

А. Н. Садков, А. Я. Рыженков

ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ КАК ПРАВОВАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

В статье на основании действующего законодательства анализируется правовой феномен публичных услуг с позиций реализации правовых отношений, возникающих в процессе осуществления социальной функции современного государства. Отстаивается необходимость разграничения следующих категорий: «правовая форма реализации функций публичной власти», «функции публичной власти», «функции органов публичной власти». Публичные услуги рассматриваются как правовая форма общественных отношений, в основании которой лежит двухуровневая договорная конструкция. Авторы утверждают, что суть правоотношений по оказанию публичных услуг населению заключается в том, что государство гарантирует населению предоставление возможности выступить потребителем целого ряда социально значимых услуг, имеющих ценность не только для конкретного индивида, но и для всего общества, ибо стимулирование потребления таких услуг в среднесрочной и долгосрочной перспективе приводит к значительному положительному эффекту.

Ключевые слова: публичные услуги, социальная функция, государство, государственные и муниципальные органы, договор.

A. N. Sadkov, A. Y. Ryzhenkov

PUBLIC SERVICES AS A LEGAL FORM OF IMPLEMENTING A SOCIAL FUNCTION OF A STATE

Based on the current legislation analysis the authors consider the legal phenomenon of public services in terms of implementing legal relations arising when fulfilling a social function of a modern state. They stand for the necessity to make a distinction between such categories as a «legal form of implementing functions of public authority», «functions of public authority», and «functions of public authority bodies». Public services are considered as a legal form of public relations that is based on a two-level contractual structure. The authors state that the essence of legal relations on rendering public services to the population implies that a state guarantees the possibility to be a consumer of a series of socially important services that are helpful not only for a particular individual but for the whole society. This is because promoting such services leads to a significant positive effect in the mid-long run.

Keywords: public services, social function, state, state and municipal bodies, contract.

Современное государство представляет собой сложное явление, позволяющее установить на определенной территории специфический правовой порядок. Многогранность понятия «государство» обуславливает и множественность направлений деятельности данного субъекта общественных отношений. Общепринято деятельную сторону государства раскрывать через его функции, которые отражают его сущность, социальное назначение, цели и задачи, присущие формы деятельности и специфические методы управления обществом.

Несомненно, что основа любого государства — человек. Невозможно государство без людей, ведь оно является одним из самых сложных социальных институтов и основано на

взаимодействии индивидов и их коллективов. Как биологический феномен человек существует, подчиняясь зову своей телесности, в рамках которой формируется комплекс естественных потребностей, таких как питание и выделение, половое влечение, деторождение и прочее, что является проявлением «инстинкта жизни», свойственного человеку как живому организму [1]. Однако человек — это не просто биологическая особь, а социально деятельное существо. Именно поэтому, наряду с его биологическими потребностями, принято говорить о существовании социальных и духовных потребностей [2]. Бесспорно, что названные потребности не могут быть удовлетворены без взаимодействия с другими людьми, а также

такими социальными общностями, как государство и муниципальные образования.

Определяя основы конституционного строя, основной закон Российской Федерации провозглашает нашу страну социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ). Отрадно, что все чаще и чаще государственной властью воспринимаются идеи Э. Форстхоффа, полагающего необходимость перехода социальной сущности современного государства от обязывающего стиля государственного управления к предоставляющему [3, с. 180, 181]. В получившей достаточно широкое признание концепции «сервисного государства» деятельность публично-правового образования должна быть направлена прежде всего на удовлетворение потребностей населения, причем взаимодействие населения с органами государственной власти и местного самоуправления в процессе такой деятельности носит специфический характер, который наиболее полно охватывается категорией «публичные услуги» [4, с. 120].

Деятельность по удовлетворению потребностей человека всегда затратна, ибо материальные и духовные ценности, предназначенные для удовлетворения потребностей, в подавляющем большинстве являются результатом труда. Мы во многом солидарны с мнением Ю. П. Орловского, считающего, что развитие общества возможно лишь благодаря целенаправленной созидательной деятельности людей, когда в процессе труда человек вызывает заранее намеченные изменения в предмете труда [5].

Суть правоотношений по оказанию публичных услуг населению заключается в том, что государство гарантирует населению предоставление возможности выступить потребителем целого ряда социально значимых услуг, имеющих ценность не только для конкретного индивида, но и для всего общества, так как стимулирование потребления таких услуг в среднесрочной и долгосрочной перспективе приводит к значительному положительному эффекту.

Несомненно, что социальные услуги, определяемые нормами ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» как действие или

действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности, есть не что иное, как специфический вид публичных услуг, указываемых населению при осуществлении государством своей социальной функции.

Современный уровень развития человечества позволяет перейти на такой этап, когда достижение положительного результата от потребления социально значимых услуг не должно в полной мере зависеть от материального положения конкретного субъекта — потребителя таких услуг. Используемые в настоящее время системы сдержек и противовесов направлены на то, чтобы жизненно необходимую медицинскую помощь, базовое образование, определенные услуги, связанные с обеспечением безопасности человека, мог получить не только тот, кто имеет значительный доход, но и тот, чьи доходы еле дотягивают до прожиточного минимума, а порой и ниже его.

Нормативные акты, регламентирующие вопросы потребления публичных услуг, разработаны во всех государствах, в том числе и в Российской Федерации. Среди наиболее значимых нормативных правовых актов, затрагивающих данные вопросы, помимо Конституции РФ, следует отметить такие федеральные законы, как: от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (действует до 31 декабря 2014 г.); от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (вступает в силу с 1 января 2015 г.) и др.

