 ; См. также: Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 91–99.
6. Челенков А. Маркетинг услуг // Маркетинг. 1998. № 3. С. 118.
7. См.: Исаков А.Р. К вопросу о понятии государственных услуг // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов ; М., 2013. № 1 (50). С. 118–122.
8. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104149/ (дата обращения: 27.01.2015).
9. См.: Ястребов О.А. Государственное унитарное предприятие как субъект административного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

References:

1. Nosov, SS & Tarahadze, AA 2001, *Economy: basic course of lectures for universities*, Moscow, p. 26.
2. Baranov, VA 1977, *Organizational and legal issues of public services*, PhD thesis abstract, Moscow, p. 54.
3. Kotler, P, Armstrong, G, Saunders, D & Wong, V 1999, *Principles of Marketing*, Moscow, St. Petersburg, p. 638.
4. 'On the system and structure of federal executive bodies: Presidential Decree dated March 9, 2004 № 314' 2004, *NW*, no. 11, art. 945.
5. Talapina, E & Tikhomirov, Y 2002, 'Public functions in the economy', *Law and Economics*, no. 6, p. 3; See also: Kryazhkov, AV 1999, 'Public interest: concept, types and protection', *State and law*, no. 10, p. 91-99.
6. Chelenkov, A 1998, 'Marketing Services', *Marketing*, no. 3, p. 118.
7. See: Isakov, AR 2013, 'On the concept of public services', *Legal policy and legal life*, Saratov, Moscow, no. 1 (50), p. 118-122.
8. 'Questions of the structure of federal executive bodies: Presidential Decree dated May 20, 2004 № 649' 2004, *ATP "Consultant Plus"*, retrieved 27 January 2015, <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104149/>.
9. See: Yastrebov, OA 2007, *State Unitary Enterprise as a subject of administrative law*, PhD thesis, Moscow.