“ADOLAT”
MILLIY HUQUQIY AXBOROT MARKAZI
Guvohnoma № 636478
Litsenziya C-5669732

“HUQUQ va BURCH+” —
«ПРАВО и ДОЛГ+» —
"RIGHT and DUTY+"
Journal home page:
https://adolatmarkazi.uz/magazine/electron?id=328

2025-yil
3-son
oktabr
ISSN 3093-8546



Государственные услуги как форма реализации государственных функций и средство обеспечения прав человека

Dilfuza Xabibullayeva,
Inson huquqlari bo‘yicha O‘zbekiston Respublikasi milliy markazi
Mustaqil tadqiqotchi
e-mail: xabibullayeva.dilfuza@mail.ru

Аннотация. Ushbu maqolada davlat xizmatlarining davlat funktsiyalarini amalga oshirishning asosiy shakli va inson huquqlarini ta’minlash va himoya qilishning amaliy mexanizmi sifatidagi roli ko‘rib chiqiladi. Unda “davlat xizmatlari” tushunchasiga nazariy yondashuvlar, xizmatlarni tashkil etish va davlat tomonidan xalqaro huquqiy va konstitutsiyaviy majburiyatlarni bajarish o‘rtasidagi munosabatlar tahlil qilinadi hamda inson huquqlari nuqtai nazaridan davlat xizmatlari tizimini asoslashi kerak bo‘lgan asosiy tamoyillar belgilab berilgan.

Калит сўзлар. davlat xizmatlari, davlat funktsiyasi, inson huquqlari, foydalanish imkoniyati, kamsitmaslik, xizmat sifati, shaffoflik, hisobdorlik.

Аннотация. В статье исследуется роль государственных услуг как ключевой формы реализации государственных функций и как практического механизма обеспечения и защиты прав человека. Проанализированы теоретические подходы к понятию «государственные услуги», связь между организацией сервисов и исполнением государством международно-правовых и конституционных обязательств, выделены основные принципы, которые должны лежать в основе системы государственных услуг в правозащитной перспективе.

Ключевые слова. государственные услуги, государственная функция, права человека, доступность, недискриминация, качество услуг, прозрачность, подотчётность., государственные услуги, государственная функция, права человека, доступность, недискриминация, качество услуг, прозрачность, подотчётность.

Annotation. This article examines the role of public services as a key form of implementing state functions and as a practical mechanism for ensuring and protecting human rights. It analyzes theoretical approaches to the concept of "public services", the relationship between the organization of services and the state's fulfillment of international legal and constitutional obligations, and identifies the key principles that should underpin a public

service system from a human rights perspective.

Keywords. public services, state function, human rights, accessibility, non-discrimination, service quality, transparency, accountability.

Государственные услуги — совокупность действий и процедур, через которые органы публичной власти реализуют свои функции и вступают в прямые правовые отношения с гражданами и организациями общества. Через предоставление услуг (регистрация актов гражданского состояния, выдача удостоверений и лицензий, медицинская и образовательная помощь, социальные выплаты и т.д.) государство выполняет не только управленческие задачи, но и обеспечивает реализацию базовых прав и свобод человека. Именно качество, доступность и подотчётность таких сервисов определяют, в какой степени формальные правовые гарантии превращаются в реальную возможность для человека воспользоваться тем или иным правом [1].

Цель статьи — комплексный анализ природы государственных услуг как инструмента реализации государственных функций и как средства обеспечения прав человека, формулирование принципов, механик и рекомендаций, направленных на повышение их соблюдения в практической работе органов власти.

Прежде всего, целесообразно рассмотреть теоретические основы понятия государственной функции и публичных услуг. Государственная функция — совокупность публичных задач и обязанностей органов власти, направленных на реализацию конституционных целей — защиту прав и свобод, поддержание правопорядка, предоставление общественных благ.

Государственные услуги — действия органов публичной власти, направленные на удовлетворение общественных потребностей граждан и юридических лиц, осуществляемые в рамках правовых процедур и под контролем государства [2].

Понятие «государственные услуги» (англ. public services, фр. services publics) сформировалось в административно-правовой доктрине XIX–XX веков как элемент перехода от модели «властного управления» к модели «сервисного государства» (service state).

Ещё французская школа публичного права (Л. Дюги, М. Орьу) рассматривала service public как особую форму проявления государственной деятельности, направленную не на издание властных предписаний, а на удовлетворение общественных потребностей [3].

