

А. Я. Рыженков, А. Н. Садков, Е. А. Величкина

МЕСТО ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

В данной статье раскрывается специфика публичных услуг как правового феномена общественной жизни современного российского общества.

Ключевые слова: публичные услуги, публичные функции, административная реформа.

A. Y. Ryzhenkov, A. N. Sadkov, E. A. Velichkina

ROLE OF PUBLIC SERVICES IN THE RUSSIAN LAW SYSTEM

The specific character of public services as a legal phenomenon of public life of the modern Russian society is analyzed in the article.

Keywords: public services, public functions, administrative reform.

Современное состояние российского общества характеризуется сменой концептуальных подходов к определению сущности государства. Если ранее государство чаще всего рассматривалось как механизм обеспечения власти правящего класса, то сегодня во главу угла ставится создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституция РФ определяет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью нашего общества [1]. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев уверен, что истинную демократию можно построить только в условиях обеспечения всеобщего доступа к элементарным благам, системам образования, медицинского обслуживания, информационного обмена [10].

Э. Форстхофф еще в 1938 г. обращал внимание на то, что социальная сущность современного государства требует перехода от обязывающего стиля государственного управления к предоставляющему [7]. Такие подходы характерны для концепции «сервисного государства», в соответствии с которой деятельность публично-правовых образований должна быть направлена, прежде всего, на

удовлетворение потребностей населения. Взаимодействие граждан и органов государственной власти в процессе такой деятельности носит специфический характер, который, на наш взгляд, наиболее полно охватывается понятием «публичные услуги».

Термин «публичные услуги» стал использоваться в российском юридическом лексиконе достаточно недавно. Его возникновение в основном связывается с проводимой в Российской Федерации административной реформой, начало которой было положено указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 [2]. В 2005 г. Правительство РФ одобрило Концепцию административной реформы, где в перечне приоритетных задач была обозначена проблематика необходимости завершения процесса разграничения полномочий между органами исполнительной власти разноразмерной принадлежности, а также оптимизация и повышение качества оказания государственных услуг [4]. Однако несмотря на то, что категория «публичные услуги» укрепляет свои позиции в юридическом обороте, ее правовая природа, а следовательно, и место в системе российского права,

окончательно не определены.

Е. В. Гриценко полагает, что современное понимание сущности публичных услуг осуществляется по трем направлениям: в качестве управленческой деятельности органов публичной власти (в т. ч. процесс осуществления регистрационных, лицензионных и других правоприменительных полномочий); как деятельность публичных органов по обслуживанию населения и организации предоставления ему жизненно необходимых благ (в т. ч. управленческие функции по поиску оптимальных способов удовлетворения общественных потребностей); как общественно значимые услуги, предоставляемые публичным субъектом или коммерческими организациями на основе публичного интереса при условии регулирования публичным субъектом цен и тарифов на эти услуги [9]. Думается, что наиболее полно и адекватно отражает природу возникающих отношений именно последняя позиция, где центральным критерием при определении той или иной услуги как публичной ставится ее общественная значимость.

Признавая жизнеспособность категории «публичные услуги», А. Ф. Васильева пишет, что одной из основных тенденций развития современных государств является все более активное использование в публичной сфере моделей и методов, характерных для частного права, что связано с осознанием необходимости отказа в современных условиях от бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления [8]. Однако признание допустимости, а в некоторых случаях и необходимости использования частноправовых форм в рамках организационно-предоставляющего управления неизбежно влечет за собой следующие вопросы: нормами каких отраслей права должна регулироваться эта деятельность, чем должен руководствоваться государственный орган при выборе конкретных правовых механизмов, направленных на достижение поставленной

цели?

Некоторые зарубежные ученые, признавая допустимость использования для достижения публичных целей частноправовых форм, полагают возможным говорить о формировании административного частного права, сосуществование которого обусловлено необходимостью осуществления государственных и муниципальных задач в частноправовых формах [11]. Однако полагаем, что решение проблематики определения правовой природы публичных услуг лежит в иной плоскости. Думается, что наиболее адекватно правовая природа публичных услуг охватывается теорией «двух ступеней» (Zweistufentheorie), которая была разработана Хансом Петером Ипсеном. Суть данной теории заключается в том, что в свете отношений по предоставлению публичных услуг на первой ступени в рамках публичного права посредством издания акта государственного управления решается вопрос о том, подлежит ли та или иная услуга предоставлению, в то время как на второй ступени разрешается вопрос о том, с использованием каких инструментов частного права будет предоставляться услуга, решение о предоставлении которой было принято на первом уровне [8].

