
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Тимур Геннадиевич Какохо
Руководитель Аппарата
Татарстанского регионального
отделения Ассоциации юристов России
E-mail: timur892@gmail.com

Правовая идеология «сервисного государства»

Аннотация. Актуальность статьи определяется необходимостью исследования доктрины «сервисного государства», основанной на концепции либертарианства, но в дальнейшем утратившей многие свои характеристики. Предметом исследования выступают идеологическая основа «сервисного подхода» к организации государственного управления, а также вытекающие из нее элементы административной реформы, нацеленной на внедрение принципов эффективности, открытости и доступности публичной власти. Цель – анализ догматических основ «сервисного государства» и вариантов его внедрения в текущую управленческую деятельность органов государства. Используются логический и сравнительно-правовой методы исследования. Выделены особенности реализации принципов «сервисного государства» в системе организации государственной власти в Германии и Соединенном Королевстве. Обозначены основные направления влияния постулатов «сервисного государства» на публично-правовые институты Российской Федерации.

Ключевые слова: «сервисное государство», публичное управление, государственная власть, эффективность, открытость, дерегулирование.

Timur Gennadievich Kakokho
Head of the Administrative Apparatus of
Tatarstan Regional Office of
the Russian Association of Lawyers

15

Legal Ideology of «Service State»

Annotation. The relevance of the present paper is determined by the need to research doctrine of a «service state», which is based on the concept of «libertarianism», but then lost many of its characteristics. The subject of the research is represented by ideological foundation of a «service approach» to organization of public administration and elements of administrative reform arising from it, aimed to implement principles of effectiveness, openness, and availability of public authorities. The purpose of the work is to analyze dogmatic grounds of the «service state» and varieties of its implementation in current administrative activities of state bodies. The author applies logical and comparative-legal methods of research. The author also isolates the peculiarities of realization of the «service state» principles in the system of organization of state power in Germany and United Kingdom; and depicts the main directions in the influence of a «service state» postulates on public legal institutions of the Russian Federation.

Keywords: «service state», public administration, state power, effectiveness, openness, deregulation.

Современное государство существенно отличается от тех канонических систем, которые были заложены Вестфальской системой, отталкивающейся от неограниченности суверенитета, классической модели государственных границ (определяющих территориальное верховенство власти) и гражданства (устанавливающего личную связь человека с моделью организации публичной власти). В настоящее время усложнение взаимодействия человека, общества и государства обуславливает смену парадигмы, в основе которой лежит партисипативность — соучастие, в котором нет сюзерена, где участники дополняют друг друга и равны в своем базовом статусе. Это привело к внедрению таких понятий, как эффективность, доступность и открытость государства. Даже регулятивные функции становятся все более модераторскими. Такие глобальные изменения должны строиться на определенной правовой идеологии. Новое видение организации публичной власти связано с понятием «сервисного государства», первоначально черпавшего себя в теории либертарианства (в его постулатах о минимальном государстве).

Такие корни отчасти сослужили «медвежью услугу» — наличие в либертарианстве крайних идей о построении безгосударственного общества на основе принципов рыночной экономики (агоризм, родоначальником которого считается экстравагантный исследователь С. Конкин Третий [1]) приводит к жесткой критике самого «сервисного подхода». Это оставляет без необходимого внимания те преимущества (повышение эффективности власти, сокращение административного аппарата и бюджетных расходов), которые позволяют адаптировать концепт «сервисного государства» к национальным требованиям любой страны [2, с. 9]. Указанное противоречие обуславливает изучение правовой идеологии «сервисного государства», ее применимости к традициям, сформировавшимся ко времени ее внедрения.

Имплементация идеи «сервисного государства» стала происходить в 80–90-х гг. прошлого столетия как ответ на кризис концепции государства всеобщего благоденствия, когда стало понятно, что публичная власть не может быть «всевидающим оком» и оперативно реагировать на все быстро меняющиеся запросы в силу громоздкости бюрократической системы. Необходимо участие самих граждан в решении общих задач. Ручное управление не может обеспечить необходимый уровень взаимодействия всех вовлеченных в него субъектов, которое должно быть максимально упрощено [3]. В настоящее время считается бесспорным тезис об активном участии граждан в управлении делами государства. Пассивность приводит к деградации политических и общественных институтов [4, 5].