В немецкой и англо-американской традиции аналогичные категории получили развитие в рамках концепции Public Administration и Public Service Delivery, где акцент смещён с управления на оказание услуг населению как основной миссии государства [4].

В постсоветской правовой науке понятие «государственная услуга» стало активно использоваться с конца 1990-х годов. Исследователи (С. Князев, А. Старилов, В. Чиркин и др.) определяют государственные услуги как юридически оформленные действия органов публичной власти по удовлетворению законных интересов граждан и организаций в рамках компетенции государства [5].

С научно-доктринальной точки зрения термин «государственная услуга» объединяет три ключевых признака:

– публично-правовой характер — услуга оказывается органом власти или по его поручению, в пределах компетенции, установленной законом [6];

– адресность — услуга направлена на конкретного получателя (гражданина, юридическое лицо) и имеет индивидуально-правовое значение;

– целевая направленность — предоставление услуги связано с реализацией конституционных прав и публичных функций государства (например, право на образование, регистрацию актов, получение социальной помощи).

Современные доктрины административного права трактуют государственные услуги как инструмент позитивной обязанности государства по обеспечению прав и законных интересов граждан [7].

Так, С.Кассезе указывает, что административное управление в XXI веке перестаёт быть исключительно властным, оно становится «государством обслуживания» (servicing state), где приоритетом является защита и обслуживание прав личности [8].

В этом контексте государственная услуга представляет собой организационно-правовую форму осуществления функции государства, при которой управленческие задачи решаются через предоставление гражданам конкретных юридически значимых действий и решений.

Современные международные документы — в частности, Рекомендация Совета Европы CM/Rec(2007)7 «Good Governance» и документы OECD — включают оказание качественных государственных услуг в состав принципа Good Governance, связывая его с реализацией прав человека, равенством и подотчётностью [9].

Современная международная правовая доктрина рассматривает государственные услуги не только как инструмент публичного администрирования, но и как механизм реализации прав человека, обеспечивающий доступ населения к основным социальным, культурным и гражданским благам [10]. Государственные услуги являются формой практической реализации положений Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международных пактов 1966 г., в которых закреплены ключевые права: на социальную защиту, образование, здравоохранение, правосудие и достойный уровень жизни [11].

Согласно доктрине Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, государства-участники несут тройственную обязанность:

а) уважать — воздерживаться от действий, ограничивающих доступ к услугам;

б) защищать — предотвращать нарушения со стороны третьих лиц (включая частные организации);

в) обеспечивать (fulfil) — предпринимать активные меры по созданию и развитию систем предоставления услуг [12].

Эта триада обязательств конкретизирует механизм выполнения прав человека в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, правосудия и иных публичных услуг. Таким образом, государственные

услуги являются юридическим инструментом реализации позитивных обязательств государства в области прав человека [13].

Стоит отметить, что основные принципы предоставления государственных услуг целесообразно анализировать с точки зрения прав человека.

Ключевым международным критерием функционирования государственных услуг выступает принцип недискриминации. Согласно статье 2 МПЭСКП и Общему комментарию №20 Комитета CESCR, государства обязаны обеспечить равные условия доступа к услугам вне зависимости от пола, расы, этнического происхождения, инвалидности, возраста, социального статуса или иного признака [14].

Недискриминация имеет как формальный, так и субстантивный характер: наряду с устранением прямых ограничений требуется принятие мер по компенсации структурного неравенства (например, создание программ для сельских жителей, людей с инвалидностью, мигрантов) [15].

В международной практике принцип недискриминации рассматривается не только как право гражданина, но и как критерий качества государственного управления. Согласно подходу Организации экономического сотрудничества и развития (OECD), недискриминационный доступ к услугам является индикатором прозрачности, подотчётности и справедливости публичного сектора [16].

Исследователи отмечают, что соблюдение принципа равного доступа способствует повышению доверия к институтам государства и снижает социальное напряжение, формируя основы инклюзивного развития [17].

В Конституции Республики Узбекистан принцип равенства и недискриминации закреплён в статьях 18, 19 и 43, которые провозглашают равенство всех перед законом, запрет дискриминации и обязанность государства уважать и защищать права человека [18].

