

Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями

*А.А. Шулакова, преподаватель,
ФГБОУ ВПО Оренбургский ГАУ*

При рассмотрении положения Федерального закона № 210-ФЗ, определяющего понятие государственных и муниципальных услуг, и анализе их взаимосвязи с конституционными правами граждан и принципами правового положения личности нами был выявлен ряд противоречий. Всё более актуальными становятся вопросы о понятии государственной услуги и её соотношении с функциями государства.

В функциях государства выражается его сущность, та реальная роль, которую государство играет в решении основных вопросов общественного развития и прежде всего в удовлетворении разнообразных интересов населения страны [1]. Другими словами, функции государства представляют собой ту роль, назначение, которое государство выполняет в организации общественных отношений.

По мнению В.С. Нерсесянца, «функции государства нельзя смешивать с теми или иными сферами деятельности государства и задачами, которые при этом решаются с помощью государственно-правовых средств и методов» [2]. Смысл функций государства, на которых базируется его функциональная деятельность, состоит в организации, реализации и защите определённого государственного порядка.

Функции конкретных государственных органов формируются на основе функций государства, не могут им противоречить, из чего следует, что деятельность государственных органов должна находиться в плоскости основных функций государства. Содержание функции каждого государственного органа предопределено стоящими перед государством задачами, спецификой объекта государственного управления, особенностями сферы деятельности и самого государственного органа.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» предусматривает четыре вида функций федеральных органов исполнительной власти: принятие нормативных правовых актов, контроль и надзор, управление государственным имуществом, оказание государственных услуг. Соответственно выполнение указанных функций возложено на федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Однако уже при обращении к административным регламентам федеральных органов исполнительной власти возникает некоторое противоречие. Одни из регламентов указывают на осуществление функций, другие – на оказание услуг. Так, Административный регламент Федеральной службы по

надзору в сфере здравоохранения и социального развития указывает на исполнение государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг. Другой Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, говорит уже об оказании государственных услуг, несмотря на то что функции по оказанию услуг отнесены к компетенции федеральных агентств.

Исходя из анализа данного Указа № 314, можно сделать вывод, что государственная услуга – это одно из проявлений государственной функции. Понятие «функция» является общим, а «услуга» – специальным. Государственная функция – регулярно осуществляемая органом исполнительной власти деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий, не связанных с непосредственным обращением физического или юридического лица в соответствующий орган исполнительной власти.

В отличие от государственной функции, государственная услуга носит индивидуальный, адресный характер, оказывается конкретному гражданину (физическому лицу) или организации (юридическому лицу).

Отличие государственных услуг от государственных функций можно проводить по нескольким основаниям.

Н.В. Путило полагает, если при реализации функций государственного органа преобладает публичный интерес, то при предоставлении этим же органом услуг значительно усиливается частный интерес, но реализуемый в публичных правоотношениях [3]. Так, оказывая государственные функции, государство действует не в интересах конкретного лица, а всего общества в целом, в результате чего преобладает публичный интерес, а частный интерес может быть ограничен. Например, при осуществлении функции государства по обороне страны, могут вводиться ограничения для граждан по перемещению на конкретной территории. В то время как при оказании государственных услуг должны учитываться интересы получателя услуг, обратившегося за ними, его собственное желание и потребность в данной услуге.

Ещё одной отличительной чертой услуг в узком понимании является их адресат. Субъектом, получателем услуг, выступает конкретное, определённое и заинтересованное в их получении лицо либо

лицо, выступающее от имени заинтересованного лица. Таким образом, происходит обособление тех видов деятельности, которые предполагают получение гражданином благ, выгодных лично ему, а не абстрактному обществу в целом.

По мнению А.А. Уварова, здесь важно понять, в чьих интересах осуществляется то или иное государственное действие. Так, проведение государственным органом социально-реабилитационных мероприятий в отношении инвалидов, иных лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, помощь в трудоустройстве, обучении, переквалификации безработных граждан, организация лечебных и культурно-воспитательных мероприятий среди жителей отдалённых и труднодоступных населённых пунктов и т.п. непосредственно касаются интересов самих граждан, для которых и осуществляются эти услуги. Того же самого нельзя сказать о действиях государственных (муниципальных) органов учётно-разрешительного, регистрационного характера, поскольку такие действия нужны для упорядочения определённых отношений в общих интересах, которые обеспечивают и реализуют государственные и муниципальные органы власти [4].