Обратимся к зарубежному опыту. Так, развитие сервисных начал в Германии наиболее подробно исследовано А. Ф. Васильевой [6], представившей общее понимание позитивных публичных услуг государства как одного из основных элементов немецкой доктрины административного права. Оно черпает себя в понятии позитивного государственного управления, которое предполагает обязанность государства участвовать в организации и регулировании «общих дел». Выделение негативного аспекта государственной деятельности, нацеленного на недопущение нарушений и реализацию властных полномочий, в этой части уравнивается возможностью как позитивных действий самого государства, так и действий от его имени. А. Ф. Васильева дополнительно указывает, что внедрению сервисного подхода в Германии способствовала ориентация Евросоюза на сохранение конкурентных начал во всем, что связано с обеспечением жизнедеятельности общества (даже если в этой сфере устанавливается прерогатива органов государства).

Понимание сервисного государства, которое стало выстраиваться в Великобритании (и ряде других стран), основывается на классических постулатах либертарианства, которые можно выразить показательной фразой Р. Нозика:

«Существование государства с более обширными полномочиями, чем минимальное, оправдать невозможно» [7]. Если государство должно быть минимальным, то выполнение общественных задач должно реализовываться негосударственными органами. Методологическое разделение государства и гражданского общества породило идею «третьего сектора» — совокупности некоммерческих организаций (НКО), выполняющих общественные функции [8]. В этом случае государство вовлекает НКО в сферу публичного управления [9]. Главный тезис заключается в том, что именно НКО находятся ближе к пониманию реальных потребностей граждан и общин, а значит, могут эффективнее решать возникающие проблемы [10]. НКО становятся партнерами государства по формированию публичной политики, текущей повестки государственных задач и ее разрешения [11]. В Швеции доктрина государства всеобщего благоденствия пошла еще дальше: третий сектор рассматривается как альтернатива дерегулирования и приватизации государственных функций (их передачи частным компаниям) [12].

Концепция «сервисного государства» стала основой для значимых преобразований в организации государственной власти. К ним следует отнести: внедрение рыночных моделей управления и критериев эффективности, система «обратной связи» и качества обслуживания, деконцентрация власти и дерегулирование различных сфер общественной жизни [13, с. 152–155]. Это предопределило обновление «публичного менеджмента», введение «3 E's concept: economy, effectiveness, efficiency» [14]. Его следствием стало право граждан на хорошее государственное управление (Good Governance [15, с. 4]), где государство не оценивается как абсолют (публичные институты могут обеспечивать «хищнические» интересы правящей группы). Эталоны эффективности должны определять общую политику, направленную на улучшение качества жизни граждан. Сделаем ремарку — единого определения «хорошему управлению» на международном уровне не существует [16]. В то же время Совет по правам человека установил ключевые атрибуты «хорошего управления»: демократические институты; сервисный подход в системе оказания государственных услуг; верховенство права; борьба с коррупцией.

На европейском уровне ст. 41 Хартии Европейского Союза об основных правах закрепляет право на хорошее управление. Это предопределило поиск критериев, которые на международном уровне получили свое закрепление в различных рейтингах (в их числе рейтинг восприятия коррупции, осуществляемый Transparency International, индекс лучшей жизни ОЭСР — OECD Better Life Index, индекс человеческого развития ПРООН и др.), которые выступают также оценочным критерием для предоставления международной помощи (имеют значение для стран — доноров).