Также, оказание услуг — одна из форм реализации государственных функций. Через услуги государство конкретизирует свои позитивные обязательства, вытекающие из Конституции Республики Узбекистан и международных пактов о правах человека.

Услуги должны предоставляться всем лицам на равной основе. Это требование закреплено в Законе Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей женщин и мужчин» № ЗРУ-562 от 2 сентября 2019 г., а также в ст. 19 Конституции [19].

Таким образом, национальное законодательство Узбекистана интегрирует международные стандарты равенства в систему предоставления государственных услуг, связывая их с конституционной обязанностью государства обеспечивать социальную справедливость и правовую защищённость граждан [1].

Принцип недискриминации и равного доступа представляет собой ключевой правовой и этический стандарт предоставления государственных услуг. Он обеспечивает реализацию фундаментальных прав человека, формирует доверие к публичной власти и укрепляет легитимность государства.

Современная практика Узбекистана демонстрирует последовательную интеграцию этого принципа в законодательство, административные процедуры и цифровые сервисы, что соответствует

международным стандартам и способствует формированию сервисного государства, ориентированного на права человека [20].

Кроме того, принцип доступности является одним из основополагающих принципов системы государственных услуг, отражающим обязанность государства обеспечить каждому гражданину возможность фактического и равного доступа к публичным благам и административным процедурам [21].

Согласно доктрине административного права (S. Cassese, A. Peters, J. Drechsler), доступность выступает материальной гарантией реализации прав человека, поскольку наличие юридических норм без возможности воспользоваться услугой делает эти права декларативными [22].

Доступность государственных услуг представляет собой многоуровневое понятие, включающее четыре взаимосвязанных аспекта:

физическую доступность (географическая и инфраструктурная близость учреждений);

экономическую доступность (приемлемость стоимости или бесплатность услуги);

информационную доступность (знание порядка получения услуги, открытость процедур);

цифровую доступность (возможность онлайн-доступа к услугам через электронные платформы) [23].

Принцип доступности закреплён в ключевых международных договорах в области прав человека.

Так как, Всеобщая декларация прав человека (1948) в статьях 21 и 25 провозглашает право каждого человека на участие в управлении своей страной и на адекватный жизненный уровень, что предполагает обязанность государства создать доступные механизмы реализации этих прав [11].

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966) в статье 2 (1) и 11 требует от государств использовать максимум имеющихся ресурсов для обеспечения постепенно возрастающей доступности социальных услуг [24].

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR) в своих Общих комментариях №13 («Право на образование»), №14 («Право на здоровье») и №19 («Право на социальное обеспечение») разработал четыре универсальных критерия, известные как модель AAAQ — Availability, Accessibility, Acceptability, Quality [25].

Вторая составляющая этой модели — Accessibility (доступность) — подразумевает, что государственные услуги должны быть доступны физически, экономически, информационно и без дискриминации [26].

Таким образом, доступность выступает не только организационным, но и правовым принципом, непосредственно вытекающим из международных обязательств государств в сфере прав человека [27].

В Республике Узбекистан принцип доступности государственных услуг имеет конституционно-правовую основу.

Конституция Республики Узбекистан в статье 44 закрепляет право каждого на обращение в государственные органы, а статья 19 гарантирует равенство всех граждан в пользовании правами и свободами [18]. Дальнейшее развитие этот принцип получил в отраслевом

законодательстве:

Закон «Об электронном правительстве» № ЗРУ-395 от 18 ноября 2015 г. устанавливает обязанность органов власти обеспечивать информационную и цифровую доступность сервисов через единый портал государственных услуг (my.gov.uz) [2];

Закон «О правах инвалидов» № ЗРУ-641 от 15 октября 2020 г. предусматривает физическую доступность учреждений и электронных систем для лиц с ограниченными возможностями [28];

Таким образом, в национальной правовой системе принцип доступности имеет комплексный характер и реализуется через институциональные, цифровые и социальные механизмы [29].

Государственные учреждения должны располагаться в пределах разумной транспортной доступности. В сельской местности и труднодоступных регионах применяются мобильные центры обслуживания и выездные приёмы [30].

Важно отметить что, прозрачность процедур, публикация нормативных актов, инструкции и открытые данные о порядке оказания услуг — важнейшие элементы информационной доступности. Эти требования установлены Законом «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» № ЗРУ-369 от 5 мая 2014 г. [31].