При разграничении государственных функций и государственных услуг важен вопрос об их финансовом обеспечении. Н.В. Путило считает, что функции — это атрибут государственного аппарата, расходы на деятельность которого покрываются в результате уплаты налогов. В то время как согласно Федеральному закону № 210-ФЗ устанавливается принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление соответствующих услуг. Таким образом, ещё одной отличительной чертой государственных услуг от государственных функций является их компенсационный, персонифицированный характер.

А.Е. Шаститко в качестве основания для разграничения понятий «государственная услуга» и «государственная функция» выделяет добровольность обращения за получением блага. При этом понятия публичная услуга и государственная услуга используются как синонимы. «При обращении лица к органам исполнительной власти за получением блага на добровольной основе в зависимости от личной необходимости, а не в порядке исполнения принятых государством правил, имеет место «публичная услуга». Если же это благо «навязано» государством и не вытекает из индивидуальных нужд лица, т.е. присутствует элемент принуждения в рамках и на основе законов со стороны государства и его органов, то налицо функция государственного управления» [5]. С данной позицией можно согласиться, но тогда возникает некоторое противоречие в законодательных актах. Как было рассмотрено ранее, не все государственные услуги оказываются полностью на добровольной основе. Например, государственная услуга по регистрации гражданина по месту пребывания или по месту

жительства должна быть получена гражданином в обязательном порядке, поскольку такая регистрация является обязанностью граждан. Если исходить из рассуждений А.Е. Шаститко, то в данном случае имеет место не государственная услуга, а государственная функция, в то время как закон говорит об обратном.

Государственные услуги характеризуются прямыми, косвенными и перемещёнными выгодами. Прямые и косвенные выгоды получает потребитель услуги, а получателем перемещённых выгод от услуг могут быть третьи лица, группы лиц, общество в целом. Выдача паспорта, лицензии, проведение контрольных мероприятий — всё это государственные услуги, выгодополучателем которых является не то лицо, которое вступает во взаимодействие с государственным органом, а совокупность третьих лиц [6].

Н.В. Киселева указывает на ещё одно отличие государственных функций от государственных услуг: «Существует такая функция государства, как обеспечение законности, которая должна быть отделена от функции оказания услуг» [7]. Когда одна и та же организация выполняет функции оказания услуг и обеспечения законности, эти две задачи вполне могут вступить в противоречие. Если одна и та же организация разрабатывает правила и добивается их соблюдения, то в перспективе принуждение к выполнению этих правил может оказать влияние на то, как они пишутся, — не ущемляют ли в них права тех, кто подвергается регулированию, и не расширяют ли права тех, кто регулирует» [8].

В итоге можно сделать следующий вывод: государственные услуги являются одной из составляющих государственных функций, так как:

1) оказание государственных услуг нормативно определяется как одна из функций органов исполнительной власти наряду с контрольными, надзорными, правоприменительными и прочими функциями. Совершенно справедливо отмечено, что «административно-принудительная деятельность государственных органов в отношении граждан услугой считаться не может»;

2) государственной услуге присущ принцип добровольности. Действия органов государственной власти, которые оказываются не на принципе добровольности, должны относиться к государственным функциям;

3) государственные функции исторически изменчивы, в том числе в зависимости от потребностей общества, предопределяемыми потребностями в услугах (но не всегда функции формируются с учётом потребностей в услугах);

4) если реализация функций предполагает двусторонние обязанности государства в лице его компетентных органов власти и граждан или организаций, то оказание государственных услуг предполагает одностороннюю обязанность государства в лице уполномоченных представителей оказать государственную услугу;

5) субъектом, получателем услуг, выступает конкретное, определённое и заинтересованное в их получении лицо, либо лицо, выступающее от имени заинтересованного лица. Если в совершении определённых действий преобладает публичный интерес, то такие действия необходимо отнести к государственным функциям;

б) при разграничении государственных функций и государственных услуг важен вопрос об их финансовом обеспечении. Согласно Федеральному закону № 210-ФЗ устанавливается принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление соответствующих услуг. Деятельность же по оказанию государственных функций покрывается за счёт уплаты налогов.

Литература

1. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 2008. 384 с.
2. Нерсесянц В.С. Общая теория государства и права: учебник. М., 2002. 352 с.
3. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 3–10.
4. Уваров А.А. Проблемы правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг // Государство и право. 2012. № 2. С. 115–117.
5. Шаститко А.Е. Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений. М., 2001. 100 с.
6. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М., 2003. 464 с.
7. Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 259 с.
8. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. М., 2001. 536 с.