

И.Л. Бачило

Заведующая сектором
информационного
права ИГП РАН,
профессор, доктор
юридических наук,
заслуженный юрист РФ

Государство социальное или сервисное? (информационно- правовой аспект)

Развитие информационных технологий, широкое использование Интернета, повышение информационной культуры в России ставят вопросы оказания государственных и муниципальных услуг населению в электронной форме как первостепенные для электронного правительства и всей системы органов исполнительной власти. Статья обращает внимание на связь задач в области развития социального государства через функции всех органов государства и системы услуг как формы взаимодействия государственных и муниципальных органов с физическими лицами и организациями; подчеркивает различия в нормативно-правовом оформлении функциональных и сервисных отношений.

Ключевые слова: социальное государство; сервисное государство; электронное правительство; функции государственных органов

Кризис финансовый, а затем и более глубокий затронул все сферы жизни общества, в том числе и государственные институты. Поиск оптимальности управления получил такой заряд, который не позволяет более расслаблять механизмы деятельности субъектов управления. Все параметры современного государства и государственной власти должны работать, и работать в более жестком режиме, чем можно было себе позволить в начале нового века. «Россия, вперед!» — услышали все граждане, все структуры управления и экономики.

Открылась дискуссия, как сделать человека «сложным», более многогранным и креативным, как развивать все его способности, вовлекать в жизнеобеспечивающие процессы. Именно в этом ключе стоит вопрос: как сделать управление и более простым, и эффективным, и работающим.

Это верхний слой проблем. Он раскрывает свое существо только в том случае, если мы не теряем из вида коренные характеристики Российского государства как демократического, социального, правового, сильного.

В этом взаимодействии принципов и условий, в реальности растворяемых в трудноводимом разнообразии социальных отношений самым решающим фактором является человек, гражданин, население страны. В его Физическом, Нравственном, Творческом, Идеологическом, Психологическом здоровье, в его готовности и желании переустраивать и устраивать свою жизнь, состоит развитие

общества. В этом направлении работает тот параметр, который содержится в термине «социальное государство». Труд, творчество, гений человека оставляют следы в истории цивилизаций. Социальное государство всегда правовое и не может не быть таковым¹.

XXI век совершил громадный поворот в своем внимании к человеку, его правам, обязанностям, его безопасности и пробуждению импульсов к созиданию, творчеству, к продлению жизни и планетарной культуры. Поэтому совершенно понятны тезисы призывов и обещаний: ни шагу назад в обеспечении социальности нашего государства и всего общества. Даже в условиях кризиса эти постулаты современной российской истории не ослабевают. Несмотря на трудности в преодолении новых явлений этого периода (миграции, снижения уровня занятости, образования, огрехов в строительстве жилья, инфраструктуры нашей огромной территории), несмотря на низкие мировые рейтинги по оценке уровня качества и благ жизни населения страны, усилия по обеспечению социальности Российского государства не ослабевают. При этом достаточно распространенным является мнение, что «система государственной власти стала расцениваться как нечто противостоящее обществу и индивиду и объективно враждебное им»². Отсюда внимание к проблеме обеспечения социальности в деятельности государственных структур власти и органов местного самоуправления.

На чем строятся база социальности общества и оценки ее уровня?

В современном обществе все компоненты государственной деятельности в разной мере проявляют себя как социальные. Вместе с тем в структуре государственной деятельности выделяется социальный сектор как наиболее значимый для реализации формулы «государство—человек». Конституция Российской Федерации объявляет человека «высшей ценностью». За годы деятельности Конституционного Суда РФ утвердилась позиция защиты социальных прав граждан³.

Социальным может стать государство экономически сильное и развитое на своей собственной основе. Мы видим это на политике многих современных государств⁴. Необходимы развитие отечественного производства, своя химия, фармакология, строительство, разные направления переработки добывающей промышленности, нужны свои центры науки. Социальность определяется, прежде всего, экономической стабильностью страны. Все это сфера заботы государственной власти. Кризис не случайно обострил тему отношения общества к «государству» в смысле властных структур. Это пока единственный институт гражданского общества, к которому данное общество может апеллировать в трудные минуты истории,

¹ Маликова А.Х. Эволюция теории и практики правового и социального государства и их соотношение в историческом развитии // Государство и право. 2009. № 10. С. 36—41.

² Хабибулин А.Г., Селиванов А.И. Стратегическая безопасность Российского государства. Политико-правовое исследование. Формула права. М., 2008. С. 102.

³ Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества. М., 2008. С. 7.

⁴ Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Конституция, закон и социальная сфера общества. С. 12—26.

ждать разумных прагматичных и перспективных решений. *Поддержка развития социальной сферы — одна из основных политических и функциональных областей деятельности государства*⁵.

Практика показывает, что частный бизнес не очень-то обременяет себя вопросами социальности общества и удовлетворения потребностей населения. Типичная формула представлена мнением независимого журналиста А. Колесникова: «Здесь другой договор: вы сами работаете как сервисное государство — без демагогии и чрезмерного государственного вмешательства — и даете нам возможность нормально работать, в обмен на что мы платим налоги»⁶.

Это особая тема. Однако сказать об этом нужно в плане поставленной проблемы, ибо есть мост, который выводит бизнес на вопросы социальности общества. Частично *это вопрос организации услуг населению*, той формы общения, которая в значительной мере согласовывает интересы производителя и потребителя услуг. Здесь реализуется сфера договорных отношений малого и среднего бизнеса, в основном посреднического. Она регулируется ГК РФ, законодательством об отдельных направлениях этого бизнеса. Однако точного подсчета возможностей бизнеса в социальной сфере пока нет, как нет пока и механизмов пресечения его злоупотреблений в обслуживании населения. Главной темой реализации социальных функций в обществе остается пока тема государственных функций в социальной сфере и непосредственные контакты граждан с государственными структурами в области оказания услуг.

Как соотносятся функции государственных и муниципальных органов с их услугами?

Мы подошли к основной проблеме *соотношения социальной и сервисной функций государственных структур*. Очень важно найти те моменты деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые эти два направления сближают, но вместе с тем делают самостоятельными и предметно ответственными в организационном и правовом отношении.

Проследим это на примере деятельности Министерства здравоохранения и социального развития, которое в большом комплексе своих функций ведет и огромную работу по обеспечению трудоустройства безработных в условиях кризиса. При этом учитываются только те потерявшие работу, которые зарегистрировались. Таковых становится меньше, и потому есть основание сказать, что кризисное влияние в этой сфере убывает. Пресса же свидетельствует о наличии большого контингента безработных, не прошедших регистрацию. Точной статистики нет. Именно на фронте борьбы с безработицей видно, как плотно переплетаются функции социального плана и сервисного. Если речь идет об обеспечении новых или свободных и не занятых рабочих местах, об организации государственных или частных структур, привлекающих трудоспособное население, об обосновании пособий по

⁵ Сигов И.И., Слуцкий Е.Г. Социальное государство: сущность, критерии и приоритеты развития. СПб., 2007. С. 151; Осейчук В.И. Конституционные основы строительства демократического правового социального государства. Тюмень, 2006. С. 427; Хусаинов З.Ф. Экономическая функция Российского государства: Социально-правовые аспекты. Казань, 2008.

⁶ Колесников А. Нефть в обмен на рейтинг // Ведомости. 2009. 6 ноября.

безработице, — это прямые государственные функции соответствующих федеральных министерств, аналогичных структур субъектов РФ, органов муниципального управления.

Если речь идет об оказании помощи конкретному искателю работы (Иванову, Сидорову), — это случай оказания услуги информационной и(или) организационной, юридической.

Обращаем на это внимание потому, что *в управленческой практике критерий различия функций государственного управления и государственных услуг потерян и не учитывается при оценке деятельности исполнительной власти*. К сожалению, потеря этого критерия все более прочно усваивается на уровне правового оформления нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных и муниципальных структур. Об этом свидетельствуют положения об органах исполнительной власти и административные регламенты.

Грамотный подход заложен в Постановлении Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Как видим, это отражено на самом низком уровне нормативных актов — в регламентах. Но в положениях об органах и в проектах законов такое разделение сфер реализации функций и услуг все чаще нивелируется. При этом игнорируется главное правовое различие между правовыми актами по методам реализации функций и оказания индивидуальных услуг гражданам и организациям.

По результатам функций органов исполнительной власти возникают и принимаются нормативные правовые акты, а также общие адресные акты относительно конкретных организаций в сфере ведения соответствующих органов исполнительной власти. Они касаются волеизъявления государственных органов в области организации, регулирования, контроля, координации, исполнения и иных форм по всем предметным направлениям государственной деятельности, т.е. в области государственных функций.