Развитие электронного правительства — стратегический приоритет. Портал my.gov.uz и мобильное приложение MyID обеспечивают удалённое получение более 400 видов услуг, что особенно важно для граждан, проживающих в регионах.

Одним из ключевых аспектов доступности является инклюзивность — обеспечение равного доступа для людей с инвалидностью, пожилых, женщин, мигрантов и лиц, не владеющих государственным языком.

Согласно Конвенции о правах инвалидов (ратифицирована Узбекистаном в 2021 г.), государства обязаны обеспечивать разумное приспособление (reasonable accommodation) и доступ к услугам без дискриминации [32].

В национальной политике Узбекистана реализуются специальные меры, включая внедрение сурдоперевода, адаптированных сайтов, мобильных приложений с голосовыми интерфейсами и расширение языковых опций в онлайн-сервисах [33].

Цифровизация услуг открывает новые возможности, но порождает риск цифрового неравенства — разрыва между гражданами, имеющими и не имеющими доступа к интернету.

ООН в Докладе «E-Government Survey 2022» подчёркивает, что государства обязаны сочетать развитие цифровых платформ с программами цифровой инклюзии — обучением, субсидированием техники и расширением интернет-инфраструктуры [34].

Принцип доступности государственных услуг отражает конституционное обязательство государства обеспечивать равное участие всех граждан в жизни общества.

Он имеет многомерный характер — включает физическую, экономическую, информационную и цифровую составляющие, обеспечивая реализацию базовых прав человека через систему государственных сервисов.

В Республике Узбекистан этот принцип последовательно закреплён в законодательстве и институциональной политике, отражая тенденцию перехода от административного государства к «государству-услуге» (service state), ориентированному на права, удобство и инклюзивность.

Принцип прозрачности и открытости государственных услуг отражает обязанность государства действовать гласно, подотчётно и доступно для общественного контроля.

Он обеспечивает гражданам право знать, каким образом принимаются решения, расходуются ресурсы и предоставляются услуги, затрагивающие их права и свободы.

Согласно административно-правовой доктрине (M. Bovens, C. Hood, J. Pierre), прозрачность является не только этическим, но и юридическим принципом, формирующим доверие граждан к институтам публичной власти.

Открытость — это более широкое понятие, включающее доступ к информации, участие граждан в процессе управления и возможность оценки деятельности органов власти [35, 36, 37, 38].

В совокупности эти два принципа формируют основу демократического государственного управления, где информация выступает элементом ответственности власти перед обществом [39].

Прозрачность прямо включена в Цель 16 Повестки дня в области устойчивого развития (Agenda 2030) — «Построение эффективных, подотчётных и инклюзивных институтов на всех уровнях». Это означает, что предоставление государственных услуг должно сопровождаться открытостью информации, подотчётностью решений и участием граждан[40].

Конституция Республики Узбекистан (в ред. от 15.12.2023 г.) в статье 19 закрепляет, что государственные органы, должностные лица и их деятельность должны быть открыты для общества, а статья 33 гарантирует гражданам право на получение информации. Основным нормативным актом является Закон Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» № ЗРУ-369 от 5 мая 2014 года.

Закон обязывает органы власти публиковать ежегодные отчёты, обеспечивать функционирование официальных сайтов и вовлекать граждан в обсуждение проектов нормативных актов.

Важную роль играет Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 188 от 3 июня 2016 года «О мерах по реализации Закона “Об электронном правительстве”», которое обязало все органы власти публиковать открытые данные на портале data.gov.uz.

В Республике Узбекистан принцип прозрачности закреплён на конституционном и законодательном уровнях, развивается через цифровизацию и механизмы открытых данных, что соответствует международным правовым стандартам и концепции «Good Governance».

Закон «О противодействии коррупции» № ЗРУ-419 от 3 января 2017 г.устанавливает правовые гарантии этичного и беспристрастного оказания государственных услуг.

Таким образом, в современной правовой доктрине термин «государственная услуга» отражает эволюцию понимания роли

государства — от властного регулятора к публичному сервису, предоставляющему гарантированные и равнодоступные услуги в интересах граждан.

В теоретико-правовом плане он объединяет элементы административного, конституционного и международного права, закрепляя идею государства как активного носителя позитивных обязанностей по обеспечению прав человека.