Как мы уже говорили, деятельность по предоставлению любых услуг, в том числе и публичных, всегда требует каких-либо затрат, которые осуществляются непосредственным поставщиком услуг. Такими поставщиками могут выступать как государственные органы и органы местного самоуправления (в случае

предоставления государственных и муниципальных услуг, относящихся по своей природе чаще всего к категории учетно-регистрационных действий), так и частные организации и индивидуальные предприниматели (например в аспекте оказания услуг частной медицины).

В современной экономике используются различные механизмы возмещения затрат непосредственного поставщика публичных услуг на их оказание. Нередко такие механизмы имеют абсолютную публичную природу, когда возмещение затрат осуществляется путем перечисления поставщику публичных услуг средств из соответствующих бюджетов (например при обучении в высшем учебном заведении на бюджетной основе). В других случаях одна часть средств возмещается за счет соответствующих бюджетов, а другая — уплачивается самим потребителем услуг по нормативно установленным ценам (например посредством уплаты государственной пошлины за совершение действий по выдаче заграничного паспорта). И, наконец, существуют такие публичные услуги, которые в полном объеме оплачиваются потребителем. Во всех вышеперечисленных случаях необходимо четко представлять, какой конкретно объем возмещения имеет право требовать поставщик услуг, ибо объем предоставляемых услуг, даже если расходы на их оказание возмещаются за счет бюджетных средств, в каждом конкретном случае разный. Сегодня этот вопрос нередко решается «полусоветскими» методами, характеризующимися уравниванием и отсутствием стимулирования поставщика услуг к снижению их себестоимости с одновременным сохранением качества и доступности за счет использования новых технологий и материалов.

Думается, что единственным механизмом, позволяющим конкретизировать затраты поставщика публичных услуг на их оказание, является договор, заключаемый между поставщиком публичных услуг и их потребителем. Использование договорной конструкции позволяет детализировать объем и качество предоставляемых услуг, даже если их оказание носит для поставщика услуг обязательный характер (например в случае оказания бесплатной медицинской помощи).

Нередко публичные услуги как правовую форму реализации функций публичной власти путают с функциями самой публичной власти и с

функциями органов публичной власти. Это является недопустимым, поскольку в качестве функций государства следует рассматривать основные направления его деятельности, выражающие его сущность и социальное назначение (экономическая, социальная, экологическая и другие функции государства). Под формами реализации таких функций понимаются специфические виды деятельности, посредством которых реализуются государственные функции, как то: законодательная, судебная, управленческая, исполнительская, контрольно-надзорная деятельность [6].

Что же касается функций государственных (муниципальных) органов, то под таковыми следует понимать те основные направления деятельности государственных (муниципальных) органов, в которых отражается воля государства (муниципального образования), создавшего те или иные государственные (муниципальные) органы для осуществления определенных государственных (муниципальных) функций [7]. В контексте реализации поставленных задач государственные и муниципальные органы используют различные правовые конструкции. Одной из них и является конструкция оказания публичных услуг.

Представляется, что в рамках обязательств по предоставлению публичных услуг роль органов власти должна сводиться: к определению перечня услуг, который будет оказываться на бесплатной для потребителя основе, на условиях софинансирования, либо на условиях полной оплаты за счет средств потребителя; установлению правил оказания подобных услуг; выбору непосредственного поставщика публичных услуг и осуществлению контроля за его деятельностью. Что же касается непосредственного взаимодействия потребителя публичных услуг и поставщика (исполнителя) публичных услуг, то такая деятельность по удовлетворению потребностей населения должна реализовываться в договорной модели (пусть даже на основе типового договора), когда потребитель и исполнитель услуги согласовывают объем услуги, порядок ее оказания, права и обязанности сторон (в том числе необходимость потребителя услуги выполнять предписания исполнителя услуги в целях достижения положительного эффекта от оказанной услуги) и пр.

Полагаем, что использование договорных конструкций в рамках обязательств по оказанию публичных услуг будет неуклонно расти. Хотелось

бы верить, что это приведет к повышению качества удовлетворения потребностей населения, улучшению уровня жизни граждан Российской Федерации, надлежащей реализации государством его социальной функции.

Список библиографических ссылок

1. Бережной Н. М. Человек и его потребности / под ред. В. Д. Диденко. М, 2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.vvsu.ru/books/servis> (дата обращения: 26.02.2014).
2. Ильин В. И. Социология потребления: дистанционный курс лекций «Поведение потребителей» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consumers.narod.ru/index.html> (дата обращения: 28.04.2014); Мордасов В. Г. Обществознание (единый портал) [Электронный ресурс]. URL: http://humanitar.ru/page/ch1_8 (дата обращения: 28.04.2014).
3. Васильева А. Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007.
4. Садков А. Н., Величкина Е. А. О сущности публичных услуг на современном этапе развития российского общества // Социальные и правовые механизмы оказания публичных услуг: теория, практика, перспективы: сб. ст. по материалам всерос. науч.-практ. конф. (Волгоград 29—30 ноября 2013 г.) / под ред. А. Н. Садкова. Волгоград, 2013.
5. Орловский Ю. П. Трудовое право России: учебник [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rulit.net/books/trudovoe-pravo-rossii-uchebnik-read-191651-1.html> (дата обращения 28.04.2014).
6. Жигуленков М. В. К вопросу о формах осуществления функций государства // Гражданин и право. 2009. № 1.
7. Бутенко А. А., Садков А. Н. Место публичных услуг в системе государственно-частного партнерства // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 3 (26). С. 43—46; Величкина Е. А., Рыженков А. Я., Садков А. Н. Место публичных услуг в системе российского права // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 1 (12). С. 28—32.