В области оказания государственных услуг, в частности через технологию «одного окна» (теперь эта форма переименована в «единое окно»), принимаются индивидуальные акты, имеющие юридическую силу подтверждения субъективного права индивида, если они приняты в рамках полномочий соответствующих органов и в установленной законом форме.

Предоставление услуг — одна из многих функций государственных и муниципальных органов

К настоящему времени, после аврального сокращения функций органов исполнительной власти на заре административной реформы и разработки новых положений об этих органах, наступил этап наибольшего внимания к сфере государственных услуг. По этому критерию в основном оценивается состояние социальности государственного управления. Внимание к социальной функции государства даже в условиях кризиса не может быть ослаблено, считает Председатель Правительства России. Это неопровержимо. Сфера оказания государственных услуг становится и полигоном для информационно-технологических инноваций.

Завершающаяся ФЦП «Электронная Россия» передает свои задачи институту «Электронное правительство» — сетевой совокупности структур, создающих инфраструктуру электронных технологий по инфокоммуникационному обслуживанию деятельности государственных и муниципальных органов всех иных участников информационных отношений. Уже накапливается определенный опыт, который позволяет перейти к подготовке Федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций». Такой проект представлен группой депутатов Государственной Думы.

В сферу действия этого закона включены 500 федеральных услуг, 120 региональных и 120 муниципальных услуг. В порядке подготовки к этой работе, в ходе обсуждения Плана реализации Стратегии информационного общества выносились 46 услуг по линии Министерства связи и массовых коммуникаций, более 60 услуг общего характера⁷.

Заметим, что в названии проекта закона услуги находятся на первом месте относительно функций. В самом тексте этого проекта смешение функций и услуг выражено формулировкой — «услуг (функций)», т.е. как бы равнозначных понятий. В то время как число и содержание услуг всегда зависит от специфики и содержания функций, выполняемых определенным органом. Если даже услуги будут рассматриваться как единый комплекс работ, обеспечиваемых на федеральном уровне (500 услуг), то участие в их обеспечении выполняют различные органы исполнительной власти в соответствии с их сферой функциональной деятельности, их полномочиями.

В теоретическом плане можно сделать вывод, что социальное государство в определенной части является и сервисным государством. Но при этом нужно иметь в виду, что только сервисные задачи и работа в этом направлении не исчерпывают функций государственных и муниципальных органов в области социальной сферы. Это, пожалуй, конечный итог каждой социальной функции — *предоставить условия для граждан и организаций реализовать свои социальные и иные права*. Для этого необходимо неуклонное выполнение базовых государственных социальных функций. Конституционной основой социальности Российского государства является глава вторая Конституции Российской Федерации о правах и обязанностях человека и гражданина, где содержится основной перечень социальных прав каждого, находящегося под юрисдикцией России. Социальность государства обеспечивается, прежде всего, федеральными законами, актами Президента и Правительства, деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти, актами органов местного самоуправления.

Примером целенаправленного решения выхода из кризиса не за счет увеличения числа услуг, а за счет развития самой территории, ее производства и иных источников повышения уровня благосостояния населения может быть опыт субъектов Российской Федерации по реализации программ «Урал промышленный — Урал полярный». Только в Челябинской области в 2009 г. в результате поддержки инвестиционных проектов предполагалось создать более 9 тыс. рабочих мест, а с

⁷ См.: Бородулин И. Провайдер для «электронного правительства». Опыт и сеть «Почты России» могут быть использованы при реализации программы // Независимая газета. 2009. 23 окт.

учетом малого бизнеса — порядка 17 тыс.⁸ При такой ситуации поиск пособий по безработице и трудоустройству потеряет свою остроту. Аналогичная работа проводится и в Ханты-Мансийском автономном округе — Югра.

Рассматривая теоретическую модель и конституционную практику разных стран при построении социальной государственности, А.В. Серегин считает правильным назвать эту сторону деятельности государственных органов власти как «оформление признаков социально-гарантийного государства»⁹. При этом весьма важно так формулировать нормы законов и иных нормативных актов, чтобы они соответствовали правилам нормативно-правовой техники. Тексты нормативно-правовых актов должны быть ясными, т.е. изложенными в доступной языковой форме, компактными, логичными, последовательными и теоретически непротиворечивыми¹⁰. С автором следует согласиться.

