

6. BVerfGE 69, 315 – Brokdorf Decision of the First Senate 1 BvR 233, 341/81 f [Электронный ресурс] // TEXAS LAW. – Режим доступа: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/hp?id=656>. – Дата доступа: 27.06.2020.

7. Галда, В.Н. Концепции административно-правового регулирования охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий в зарубежных государствах / В.Н. Галда, М.М. Звягин, И.А. Солодов // Адм. и муницип. право. – 2009. – № 9. – С. 40–48.

8. Рябцев, Л.М. Конституционно-правовые аспекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий / Л.М. Рябцев, В.С. Климченя // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 94–105.

Дата поступления в редакцию: 11.09.20

V.S. Klimchenya, Candidate of Juridical Sciences, Dean of the Law Faculty in the Academy of the MIA

PERMANENT PLACES FOR MASS EVENTS: CONCEPT AND CRITERIA FOR THEIR DEFINITION

The article deals with provisions of the Republic of Belarus Law, "About mass events in Republic of Belarus", determining the procedure for holding mass events in permanent places. The author formulates a definition of the concept of "permanent place for holding mass events" and proposes the criteria for assigning certain territories of settlements to permanent places for holding mass events and norms of their capacity.

Keywords: mass events, permanent places for holding mass events, human rights, freedom of gathering.

УДК 342.9

Ю.В. Козяк, ад'юнкт навучна-педагагічнага факультэта Акадэміі МВД Рэспублікі Беларусь

КОНЦЕПЦИЯ СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА КАК ДОКТРИНАЛЬНАЯ ПЛАТФОРМА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Исследуются перспективы институционализации государственных услуг в системе развивающихся общественных отношений, построенных с учетом концепции сервисного государства. Обосновывается тезис, согласно которому концепция сервисного государства обуславливает необходимость рассмотрения части функций органов исполнительной власти Республики Беларусь в качестве публично-правовой услуги, оказываемой государством в силу возложенной на него обязанности по защите прав граждан. Выявлены и систематизированы предпосылки восприятия функций органов исполнительной власти как публично-правовой услуги, предлагается их общая характеристика.

Ключевые слова: государственная услуга, институционализация государственных услуг, сервисное государство, публично-правовая услуга.

Эволюционные качественные изменения в развитии государства и общества обуславливают значимость совершенствования административного управления в сфере реализации функций государства. В правовом социальном и демократическом государстве человек есть цель, а не средство для достижения государственных интересов. Следовательно, объяснима необходимость обеспечения таких задач управленческого воздействия государства на общество, как достижение общественного блага, реализация прав, обслуживание интересов и потребностей граждан [1, с. 8–9]. При этом сохраняется задача экономической и политической стабильности государства. Стремление к равновесию интересов государства, общества и гражданина приводит к постоянному поиску идеальной концепции, а затем и модели государственного управления.

В современной теории административного управленческого права наряду с характеристиками государства как «правовое» и «социальное» чаще встречаются «эффективное», «сервисное», «информационное», «электронное». Как отмечает И.У. Аубакирова, здесь «усматривается стремление осмыслить процесс сближения традиционных государственно-управленческих способов, технологий и приемов с подходами в бизнес-менеджменте (теория нового общественного управления)» [1, с. 8–9].

Данные технологии и концепции обусловили рассмотрение части функций органов исполнительной власти Республики Беларусь в качестве публично-правовой услуги, оказываемой

государством в силу возложенной на него обязанности по защите прав граждан. Сам термин «государственная услуга» в белорусском законодательстве не закреплен. Для того чтобы его определить, необходимо рассмотреть концепцию сервисного государства или иные подобные доктрины, являющиеся теоретико-идеологической платформой развития государственных услуг в Республике Беларусь.

Наиболее убедительным доктринально-теоретическим основанием в современных западных демократиях называют концепцию сервисного государства, возникшую в середине 80-х – начале 90-х гг. прошлого столетия. Реформа Publicservices (публичных (государственных) услуг) стала центральным объектом в технологии управления и основой теории «сервисного государства», согласно которой экономическое и социальное благополучие общества напрямую зависит от уровня открытости и ориентированности на потребности граждан публичного сектора [2, с. 192].