Государственные услуги — центральный инструмент, через который государство выполняет свои функции и обеспечивает права человека. Эффективность этой системы определяется не только техническими, но и правовыми стандартами, гарантирующими равенство, доступность, прозрачность и подотчётность. Совершенствование системы государственных услуг в Узбекистане должно сочетать цифровизацию, правозащитные механизмы и развитие профессиональной культуры государственного управления.

Список литературы/References:

1. Указ Президента РУз № УП-157 от 8.09.2025 г. «О совершенствовании системы оказания государственных услуг» // https://lex.uz/ru/docs/7719581

2 . Закон РУз «Об электронном правительстве» № ЗРУ-395 от 18.11.2015 г. // lex.uz/docs/2810918.

3. Duguit L. Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon. — Paris, 1912.

4. Peters A. Public Administration in a Global Context. — Oxford University Press, 2021.

5. Старилов Ю.Н. Административное право: современные концепции. — М., 2019.

6. Чиркин В.Е. Публичная власть и правовое государство. — М., 2015.

7. Peters A., Cassese S. Good Administration and Public Service Delivery. — Cambridge, 2020.

8. Cassese S. The Servicing State and Administrative Law Evolution. — Oxford, 2012.

9. Council of Europe, CM/Rec(2007)7 on Good Administration.

10. Peters A. The Concept of Public Service in International Law. – Cambridge University Press, 2020.

11. Всеобщая декларация прав человека, 1948.

12. CESCR. General Comment No. 3 (1990): The nature of States parties' obligations.

13. Cassese S. Public Services and Human Rights. – Oxford Journal of Legal Studies, 2018.

14. CESCR. General Comment No. 20 (2009): Non-Discrimination.

15. Bovens M., Goodin R. Accountability and Public Governance. – Oxford, 2014.

16. OECD. Inclusive Public Governance Indicators. — 2023.

17. Bovens M. Public Accountability and Administrative Ethics. — Cambridge, 2010.

18. Конституция Республики Узбекистан (в ред. Закона от 15.12.2023 г.) // https://lex.uz/docs/6445147.

19. Закон Республики Узбекистана «О гарантиях равных прав и возможностей женщин и мужчин» № ЗРУ-562 от 2 сентября 2019 г //

https://lex.uz/docs/4494873?ONDATE=12.04.2023

20. Cassese S., Peters A., Bovens M. Administrative Law and Human Rights. — Oxford University Press, 2022

21. Cassese S. Administrative Law and Public Services. — Oxford University Press, 2018.

22. Peters A. The Concept of the Service State. — Cambridge University Press, 2021.

23. Drechsler W. Reinventing the Public Sector: Human-Centered Services. — Tallinn, 2020.

24. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966, ст. 2 (1), 11.

25. CESCR. General Comment No. 13 (1999); No. 14 (2000); No. 19 (2008).

26. CESCR. General Comment No. 14: Right to Health (E/C.12/2000/4).

27. Peters A. Human Rights and the Public Service State. — Cambridge, 2021.

28. Закон РУз «О правах инвалидов» № ЗРУ-641 от 15.10.2020 г. // lex.uz/docs/5048618.

29. Указ Президента РУз № УП-157 от 8.09.2025 г. «О совершенствовании системы оказания государственных услуг».

30. Кабинет Министров РУз. Постановление №188 от 3.06.2016 г. «О мерах по реализации Закона “Об электронном правительстве”».

31. Закон Республики Узбекистана «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» № ЗРУ-369 от 5 мая 2014 г // https://lex.uz/docs/2381138

32. Конвенция о правах инвалидов (ратифицирована Узбекистаном 7 июня 2021 г.) // https://lex.uz/ru/docs/5447430

33. Министерство цифровых технологий РУз. Годовой отчёт о цифровой инклюзии за 2024 г.

34. United Nations. E-Government Survey 2022: The Future of Digital Services. — New York: UN, 2022.

35. Drechsler W. Public Administration and Transparency. — Tallinn University Press, 2019.

36. Bovens M. Analysing Accountability and Transparency in Government. — Governance Journal, 2010.

37. Hood C., Heald D. Transparency: The Key to Better Governance? — Oxford, 2006.

38. Pierre J. Governance, Accountability and Trust. — London: Palgrave, 2021.

39. United Nations. Agenda 2030: Sustainable Development Goals. Goal 16.

40. OECD. Open Government Principles. — Paris, 2021.