Таким образом, законодательство по существу должно обеспечивать социальность всей государственно-управленческой деятельности через функции органов исполнительной власти по обеспечению материальной основы и других условий реализации прав граждан. Чем интенсивнее и качественнее будет развиваться социальная инфраструктура страны (школы, вузы, жилье, больницы, подготовка специалистов всех необходимых профессий), *тем менее люди будут обращаться в государственные органы за индивидуальной услугой*. Услуги все более будут реализовываться автоматически и с наименьшим бюрократическим вкладом чиновников. Этому способствуют развивающиеся электронные формы деятельности государственных и муниципальных органов на базе деятельности «электронного правительства».

Что мешает расширению фронта электронных услуг населению и организациям?

В этом контексте полезно рассмотреть два документа правового характера, которые затрагивают общие, нормативно закреплённые социальные условия реализации прав граждан и проблемы реализации услуг по обеспечению субъективных прав граждан.

В первом случае имеем в виду «Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», утверждённое Министерством экономического развития РФ 5 октября 2009 г. № 395. Этот документ интересен с точки зрения его правового оформления, четкого определения предметной области регулирования, создания гарантий для реализации прав в области государственной регистрации и формирования кадастра в этой области и определения организационной, технологической и информационной основы для оказания конкретных услуг гражданам и организациям. Это очень полезный и ожидаемый документ, организующий работу территориальных орга-

⁸ Моисеев Д. На Южном Урале готов план посткризисных мер // Независимая газета. 2009. 23 окт.

⁹ Серегин А.В. Теоретическая модель и конституционная практика построения социальной государственности // Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009. С. 62—68.

¹⁰ Там же. С. 65.

нов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра недвижимости и картографии в субъектах Российской Федерации.

Во-первых, он предусматривает непосредственное взаимодействие с физическими лицами: обеспечивает прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством срок.

Во-вторых, документ предусматривает информационное взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе на основании заключенных соглашений с органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, с организациями, привлекаемыми для исполнения государственных функций. Это обеспечивает функционирование системы «одного окна» или действий многофункциональных центров по оказанию услуг гражданам и организациям.

В-третьих, Приказ № 395 предусматривает участие названных органов «в работе по созданию, внедрению, сопровождению и ведению автоматизированной системы Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, автоматизированной системы государственного кадастрового учета объектов недвижимого имущества, а также информационно-коммуникационной системы, необходимой для функционирования данных информационных систем». Приказ подробно указывает, что должны делать территориальные органы Федеральной службы регистрации, какими правами они пользуются и как организуют свою работу.

Однако нельзя сказать, что в этом документе соблюдаются правила юридической техники и что имеется полная ясность в различия функций и полномочий органов, ведущих этот кадастр. О функциях вообще нет речи, за исключением только п. 7.6¹¹. Все направления работ представлены как *полномочия* и отдельно, в рамках полномочий, как **права** органа управления.

Второй документ, на который в связи с рассматриваемой темой необходимо обратить внимание, — Постановление Правительства РФ от 3 октября 2009 г. №796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг», которым утверждены соответствующие Правила¹². В этом Постановлении сказано, что на базе центра предоставляется не менее 50 государственных (муниципальных) услуг по четырем направлениям. Они включают услуги по: а) социальной поддержке населения; б) регистрации прав на недвижимое имущество; в) определению или подтверждению гражданско-правового статуса заявителя; г) регулированию предпринимательской деятельности. Заметим, что этот пункт «г» преувеличивает значение информационного и технологического обеспечения услуг. «Регулирование» — это полномочие федерального органа по всем его функциям. Здесь речь должна идти об обеспечении

¹¹ Часть II этого Приказа называется «полномочия», но в основном содержит описание предметной деятельности управления, т.е. его функций. Здесь же затронуты и его полномочия по обращению в суд, по принятию решений о возврате (зачете) уплаченных средств. Далее имеется п. 8, который посвящен тому, какое «Управление имеет право». Не учитывается, что сам термин «полномочие» и есть указание на право субъекта.

¹² Российская газета. 2009. 14 окт.

потребностей субъективного характера физических лиц и разных форм организаций. Следовательно, термин «регулирование» не может быть реализован в области индивидуальных услуг, и тут возможны уточнения.