Анализ зарубежного опыта и его сопоставление с некоторыми российскими нормативными актами показывает, что концепция «сервисного государства» — это не какая-то жесткая догма с заранее установленными канонами. Даже беглый взгляд на понимание публичных услуг в Германии и Великобритании позволяет увидеть вариации, которые формируются за счет национальных правовых традиций, общих подходов к определению взаимодействия государства и гражданского общества. Общий вывод заключается в том, что концепцию сервисного государства нельзя воспринимать как покушение на суверенные полномочия публичной власти [17, с. 7], хотя заметное перераспределение полномочий, существенная децентрализация становятся следствием ее внедрения. В то же время справедливы опасения Н. А. Дмитрика о том, что «дальнейшая конвергенция бизнес-управления и государственного управления» может обострить возникающие противоречия. Принципы деятельности коммерческой организации не учитывают все факторы, которые обуславливают деятельность органов государства. Даже самую правовую связь «гражданство» нельзя рассматривать как контракт [18]. Но в каждом конкретном случае государство должно само определять область неприкасаемого.

В общем мировом векторе внедрения элементов концепции сервисного государства Российская Федерация не стала исключением. Знаковым элементом ее признания следует считать принятие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». При этом, с одной стороны, нормативный акт не отказался от использования термина «функция» (традиционного для административного права при определении основных направлений деятельности органов публичной власти), а с другой – ввел в оборот понятие государственной услуги. А. М. Гоголев видит в этом следование диспозитивным методам и приоритету интересов личности и гражданского общества [19].

«Сервисное государство» предполагает открытость государственного управления, что реализуется в нашей стране рядом Федеральных законов: от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»; от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и др. Аналогичные законы принимаются на региональном уровне, например, Закон Республики Татарстан от 16.01.2015 № 3-ЗРТ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Республики Татарстан и органов местного самоуправления в Республике Татарстан». Правовая идеология данного вектора развития привела к тому, что появился новый постулат «Открытое правительство» – обновленной модели государственного управления [20, с. 7]. Для продвижения идеи прозрачности государственного управления рядом государств создана межправительственная инициатива – Партнерство «Открытое правительство» [21].

Необходимо отметить, что в критике «сервисного государства» идеологические моменты занимают значительное место. Так, нередко происходит противопоставление концепту «сильное государство». Здесь заметен отход от одиозного термина «полицейское государство», главная цель видится в усилении государственных начал и возможности влияния публичных институтов на регулирование максимальной сферы общественных отношений. В этом аспекте Е. В. Титова проводит исторические параллели противостояния «западников» и «русофилов»: теории «сервисного государства» как раз принадлежат западноевропейские корни. При этом автор подчеркивает, что сам по себе сервисный подход «предполагает оптимизацию властно-правового взаимодействия основных субъектов государства и человека посредством информационно-коммуникационных технологий в парадигмах “электронного государства” и “информационного общества”» [22]. В этом аспекте «сильное государство» не должно отрицать сервисных начал, которые направлены на повышение взаимодействия публичных институтов и граждан. В обеих характеристиках эффективность и авторитет государства являются связующими элементами.

Заслуживает внимания тезис, выделенный И. А. Кравцем, о необходимости конституционализации цифрового формата общения граждан с органами власти и формирования «информационных и цифровых гарантий российского конституционализма» [23, с. 12]. Ранее И. Л. Бачило указывала, что «социальное государство в определенной части является и сервисным государством» (тем самым определив его конституционный вектор развития, связав с общими принципами, вытекающими из ст. 7 Конституции РФ) [24, с. 9].

Несмотря на острые дискуссии вокруг идеологии сервисного государства, сама система в Российской Федерации состоялась и имеет национальные особенности. В центре классической модели оказания государствам позитивных услуг находятся: сеть многофункциональных центров (МФЦ), работающих по принципу «одного окна»; внедрение удаленного доступа через сервер «Госуслуги»; межведомственное электронное взаимодействие; создание специализированных

государственных порталов (ярким примером могут служить личные кабинеты налогоплательщиков); функционирование различных единых информационных систем. Без каждого из этих элементов сложно представить современную социальную жизнь граждан России.

Есть и базовые достижения сервисного подхода: ликвидированы многочисленные административные барьеры; снизился уровень мелкой бытовой коррупции; ускорился процесс взаимодействия гражданина и государства. Сейчас уже никого не повергает в шок необходимость получения того или иного разрешительного документа. При этом набор предоставляемых услуг постоянно расширяется, как и круг субъектов, имеющих возможность дистанционного обращения.

