

О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ УСЛУГА» И «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФУНКЦИЯ» В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

М. С. Игнатова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Оказание государственных услуг – одно из важнейших направлений деятельности современного государства. Между тем на практике наблюдается смешение понятий «государственная функция», «государственная услуга», «функция по контролю и надзору». В статье проведен анализ законодательного закрепления указанных понятий, соотношения названных категорий и предложены меры по совершенствованию действующего законодательства в сфере оказания государственных услуг.

Представляется необходимым четко разграничить указанные понятия в нормативных правовых актах и скорректировать перечни государственных услуг, исключив из них лицензирование, государственную регистрацию и выдачу разрешений. Указанные процедуры следует относить к контрольно-надзорным функциям органов исполнительной власти. Кроме того, предлагается уточнить определение понятия «государственная услуга». Закон определяет следующие признаки государственных услуг: это деятельность органов власти по реализации их функций в пределах установленных полномочий; субъектами данной деятельности выступают государственные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды; заявительный порядок реализации услуги. Предложено дополнить законодательное определение понятия «государственная услуга» такими признаками, как добровольность обращения заявителя за услугой и наступление в результате ее оказания позитивных для заявителя последствий.

Ключевые слова: государственная услуга, государственная функция, функция по контролю и надзору.

Оказание государственных услуг – важнейшая сторона деятельности органов исполнительной власти, отражающая характер взаимоотношений государства и гражданина, степень реализации прав и свобод граждан и организаций, уровень развития гражданского общества.

Государственные услуги многочисленны и разнообразны. В нашей стране с 2009 года функционирует единый портал государственных услуг, который в настоящее время содержит сведения о 665 государственных услугах, а также о 176 контрольных и надзорных функциях федеральных государственных органов. Кроме того, в информационной системе размещена информация о более чем 14 100 услугах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [4]. Единый портал находится в постоянном развитии: на нем регулярно появляются новые

услуги и формы документов для их получения.

Между тем представляется, что не все из перечисленного на портале можно считать государственными услугами. Несмотря на значительную работу в данной области и законодателя, и ученых, в научной литературе до сих пор нет единого подхода к определению понятия и сущности государственной услуги. С начала проведения в нашей стране административной реформы ведутся дискуссии по поводу содержания данного понятия, разделения государственных услуг и функций органов исполнительной власти [3, 5, 6, 7].

Действующее законодательство характеризует предоставление государственных услуг как одну из функций федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнитель-

ной власти» содержит следующую классификацию функций федеральных органов исполнительной власти:

- а) функции по принятию нормативных правовых актов;
- б) функции по контролю и надзору;
- г) функции по управлению государственным имуществом;
- д) функции по оказанию государственных услуг.

Под функциями в данном случае подразумеваются основные, наиболее важные направления деятельности органов власти, в которых проявляется социальное назначение государства. «Понимание функции как ведущих направлений в деятельности органов исполнительной власти стало общепринятым, в них выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти, с функциями напрямую связан предоставляемый органами исполнительной власти объем государственно-властных полномочий. Понятие «функция федерального органа исполнительной власти» означает нормативно установленный вид властной деятельности указанного органа государства, постоянно осуществляемый им в масштабах Российской Федерации» [2].

Что касается понятия «государственная услуга», законодатель предлагает следующее его определение: государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, это деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государст-

венные услуги (ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Приведенное определение содержит три признака государственной услуги:

- 1) это деятельность (без привязки к ее результату) названных органов по реализации их функций в пределах установленных полномочий;
- 2) субъектами данной деятельности выступают государственные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды;
- 3) заявительный порядок реализации услуги.

В толковых словарях услуга определяется как действие, приносящее пользу, помощь другому. Из этого вытекает еще один существенный признак государственной услуги, на наш взгляд, незаслуженно упущенный законодателем, – это не только сама деятельность, но и ее результат, т.е. удовлетворение потребностей, реализация прав и законных интересов граждан и организаций. Услугой можно считать лишь такие действия, которые влекут за собой наступление позитивных для заявителя последствий, например, предоставление гражданину жилья по договору социального найма (а не постановка на учет).

Возвращаясь к вопросу о соотношении понятий «государственная функция» и «государственная услуга» в деятельности органов исполнительной власти, отметим, что Указ Президента РФ № 314 четко закрепляет соотношение названных понятий как родового и видового. При этом под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами, а под функциями по контролю и надзору – осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами

установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Однако на едином портале государственных услуг значительную часть услуг составляют лицензирование, государственная регистрация, выдача разрешений, что формально отнесено законодателем к функциям по контролю и надзору, а не к функциям по оказанию государственных услуг.