Закрепление идеи «сервисного государства» на практике произошло путем принятия хартий граждан в конце прошлого столетия. По своей сути, хартии устанавливали стандарты услуг и описывали процедуру повышения их качества. Впервые хартии были приняты в Великобритании, однако к началу XXI в. такие были приняты в ряде других стран (1992 г. – Бельгия, Испания, Франция; 1993 г. – Португалия, Малайзия; к концу 1999 г. – Австралия, Индия и Канада).

Важно отметить, что указанные государства имели различные модели государственного управления, часто принципиально отличающиеся не только формами государственного устройства, но и национальными, культурными, историческими традициями. Однако фундаментальные подходы оставались неизменными:

- прозрачность административной деятельности;
- регламентация критериев результативности государственных услуг;
- ориентация на партнерство и интерактивные отношения с гражданами как получателями государственных услуг;
- передача растущего числа полномочий правительства на уровень исполнительной власти;
- проведение внешних и внутренних аудитов, направленных на постоянное улучшение организации управленческого процесса.

Реформы деятельности государственных органов стали отправной точкой переосмысления роли государства в жизни общества и поиска оптимальной системы публичного управления. Кроме того, в арсенале современного сервисного государства обозначились инструменты, позволяющие осуществлять управление, основываясь на диспозитивных, а не только на императивных методах.

И.И. Санжаревский отмечает, что сервисная идея развития системы государственного управления основывается не столько на конституционно-правовой легальности власти, сколько на классической экономической схеме «производитель услуг – потребитель», корпоративной социальной теории власти, где устойчивость и легитимность государственных органов связана с эффективностью выявления, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей в сочетании с современным пониманием принципов социальной справедливости, с сетевой спецификой современного общества [3, с. 9].

В связи с такой идеолого-политической установкой административные процедуры рассматриваются в первую очередь как государственные услуги, основной целью оказания которых со стороны государства является удовлетворенность потребителей. Однако признание концепции сервисного государства в качестве доктринальной платформы оказания государственных услуг не означает формального переименования административных процедур в административные или государственные услуги и не исключает административных процедур в принципе.

С.Э. Мартынова пишет, что современное социальное управление характеризуется ориентацией на удовлетворение потребностей индивида и общества в целом и вовлеченностью граждан в принятии и реализации решений. Концепция сервисного государства определяет роль институтов государственного управления именно в том, чтобы оказывать публичные услуги гражданам, тем самым удовлетворяя их потребности [4, с. 170].

Реализация функций сервисного государства требует особой формы организации исполнительной власти и аппарата управления, позволяющей на более качественном уровне оказывать услуги населению, превращая гарантию достойного уровня жизни граждан не в конституционный миф, а в объективную реальность.

Однако не следует забывать о том, что, несмотря на клиентоориентированность управленческой парадигмы постиндустриального общества, природа публично-правовых отношений существенным образом отличается от частноправовых. Монопольная возможность легитимного принуждения – существенный признак исключительно государства, поэтому нельзя стремиться к рассмотрению государства только как равноправного субъекта правовых отношений и «услугодателя», а значит, необходимо выявить тот круг общественных отношений и ту сферу деятельности государства, которая может быть реализована на основании принципов сервисного государства, что позволит сформулировать возможное доктринальное определение государственной услуги.

В действующем законодательстве Республики Беларусь нет определения «государственная услуга», при этом данное словосочетание широко и неоднозначно используется в правоприменительной практике. Основная причина состоит в особом понимании белорусской модели государственного управления, поиска своей концепции.

Анализ законодательства соседей по ЕАЭС показывает, что в частности Россия и Казахстан активно реализуют механизмы нового государственного менеджмента, ориентированного прежде всего на предоставление качественных государственных услуг гражданам и повышение эффективности управления [4, с. 170]. Правовая база этих стран значительно опережает белорусское законодательство в области предоставления публичных услуг.