Приведенные достижения обуславливают дальнейшее продвижение идей «сервисного государства». При этом зарубежный опыт показывает, что в этом процессе возможна вариативность. Каждое государство должно само определить перечень неприкасаемых функций и полномочий, которые не должны подвергаться классическому рыночному воздействию. Не в каждом аспекте публичной деятельности применимы правила экономической конкуренции. В то же время повышение эффективности власти — тренд, имеющий значение для любого государства вне его политических предпочтений. Он и должен выстраивать структуру и содержание правовых актов, реализующих общие постулаты «сервисного государства».

Пристатейный библиографический список

1. Конкин Третий С. Э. Новый либертарный манифест. М., 2012.
2. Романовская О. В. Публично-правовые аспекты теории сервисного государства // Гражданин и право. 2018. № 10. С. 3–14.
3. Курданова М. Х. Конституционные основы социального государства в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 21–32.
4. Тихомиров Ю. А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 5–18.
5. Романовская О. В. Конституция и Не-Государство // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 3–8.
6. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М. : РАП, 2012.
7. Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М. : ИРИСЭН, 2008.
8. Macmillan R. Distinction in the Third Sector // Voluntary Sector Review. 2013. Vol. 4, № 1. Pp. 39–54.
9. Williams B. N., Kang S.-C., Johnson J. (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public Value Failures in Co-Production Processes // Public Management Review. 2016. Vol. 18, № 5. P. 692–717.
10. Brandsen T., Honingh M. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions // Public Administration Review. 2016. № 76. Pp. 427–435.
11. Alcock P. A Strategic Unity: Defining the Third Sector in the UK // Voluntary Sector Review. 2010. Vol. 1, № 1. Pp. 5–24.
12. Pestoff V. A. Third sector and co-operative services — An alternative to privatization // Journal of Consumer Policy. 1992. Vol. 15. Pp. 21–45.
13. Экономическое право : учебник / под науч. ред. Н. С. Бондаря. М. : Проспект, 2021.
14. Brunsson K. Economy, Efficiency, Effectiveness / The Teachings of Management. SpringerBriefs in Business, 2017. Pp. 37–43.
15. Doornbos M. R. Good governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor // Journal of International Affairs. 2003. Vol. 57, № 1. Pp. 3–17.
16. About good governance. OHCHR and good governance. URL : <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>.

17. Погодина И. В. Вовлеченность граждан в государственное управление или «совместное руководство»: методы и формы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 4. С. 6–8.
18. Дмитрик Н. А. Государства в своем праве // Закон. 2021. № 11. С. 65–77.
19. Гоголев А. М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 19–25.
20. Несмеянова С. Э., Колобаева Н. Е., Мочалов А. Н. «Открытое правительство» и права человека // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 5. С. 5–14.
21. Open Government Partnership. URL : <https://www.opengovpartnership.org/>.
22. Титова Е. В. К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека // Lex russica. 2018. № 11. С. 69–82.
23. Кравец И. А. Информационный и цифровой конституционализм и конституционные общественные инициативы в условиях российского правового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 9–15.
24. Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 1. С. 3–11.