Для реализации обозначенных контрольно-надзорных функций также характерен заявительный порядок реализации, что, возможно, и послужило причиной отнесения данных функций органов исполнительной власти к государственным услугам. Однако представляется, что сам факт обращения гражданина или организации в орган исполнительной власти с заявлением еще не означает, что ему оказывается государственная услуга. Представляется, что разграничение здесь может быть проведено по критерию добровольности. Как отмечает Е. Г. Бабелюк, контрольно-надзорная деятельность, во-первых, направлена на обеспечение законности и правопорядка, во-вторых, всегда связана с дополнительным обязыванием, в-третьих, результатом проведения контрольно-надзорных мероприятий может быть ограничение прав и свобод частных лиц, в частности, применение ответственности [1]. Таким образом, реализация контрольных и надзорных функций предполагает определенное взаимодействие контролирующего и подконтрольного субъектов в отношении объекта контроля, а целью такой деятельности является обеспечение соблюдения субъектами контроля определенных требований, установленных государством в целях защиты интересов общества. Исходя из смысла понятия «услуга», при получении государственной услуги в основе поведения заявителя лежит его желание, а не обязанность, следовательно, невозможно привлечение к ответственности за неполучение услуги. При таком подходе выдачу лицензии следует

считать государственной услугой, а, скажем, регистрацию гражданина по месту жительства – нет [8].

Резюмируя изложенное, отметим существующее смешение на практике понятий «государственная функция», «государственная услуга», «функция по контролю и надзору». Представляется необходимым четко разграничить указанные понятия в нормативных правовых актах и соответственно скорректировать перечни государственных услуг, исключив из них контрольно-надзорные функции органов исполнительной власти. Также следует дополнить существующее определение понятия «государственная услуга» такими признаками, как добровольность обращения заявителя и наступление в результате ее оказания позитивных для заявителя последствий, реализацию его прав и законных интересов. Наличие четко сформулированной законодательно закрепленной терминологической базы будет способствовать разрешению правовых коллизий, негативные последствия которых отражаются в первую очередь на получателях государственных услуг, а также успешному развитию сферы государственных услуг.

Литература

1. Бабелюк, Е. Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства / Е. Г. Бабелюк // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник. – М., 2007. – С. 47–54.
2. Барциц, И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И. Н. Барциц. – М., 2008. – 508 с.
3. Морозова, Е. В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты / Е. В. Морозова // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 5. – С. 96–99.
4. Новости единого портала государственных и муниципальных услуг. URL: http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_rekom_okazaniya_gos_uslug/index.html.
5. Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2007. – 416 с.
6. Путило, Н. В. Публичные услуги: между доктринальным представлением и практикой нормативного закрепления / Н. В. Путило // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3–10.

7. Талапина, Э. В. Новые институты административного права / Э. В. Талапина // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 14–21.

8. Тихомиров, Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров – М., 2007. – 485 с.

Игнатова Мария Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 29 сентября 2014 г.

Bulletin of the South Ural State University
Series "Law"
2014, vol. 14, no. 4, pp. 98–102

ON THE CONTENT OF THE CONCEPTS "STATE SERVICE" AND "STATE FUNCTION" IN THE ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES

M. S. Ignatova
South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

Rendering of the state services is one of the most important activities of modern state. Meanwhile, in practice the mixture of the concepts "state function", "state service", "control and supervision function" is observed. In the article the analysis of legislative consolidation of the concepts, a ratio of the called categories is carried out and measures for current legislation enhancement in the sphere of rendering the state services are offered.

It is necessary to clearly define the terms in the regulations, and to correct the lists of public services, excluding licensing, state registration and granting of permissions. These procedures should be attributed to the oversight functions of the executive authorities. In addition, it is proposed to clarify the definition of "state service". The law defines the following signs of state services: it is the activity of the authorities to carry out their functions within the prescribed term; the subjects are the state bodies of executive power, bodies of local self-government, state non-budgetary funds; declarative implementation services. It is suggested to add to the statutory definition of "state service" the applicant's request for voluntary service and positive effects as a result of its rendering.

Keywords: state service, state function, control and supervision function.

References

1. Babeljuk E. G. Problemy razgranichenija dejatel'nosti po okazaniyu gosudarstvennyh uslug i kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti gosudarstva [Problems of differentiation of delivery of public services and the control and supervisory activities of the State]. *Publichnye uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhnyj opyt): sbornik [Public services: legal regulation (Russian and foreign experience)]*. Moscow, 2007, pp. 47–54.

2. Barcic I. N. *Reforma gosudarstvennogo upravlenija v Rossii: pravovoj aspekt* [Public administration reform in Russia: legal aspect]. Moscow, 2008, 508 p.

3. Morozova E. V. [The concept of public service: legal aspects]. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika [Law and the State: Theory and Practice]*, 2009, no 5, pp. 96–99. (in Russ.)

4. *Novosti edinogo portala gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug* [News single portal of public and municipal services]. Available at: www.ar.gov.ru/gos_uslugi_03_rekom_okazaniya_gos_uslug/index.html.

5. *Publichnye uslugi i pravo* [Public services and law]. Moscow, 2007, 416 p.

6. Putilo N. V. [Public services: between doctrinal beliefs and practices standard fastening]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian law], 2007, no. 6, pp. 3–10. (in Russ.)

7. Talapina Je. V. [New institutions of administrative law]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2006, no. 5. pp. 14–21. (in Russ.)

8. Tihomirov Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Management on the basis of law]. Moscow, 2007, 485 p.

Marija Sergeevna Ignatova – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: ignatova-mariya@mail.ru.

References 29 September 2014.