Э.В. Талапина отмечает, что «государственное управление есть сложный процесс, в котором на разных стадиях выполняются различные функции и в разнообразных сочетаниях. Этот процесс не может всегда быть одинаковым, его содержание и даже форма зависят от общей ситуации» [5].

На протяжении последних десяти – пятнадцати лет в Республике Беларусь был принят ряд государственных стратегий и программ с целью оптимизации взаимодействия граждан и государственных органов и создания системы оказания государственных услуг напрямую и с использованием электронных государственных информационных ресурсов и систем.

Ключевыми этапами на пути сближения исполнительной власти и населения, по нашему мнению, стало принятие следующих документов:

2003 г. – Совет Министров Республики Беларусь 27 декабря 2002 г. № 1819 утвердил Государственную программу «Электронная Беларусь», основной целью которой стало формирование в республике единого информационного пространства как одного из этапов перехода к информационному обществу, обеспечивающему создание условий для повышения эффективности функционирования экономики, государственного и местного управления, обеспечения прав на свободный поиск, передачу, распространение информации о состоянии экономического и социального развития общества;

2006 г. Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата», в которой было констатировано, что важнейшими задачами белорусского государства являются защита прав и законных интересов граждан, создание условий для свободного и достойного развития личности, повышение качества жизни людей. Успешное решение этих задач во многом зависит от того, насколько эффективно действует система работы с населением;

развитие структуры электронного правительства было описано в 2011 г. в постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384 «Об утверждении национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы».

Все административные преобразования были направлены прежде всего на повышение качества предоставления государственных услуг, оптимизацию функций органов исполнительной власти, ликвидацию возможностей для коррупции. Так, в 2017 г. НИРУП «Институт прикладных программных систем» был создан портал рейтинговой оценки организаций, предоставляющий доступный способ для граждан высказать свое мнение о качестве обслуживания населения государственными организациями, что, в свою очередь, должно было повысить качество оказания государственных услуг. Формирующийся на основе этих оценок рейтинг государственных организаций призван создать дополнительный стимул для улучшения качества работы с населением и способствовать развитию открытого диалога правительства и населения.

Реформы деятельности государственных органов развиваются в реалиях современного государственного управления, направленного на развитие оптимальной системы осуществления публичной власти. Однако результаты такого реформирования указывают на то, что работа государственных органов, направленная на организацию предоставления услуг населению, далека от так называемого сервисного управления.

По нашему мнению, именно управление оказанием государственных услуг лежит в основе качественной управленческой системы, поскольку именно через нее обеспечивается качество жизни населения (в настоящее время в Республике Беларусь действует постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 «Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»). Содержательная сторона данного нормативного правового акта достаточно сложна для восприятия заказчиком, не добавляет простоты использования и постоянного внесения изменений и дополнений (с момента принятия и по настоящее время изменения и дополнения были внесены более 340 раз).

Необходимо обобщить перечень государственных услуг по основным функциям органов исполнительной власти: общегосударственные вопросы, здравоохранение, культура, образование, ЖКХ. Важно также определить условия и порядок оказания услуг физическим и юридическим лицам. Так, встречаются ситуации, при которых процесс предоставления услуги затрудняется отсутствием определенного стандарта (порядка исполнения), отсюда и вытекает возникновение различных требований и перечней документов по разным областям, а иногда и районам одного города. Отсутствие единых стандартов не только создает основу для необоснованного административного усмотрения при принятии решения, но и способствует росту общественно-го порицания и подрыву доверия к институтам публичной власти.

Таким образом, основная задача органов государственного управления и органов местного самоуправления состоит в улучшении качества жизни людей, организации комфортной среды проживания и предоставления необходимых услуг. Республика Беларусь существенно отстает от своих соседей в оптимизации системы государственного управления и определении ее идеологической платформы или концепции на законодательном уровне.

