

© 2009 г.

Сергей Мигин

заместитель генерального директора

Национального института системных исследований

проблем предпринимательства

ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ

Реализация административной реформы поставила перед научным и экспертным сообществом ряд принципиально новых методических и научно-практических задач, с успешным решением которых напрямую связывается дальнейшее совершенствование системы государственного управления в России. В числе важнейших – четкое разграничение властных функций и функций по оказанию государственных услуг.

Курс на оптимизацию функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции, взятый в рамках реализации мероприятий административной реформы, требует организационного разделения различных по своей правовой природе государственных полномочий: правоустанавливающих и правоприменительных в сфере контроля (надзора) и оказания государственных услуг, властных и хозяйственных. Практическое решение этой задачи предполагает наличие в явной форме обоснованных и практически применимых критериев разграничения различных видов государственных функций.

Действующее нормативное правовое поле не содержит единой типологии функций органов исполнительной власти. Исключение составляет Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором приведена единственная на сегодняшний день нормативно оформленная классификация функций – классификация юридически корректная и логически непротиворечивая. Указом предусмотрено выделение четырех групп с преимущественным закреплением каждого типа функций за соответствующим видом органов исполнительной власти:

- функции по принятию нормативных правовых актов (министерства);
- функции по контролю и надзору, включая выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности либо конкретных действий (службы);
- функции по управлению государственным имуществом (агентства);
- функции по оказанию государственных услуг (агентства).

Последние трактуются Указом предельно конкретно – как предоставление органами власти и подведомственными им организациями услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Несмотря на это не прекращаются необоснованные попытки расширительного толкования понятия государственных услуг, о чем и пойдет речь ниже.

В правоприменительной практике, к сожалению, ясности гораздо меньше. Достаточно вспомнить проблемы, возникающие при разработке административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), формировании реестров государственных услуг, создании многофункциональных центров их предоставления.

Так, в первой редакции Порядка разработки и утверждения административных регламентов устанавливались различные требования к структуре документа в зависимости от объекта регламентации: для государственных услуг было необходимо разрабатывать дополнительный раздел, содержащий требования к порядку их предоставления. В отсутствие четких критериев определения того, что является государственной услугой, а что нет, проявилась проблема отсутствия единого подхода к однотипным функциям. В результате одни и те же по содержанию полномочия исходя из различных соображений (в том числе, удобства разработки) трактовались одними разработчиками как государственные функции, другими – как государственные услуги. Серьезные трудности возникли и на стадии согласования административных регламентов в Минюсте России. Все это привело к внесению в Порядок разработки регламентов изменений, устраняющих различия для государственных функций и услуг.

Однако это лишь замаскировало проблему разграничения функций государственного управления и государственных услуг, не решив ее по существу. Показателен пример лицензирования отдельных видов деятельности, которое целым рядом федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов (в части закрепленных за ними функций по лицензированию деятельности в области обращения с ломом металлов и розничной продажи алкогольной продукции) при разработке соответствующих административных регламентов некорректно трактуется как государственная услуга. Это свидетельствует, с одной стороны, об отсутствии на практике единого подхода к типологизации функций, а с другой, о непонимании самой природы государственных (публичных) услуг. И это довольно массовое явление.

В связи с этим нужно заметить следующее. Лицензирование как государственная функция обладает неотъемлемыми признаками властных полномочий, относящихся к исключительной компетенции государства. В соответствии с понятийным аппаратом упоминавшегося Указа № 314 выдача органами государственной власти лицензий на осуществление определенного вида деятельности отнесена к блоку контроля и надзора. Действительно, сущность лицензирования заключается в обеспечении соответствия обязательным требованиям, прежде всего, за счет осуществления контроля (носящего название лицензионного) за выполнением правил (так называемых лицензионных требований и условий), предъявляемым к хозяйствующим субъектам, осуществляющим определенные виды деятельности, которые сопряжены с высокими рисками причинения вреда. Таким образом, лицензирование является одной из форм оценки соответствия, которую следует относить к предусмотренным абзацем 2 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О техническом регулировании» прочим формам. Речь, разумеется, не идет о лицензировании (выдаче разрешений) как о форме допуска и рационализации использования ограниченных ресурсов, находящихся под контролем государства – например, о распределении радиочастотного спектра, разработке месторождений полезных ископаемых и т.п. Правовая природа данного вида деятельности совершенно иная, несмотря на использование одного и того же термина.

Рассмотрение вопроса в теоретической плоскости позволяет констатировать, что действия, связанные с лицензированием отдельных видов деятельности, могут быть отнесены к непосредственному, находящемуся в зоне ответственности государства обеспечению соблюдения правил поведения, призванных гарантировать требуемый уровень безопасности, и составляют в связи с этим сущность государственного управления.