Нормы указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» определяют, что оказание государственных услуг (государственные федеральные и региональные публичные услуги, а также муниципальные публичные услуги, на наш взгляд, и составляют категорию публичных услуг) является одной из функций федеральных органов исполнительной власти. Данные услуги должны оказываться ими непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами, на безвозмездной для потребителя основе либо по регулируемым

органами государственной власти ценам [3].

Недостаточно четкие формулировки норм вышеприведенного указа позволили ряду ученых говорить о том, что среди функций государства появилась еще одна — функция по оказанию публичных услуг [15]. Однако рассматривая правовой феномен публичных услуг, следует согласиться с мнением А. В. Яцкина, который утверждает, что недостаточно четкое разграничение понятий «функция» и «услуга» является весьма серьезной методической проблемой административной реформы в целом и административной регламентации в частности [16].

Законодатель в ст. 779 ГК РФ рассматривает под услугами определенные действия или совокупность действий, совершаемых исполнителем по заданию заказчика, в то время как под функцией публичного субъекта понимаются основные направления его деятельности, обусловленные сущностью и стоящими перед ним на том или ином этапе развития общества целями, задачами и социальным назначением [14, с. 255]. Думается, что публичные услуги — это не функция власти, а один из механизмов (правовая форма) реализации задач и функций исполнительной власти.

Признание обществом того, что государство должно осуществлять не только принуждение, но и оказывать своим гражданам услуги, является прогрессивным шагом в развитии правовой мысли. Однако, кроме этого, необходимо уяснить, что органы власти не просто обязаны сами оказывать услуги, а их задачей является, прежде всего, организация предоставления услуг. Роль органов власти должна сводиться именно к организационной деятельности, в то время как непосредственное предоставление публичных услуг есть не что иное, как затратная деятельность достаточно многочисленных субъектов гражданского права, имеющих разную степень хозяйственной самостоятельности. Считаем, что деятельность по непосредственному предоставлению услуг, т. е.

действия услугодателя по сохранению или изменению состояния невещественных благ (имущественных прав, информации, нематериальных благ), совершаемые в пользу услугополучателя [13, с. 72], носят двусторонний характер, который опирается на согласованное волеизъявление участников возникающих отношений. Полагаем, что только управленческо-организационная деятельность, направленная на организацию предоставления публичных услуг и осуществление контроля за качеством таких услуг, относится к функциям органов исполнительной власти, а сам процесс оказания услуги должен охватываться рамками договорных отношений, хотя бы и носящих для потребителя услуги безвозмездный (в определенных случаях) характер (безвозмездность в данном случае рассматривается нами как отсутствие необходимости оплачивать деятельность услугодателя за счет личных средств потребителя услуги, оставшихся после удержания налогов).

Правовой формой осуществления деятельности органов власти по оказанию публичных услуг гражданам и юридическим лицам, т. е. правовым механизмом реализации предоставляющей функции публичного субъекта, должна быть договорная конструкция, опосредующая отношения между публично-правовым образованием (в лице его исполнительных органов) и непосредственным исполнителем (поставщиком, услугодателем) публичных услуг, который, в свою очередь, взаимодействует с конечным потребителем публичной услуги в рамках обязательственного правоотношения.

Исходя из вышеизложенного, отнесение публичных услуг (в т. ч. государственных) только к сфере регулирования публичного права было бы излишним. Правовые механизмы предоставления подобного рода услуг самым тесным образом соотносятся с частным правом, т. к. общепринято, что оказание услуги всегда ориентировано на потребителя, а услуга

в общефилософском смысле есть не что иное, как какое-либо действие, приносящее пользу, помощь другому [12, с. 839].

Список библиографических ссылок

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). Ст. 2, 7 // Рос. газ. 1993. 25 дек.
2. О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах: указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
4. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
5. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008.
6. Белов С. А. Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 71—85.
7. Васильева А. Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 180—181.
8. Васильева А. Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 64—74.
9. Гриценко Е. В. Организация предоставления публичных услуг как способ решения вопросов местного значения: российский и европейский опыт // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 153—178.
10. Медведев Д. А. Россия, вперед! [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/5413> (2009, 10 декабря).
11. Maurer. H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 1997. § 3. Rn. 6—11.
12. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 1999.
13. Санникова Л. В. Услуги в гражданском праве России. М., 2006.
14. Теория государства и права: учебник / под ред. М. Н. Марченко. М., 2004.
15. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15—23.
16. Яцкин А. В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 12—19.