References

1. Konkin Tretij S. E. Novyj libertarnyj manifest. [New Libertarian Manifesto.] М., 2012.
2. Romanovskaya O. V. Publichno-pravovye aspekty teorii servisnogo gosudarstva // Grazhdanin i pravo. [Public law aspects of the theory of the service state // Citizen and Law] 2018. No. 10. Pp. 3–14.
3. Kurdanova M. H. Konstitucionnye osnovy social'nogo gosudarstva v kontekste konstitucionnoj reformy 2020 goda // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. [Constitutional foundations of the social state in the context of the constitutional reform of 2020 // Relevant issues of the Russian law.] 2022. No. 5. Pp. 21–32.
4. Tihomirov YU. A. Dinamika upravleniya v sovremennom obshchestve // Zhurnal rossijskogo prava. [Dynamics of management in modern society // Journal of Russian law] 2021. No. 11. Pp. 5–18.
5. Romanovskaya O. V. Konstituciya i Ne-Gosudarstvo // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [Constitution and Non-State // Constitutional and municipal law.] 2021. No. 4. Pp. 3–8.
6. Vasil'eva A. F. Servisnoe gosudarstvo: administrativno-pravovoe issledovanie okazaniya publichnyh uslug v Germanii i Rossii. [Service state: administrative and legal research on the provision of public services in Germany and Russia] М. : RAP, 2012.
7. Nozik R. Anarhiya, gosudarstvo i utopiya. [Anarchy, state and utopia] М. : IRISEN, 2008.
8. Macmillan R. Distinction in the Third Sector // Voluntary Sector Review. 2013. Vol. 4, No. 1. Pp. 39–54.
9. Williams B. N., Kang S.-C., Johnson J. (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public Value Failures in Co-Production Processes // Public Management Review. 2016. Vol. 18, No. 5. Pp. 692–717.
10. Brandsen T., Honingh M. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions // Public Administration Review. 2016. No. 76. Pp. 427–435.
11. Alcock P. A Strategic Unity: Defining the Third Sector in the UK // Voluntary Sector Review. 2010. Vol. 1, No. 1. Pp. 5–24.
12. Pestoff V. A. Third sector and co-operative services – An alternative to privatization // Journal of Consumer Policy. 1992. Vol. 15. Pp. 21–45.

13. Ekonomicheskoe pravo : uchebnik [Economic law: textbook] / under scientific edition of N. S. Bondar'. M. : Prospekt Publishing house, 2021.
14. Brunsson K. Economy, Efficiency, Effectiveness / The Teachings of Management. SpringerBriefs in Business, 2017. Pp. 37–43.
15. Doornbos M. R. Good governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor // Journal of International Affairs. 2003. Vol. 57, No. 1. Pp. 3–17.
16. About good governance. OHCHR and good governance. URL : <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>.
17. Pogodina I. V. Vovlechennost' grazhdan v gosudarstvennoe upravlenie ili «sovmestnoe rukovodstvo»: metody i formy // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. [Involvement of citizens in public administration or “joint leadership”: methods and forms // State power and local self-government] 2020. No. 4. Pp. 6–8.
18. Dmitrik N. A. Gosudarstva v svoem prave // Zakon. [States in their own law // Law] 2021. No. 11. Pp. 65–77.
19. Gogolev A. M. Nekotorye tendencii i zakonomernosti stanovleniya i razvitiya gosudarstvennogo administrirovaniya // Administrativnoe pravo i process. [Some trends and patterns of formation and development of public administration // Administrative law and process] 2018. No. 2. Pp. 19–25.
20. Nesmeyanova S. E., Kolobaeva N. E., Mochalov A. N. «Otkrytoe pravitel'stvo» i prava cheloveka // Elektronnoe prilozhenie k Rossijskomu yuridicheskomu zhurnalu. [“Open government” and human rights // Electronic supplement to the Russian legal journal] 2018. No. 5. Pp. 5–14.
21. Open Government Partnership. URL : <https://www.opengovpartnership.org/>.
22. Titova E. V. K voprosu o konstitucionno-pravovoj koncepcii vzaimodejstviya gosudarstva i cheloveka // Lex russica. [To the question of the constitutional and legal concept of interaction between the state and the person // Lex russica.] 2018. No. 11. Pp. 69–82.
23. Kravec I. A. Informacionnyj i cifrovoj konstitucionalizm i konstitucionnye obschestvennye iniciativy v usloviyah rossijskogo pravovogo prostranstva // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [Information and digital constitutionalism and constitutional public initiatives in the conditions of the Russian legal space // Constitutional and municipal law] 2020. No. 9. Pp. 9–15.
24. Bachilo I. L. Gosudarstvo social'noe ili servisnoe? (informacionno-pravovoj aspekt) // Pravo. Zhurnal Vysshej shkoly ekonomiki. [Social or service state? (information and legal aspect) // Law. Journal of the Higher School of Economics] 2010. No. 1. Pp. 3–11.