Данное заключение является практическим следствием применения формулируемых далее общих подходов разграничения госфункций и госуслуг, которые позволяют однозначно категоризировать лицензирование как функцию государственного управления в чистом виде. Сказанное не означает, что технология реализации функции по лицензированию не содержит отдельных административных действий – подфункций – которые вполне могут трактоваться как услуги, связанные с реализацией властного полномочия.

Острота проблемы разграничения усилилась в связи с началом разработки на федеральном и региональном уровне реестров государствен-

ных услуг и попытками Правительственной комиссии по проведению административной реформы урегулирования вопросов платности, а также формированием в пилотном режиме многофункциональных центров предоставления услуг. Связано то или иное полномочие с оказанием госуслуг? Должна ли конкретная госуслуга предоставляться на бесплатной основе либо допустимо взимание с заявителей платы, и каковы критерии установления такой платы? Допустима ли передача той или иной услуги на аутсорсинг? Пока ответы на эти и другие связанные вопросы формулируются *ad hoc* для решения конкретной задачи в отсутствие единого сколько-нибудь стройного подхода.

Очередная попытка формально преодолеть обозначенное затруднение связана с использованием конструкции, предполагающей оперирование терминами юридически значимых действий (в том числе совершаемых на платной основе) и связанных с ними государственных услуг. Правовая обоснованность такого подхода, тем не менее, не проясняет ситуацию собственно с государственными услугами.

Очевидно, к настоящему моменту созрела необходимость зафиксировать единую систему координат, в которой следует осуществлять дальнейшую оптимизацию функционирования государственного аппарата. Причем, поскольку с точки зрения теории государственного управления раз и навсегда разграничить госфункции и госуслуги крайне затруднительно, если вообще возможно, решение должно носить нормативный характер и получить надлежащее правовое оформление. Это полностью снимет проблему произвольного толкования при реализации мероприятий административной реформы, не отменяя при этом возможности продолжения широкой экспертной дискуссии о границах предметных областей сферы государственных услуг.

Теория государственного управления не дает однозначного ответа на то, как соотносятся понятия государственных и публичных услуг, а также в каких пределах последние должны поставяться государством. Вместе с тем существующее многообразие подходов поддается систематизации, на основе которой можно сформулировать рабочую модель сектора госуслуг.

С экономической точки зрения услугами являются блага, имеющие нематериальную форму. Государственная услуга в этом понимании – любой вид управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемый органами государственной власти и не имеющий вещной формы. Иными словами, государственной услугой является сам

факт осуществления данной деятельности. Такой угол зрения, нашедший отражение в введенном с 1 января 2008 г. Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2007 (КПЕС 2002), позволяет среди прочего относить к услугам в сфере государственного управления:

- услуги государственного управления в бюджетно-налоговой и финансовой сферах;
- услуги в области государственного управления общего характера, экономической и социальной политики государства;
- услуги государственного управления, обеспечивающие эффективное ведение хозяйственной деятельности;
- услуги в области юстиции и правосудия (в том числе услуги судебных учреждений и органов прокуратуры);
- услуги по обеспечению общественного порядка и безопасности.

Понятно, что описанный подход при всей его оправданности с позиций перехода от отраслевой системы государственного управления к функциональной, не совсем подходит для целей выделения государственных услуг в «узком» понимании. Во-первых, он неоперационален, то есть не позволяет практически разграничить функции государственного управления и государственные услуги, а во-вторых, входит в известное противоречие с юридической трактовкой последних.

В общем случае следует различать понятия «благо» и «услуга». По определению, услуги наряду с товарами являются одной из разновидностей экономических благ. Экономические блага по критерию конкурентности и исключаемости из потребления традиционно разделяются на общественные и частные. Для общественных благ характерна неисключаемость и неконкурентность, потребление частных благ, наоборот, конкурентно и исключаемо. Общественные блага традиционно относятся к сфере ответственности государства (общественного сектора), поставка частных благ эффективно осуществляется за счет функционирования рыночного механизма.

К чистым общественным благам среди прочего относится законодательство и государственное управление. Предоставление общественных благ организуется государством непосредственно, в рамках реализации государственных функций, а также обеспечивается за счет стимулирования их производства негосударственными агентами. К неотъемлемо государственным функциям, носящим властно-распорядительный характер,

следует относить организацию общественных финансов (управление бюджетными ресурсами и государственным имуществом) и установление и обеспечение выполнения обязательных правил поведения. Все остальные действия, которые связаны с поставкой общественных благ, могут осуществляться как государством, так и негосударственными агентами в различных организационных схемах. Решение об оптимальном дизайне должно приниматься на основе специального анализа с учетом доступных альтернатив по критерию максимизации социально-экономической эффективности (подробнее об этом в публикации Бюро экономического анализа, посвященной публичным услугам и функциям государственного управления¹).