Необходимым этапом в совершенствовании сферы государственных услуг в Республике Беларусь является развитие клиентоориентированного подхода. Государственные органы должны развить способ реагирования на запросы субъекта, ориентированный в первую очередь на интересы заказчика, а не на собственные потребности. Одним из стратегических направлений модернизации государственного сектора, на наш взгляд, является повышение информированности граждан и повышение качества предоставляемых услуг. Внедрение концепции сервисного государства при этом выступает логическим и последовательным развитием интерпретации социального государственного управления.

Таким образом, институционализация государственных услуг позволит качественным образом влиять на уровень удовлетворенности граждан результатом предоставления государственных услуг, повышение количества получателей электронных государственных услуг, оптимизацию требований и перечней документов для принятия решений аппаратами исполнительных органов, сокращение непосредственного взаимодействия граждан и представителей государственного аппарата. Вместе с тем следует понимать, что практика внедрения традиционных и информационных систем в государственное управление сама по себе не может сформировать эффективное взаимодействие общества и государства. Реализацию элементов концепции электронного правительства следует воспринимать лишь как возможность для институционального совершенствования белорусского государства.

Список использованных источников

1. Аубакирова, И.У. О некоторых аспектах интерпретации идеи сервисного государства в теоретической юриспруденции / И.У. Аубакирова // Юрид. мысль. – № 5. – 2015. – С. 8–17.
2. Васильева, А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России / А.Ф. Васильева. – М. : РАП, 2012. – 332 с.
3. Санжаревский, И.И. К вопросу о концепциях сервисного и сильного государства и современных модернизациях политического управления / И.И. Санжаревский // Вестн. ПАГС. – 2014. – С. 9–15.

4. Мартынова, С.Э. Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления / С.Э. Мартынова // Вестн. Тюм. гос. ун-та. – 2013. – № 8. – С. 165–173.

5. Талапина, Э.В. Государственное управление в информационном обществе. Правовой аспект : монография / Э.В. Талапина. – М. : Юриспруденция, 2015.

Дата поступления в редакцию: 20.03.20

Y.V. Koziak, *Postgraduate student of the Scientific and Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

THE CONCEPT OF A SERVICE STATE AS A DOCTRINAL PLATFORM FOR THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The article investigates the prospects of institutionalization of public services in the system of developing social relations built with the consideration of service state concept. The author substantiates the idea that the concept of a service state determines the necessity to consider some of the functions of the executive authorities of the Republic of Belarus as a public-law service provided by the state by virtue of its duty to protect citizens' rights. The author identifies and systematizes the preconditions for consideration of the executive authorities' functions as a public-law service, gives their general characteristics.

Keywords: public service, institutionalization of public services, service state, public-law service.

УДК 342.9

В.Н. Крюков, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: kryukovln@mail.ru)

ДОСТАВЛЕНИЕ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Обосновывается введение доставления как меры обеспечения административного процесса. Анализируется соотношение понятий административного задержания физического лица и доставления. Исследуется зарубежный и исторический опыт правового регулирования доставления. Предлагается внесение изменений и дополнений в Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный процесс, административное задержание, доставление, меры обеспечения административного процесса, протокол об административном правонарушении, протокол административного задержания.

Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях предусматривает применение мер обеспечения административного процесса, которые представляют собой меры административно-принудительного характера, используемые уполномоченными на то субъектами к лицам, в отношении которых ведется административный процесс, а также иным участникам административного процесса [1, с. 313]. Осуществление данных мер обусловлено необходимостью пресечения административных правонарушений, установления личности физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановлений по делу об административном правонарушении. Меры обеспечения административного процесса в своих публикациях рассматривали С.В. Добряня [2], И.В. Козелецкий [3], В.В. Коляго [4], А.Н. Крамник [5], Л.М. Рябцев [6], И.Л. Федчук [7], А.В. Чигилейчик [3]. Вместе с тем проблемы правоприменительной практики органов, ведущих административный процесс, свидетельствуют о необходимости совершенствования правового регулирования мер обеспечения административного процесса.

Согласно ч. 1 ст. 8.2 ПИКоАП Республики Беларусь административное задержание физического лица заключается в фактическом кратковременном ограничении свободы физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, за совершение им административного правонарушения, в доставлении его в место, определенное органом, ведущим административ-