Правила, утвержденные этим Постановлением, предусматривают подробное описание процедур работы центра. Заметим, что центр работает в обычном контактном режиме на основе традиционных письменных запросов. Вместе с тем он оборудуется программными и аппаратными средствами, позволяющими осуществить внедрение и обеспечить функционирование необходимых для предоставления услуг программно-аппаратных комплексов, а также информационной системы центра. Предусмотрены автоматизация документационного обеспечения деятельности центра, использование электронной подписи и обмен электронными документами с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и (или) организациями, участвующими в предоставлении государственных (муниципальных) услуг. Предусматривается и взаимодействие информационной системы центра с другими информационными системами органов исполнительной власти и местного самоуправления. Это очень хорошо. Однако стоит вспомнить, что такой ориентации для органов исполнительной власти пока нет. И, главное, нет законодательного решения о переходе органов исполнительной власти на электронный документооборот. Это тоже препятствие на пути реализации политики в области государственных услуг. Как видим, до полного перехода на автоматизированные формы реализации услуг публичного сектора еще потребуется время.

Проблема отставания принятия крупных правовых решений в управлении подтверждается и процессом обсуждения проекта ФЗ о торговле. Если учитывать большинство предложений по проекту в процессе второго чтения в Государственной Думе, то, как говорят участники, получится совсем другой закон. Значит, не все точки зрения и реальные условия были учтены. Такой вариант принятия новых законов (соблюдение сроков, установленных в административном порядке) чреват появлением его дополнений и изменений еще до вступления в действие.

Обозреваемый в данном случае материал позволяет сделать некоторые выводы.

1. В области правового регулирования отношений, обеспечивающих условия и факторы упрочения признаков социального государства в условиях кризиса, заметны существенные сдвиги. Вертикаль согласования правовых актов от закона до уровня правоприменения при поддержке правительственных и ведомственных правовых актов приобретает явные очертания. Заметно отставание верхнего уровня — самого Закона, но, быть может, это имеет свои позитивные стороны. Закон должен будет учесть импульсы, идущие от практики. Именно в этом ключе еще предстоят дискуссии относительно ФЗ «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций». Хотя, если судить по сообщениям прессы, усиливается накал административного ресурса и определяются весьма сжатые сроки его принятия.

2. При выстраивании праворегулирующей вертикали, возможно, не сразу, но обязательно повысится степень согласованности норм и координации действий по направлению к правовой культуре деятельности государственного аппарата, с одной стороны, и более естественного и продуктивного вживания информацион-

ных технологий в практику управленческих систем, с другой. Заметим, что здесь наиболее консервативной частью остаются аппараты федерального и регионального уровня органов исполнительной власти.

Проблема документирования информации, готовой к электронному обороту не на основе сканирования и дублирования форм документов (бумажные-электронные), а как первичная основа для информационного взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, не исчезает.

3. Пакетный подход к разработке нормативных правовых актов значительно продвигает и решение проблем юридической техники, позволяет наиболее правильно определить предмет, цели и методы регулирования, разграничить уровни полномочий участников функциональных и сервисных структур, уточнить и сделать едиными термины и понятия, которыми пользуются проектные и законодательные структуры. Было бы идеально иметь ФЗ об использовании информационной техники в деятельности государственных и муниципальных органов и одновременно — отдельный закон о государственных и муниципальных услугах. Этому должен сопутствовать и ФЗ о порядке перехода государственного и муниципального управления на электронную форму документирования и документооборота.

4. Общий вывод касается сближения таких регулирующих и мобилизующих общество институтов, как государственная политика, законотворчество и правоприменение. Именно эта связь усилит укрепление законности, снижение надежд на «выгоду» правового нигилизма; она способна укрепить нравственную основу отношений, т.е. выявить признаки зрелости гражданского общества и социальности государства современной России на новой информационной и технологической основе.

В связи с обсуждением темы оказания государственных и муниципальных услуг возникает немало правовых, организационных, технологических вопросов, которые потребуют дополнительных публикаций и дискуссий. В частности, специалисты Института государства и права РАН считают, что в проекте ФЗ «Об общих принципах организации государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» стоило бы более полно представить такие позиции, как: цель закона в области услуг, субъекты — участники процессов оказания услуг, дать определение государственных и муниципальных услуг и указать на основания их классификации, уточнить состав принципов и учесть еще ряд положений. Можно надеяться, что еще предстоит публичное обсуждение этого проекта. В любом случае стоит рассчитывать на устранение в нем смешения услуг и функций органов исполнительной власти. Исполнение функций государственных и муниципальных органов заслуживает специального федерального закона.

Контактные данные автора: iggran@iggran.ru