Это фактически означает, что технологии реализации неотъемлемо государственных функций могут предполагать необходимость оказания тех или иных услуг, необходимых для осуществления властной деятельности. В случае если такие «подфункции» сохраняются за государством (а не передаются на аутсорсинг), они трактуются как государственные услуги. Напомним, что речь до сих пор шла исключительно об общественных благах.

Оказание государственных услуг может быть также связано и с благами частными (индивидуализированными). Несмотря на то, что при прочих равных условиях с поставкой последних рынок справляется лучше государства, существуют сегменты, в которых вмешательство государства необходимо. Речь идет о частных благах со значительными положительными внешними эффектами, которые систематически недопроизводятся рынком. Типичным примером являются социально значимые блага (социальные услуги). В поставке таких благ так или иначе участвует государство, но формы и масштабы участия опять-таки определяются исходя из ожиданий общества, технологических и организационных возможностей и иных социально-экономических факторов.

Таким образом, существует формальный и институциональный подход к государственным услугам. Согласно первому государственными являются услуги, предоставляемые органами государственной власти. Во втором случае под государственными услугами понимаются:

¹ Публичные услуги и функции государственного управления (Авт. коллектив: Н.С. Батаева, П.В. Крючкова, М.С. Потапенко, В.Л. Тамбовцев, А.Е. Шаститко). Бюро экон. Анализа. – М.: ТЕИС, 2002. – 160 с.

- функции государства по поставке услуг, относимых к общественным благам (управление финансами и имуществом, установление и энфорсмент правил); в том числе носящих потенциально конкурентный характер, в отношении которых принято решение о целесообразности их оказания именно государством;
- функции государства по поставке услуг, являющихся частными благами, т.е. публичных услуг, прежде всего, со значительными положительными внешними эффектами.

Разумеется, указанные два типа государственных услуг в действительности очень «похожи». Это обусловлено тем, что и само разделение на общественные и частные блага в известной мере условно поляризовано, а реальные блага могут обладать как свойствами тех, так и других, лишь тяготея к определенному полюсу.

Еще раз отметим, что решения о конкретном составе государственных услуг в предлагаемом понимании не носят характер вневременных и должны приниматься на основе специальной экспертизы. Общие критерии для принятия решения таковы:

- отношение к непосредственному принятию властного решения;
- возможность (в том числе потенциальная) осуществления определенного действия на конкурентной основе;
- положение предоставляемой услуги на шкале «общественное благо – частное благо»;
- наличие и сила положительных внешних эффектов (социальная значимость);
- характер устанавливаемых отношений с получателем услуги – добровольность либо обязательность (вынужденность, вмененность) обращения за услугой (а не сам факт инициативы обращения со стороны потребителя).

Решение по конкретной функции должно приниматься на основе совокупной оценки значений перечисленных критериев. Так, лицензирование в предложенных терминах характеризуется: 1) непосредственным отношением к властной деятельности (обеспечение выполнения правил); 2) отсутствием возможности создать конкурентный рынок лицензирования; 3) неконкурентностью потребления, но наличием исключаемости; 4) значительными внешними эффектами и высокой общественной значимостью; 5) обязательностью. Что и позволяет квалифицировать ее как государственную функцию.

Для сравнения: государственные экспертизы как инструменты оценки соответствия смещены по этой шкале «правее»: 1) деятельность носит обеспечивающий характер; 2) существуют (потенциально существуют) конкурентные рынки услуг по осуществлению экспертиз; 3) благо является частным; 4) существуют положительные внешние эффекты; 5) в зависимости от вида экспертизы может быть как обязательным, так и добровольным. В результате, налицо все основания рассматривать экспертизы как разновидность государственных услуг, а также ставить вопрос о целесообразности задействования альтернативных механизмов поставки, в том числе передачи на рынок, использования саморегулирования и т.п.

Практическая реализация принципа организационного разделения властных и хозяйственных полномочий ожидаемо приведет к:

- созданию правовых предпосылок, исключающих проявления конфликта интересов;
 - прекращению избыточного государственного регулирования;
 - активизации процессов регламентации и стандартизации государственных услуг в рамках единого методического поля;
 - повышению результативности борьбы с чрезмерным административным давлением на бизнес и проявлениями коррупции.
-