ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОКАЗАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PROBLEMS OF CIVIL LAW REGULATION OF PUBLIC SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION

УДК 659

Лауреано Лопеш Ана Марлен, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный социальный университет», магистрант

Laureano Lopesh Ana Marlen marli1993@yandex.ru

Аннотация

Рассматривается теоретическое определение понятия публичной услуги и его соотношение со сходными понятиями, выделяются существенные признаки публичных услуг. Административная реформа в РФ и реализуемые национальные проекты повлияли на развитие современной теории права, в том числе права гражданского. В последнее время в научной и специальной литературе, а также в действующем законодательстве, появились термины и понятия, характеризующие предоставление услуг населению, а также финансируемых из государственного бюджета услуг, направленных на удовлетворение коллективных общественных потребностей: публичные, государственные, муниципальные, социальные и т.д. Исследуемая проблема требует глубокого и всестороннего теоретического осмысления, поскольку гражданско-правовое регулирование отношений в отдельных сферах деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в последнее время приобретает все большее значение.

Abstract

The theoretical definition of the concept of public service and its relationship

with similar concepts are considered, the essential features of public services are highlighted. Administrative reform in the Russian Federation and ongoing national projects have influenced the development of modern theory of law, including civil law. Lately in scientific and special literature, as well as in the current legislation, there are terms and concepts that characterize the provision of public services and publicly funded services to meet collective social needs: public, state, municipal, social, etc. The problem under study requires a deep and comprehensive theoretical understanding, since civil law regulation of relations in certain areas of activity of state authorities and local self-government has recently become increasingly important.

Ключевые слова: институт публичной услуги, государственные услуги, публичные услуги, публичные правоотношения.

Keywords: public service institution, public services, public services, public legal relations.

Контроль и правовое регулирование являются своеобразным гарантом существования правового общества с его реализацией юридических принципов, построения норм права, обеспечивающих стабильное функционирование механизмов регулирования публичных правоотношений.

Присутствие закономерности в становлении публичных отношений позволяет цивилизованно развиваться общественной системе в рамках институционального регулирования правоотношений.

Мотивационное разделение индивидуальных интересов на частные и публичные позволяет обособить категорию, описывающую публичные интересы в более обобщенной форме, учитывающую позицию большинства. С точки зрения рассмотрения процесса становления публичных отношений в рамках рациональной концепции обеспечение существования стабильного механизма их регулирования складывается в результате необходимости создания централизованного органа, аккумулирующего в себе функции контроля, реализации и информационной доступности для всех участников

общественной системы. Зарождаются первые прототипы формы современной государственности. Необходимость в создании государства определена потребностью в объективной фиксации и подтверждении фактов, произошедших событий, затрагивающих сферу взаимоотношений индивидов. Отношения все больше начинают приобретать форму общественных с возникновением понятия собственности, остро встает вопрос о признании и подтверждении прав на имущественное благо.

В современной юриспруденции нет универсального способа учета отношений каждого участника гражданского оборота, государственным контролем затронуты лишь фундаментальные показатели существования режимов собственности и учета событий и объектов имущества с привязкой к персональным данным индивида.

Общественные процессы играют роль мотивационного редактора, отражающего потребность контроля той или иной сферы общественных отношений публичным правом. С развитием теоретических аспектов правоведения формируется представление о публичной услуге - форме официально востребованного подтверждения права обладания имущественным благом или профессиональным навыком (аккредитацией).

Само понятие «государственные услуги» в России стало использоваться только в процессе проведения административной реформы, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги - одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг» [3, с. 77].

Под услугами согласно ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации понимаются определенные действия или совокупность действий (деятельность), совершаемых в интересах физического или юридического лица. Заметим, что в Кодексе четко определено: «Исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги». Именно это обстоятельство – первичность потребности заказчика в действиях исполнителя, а не наоборот - отличает услуги от различного рода юридически значимых действий,

которые осуществляются в интересах иных субъектов, в том числе государственных органов и должностных лиц. Объектом данных правоотношений выступают определенные блага, как правило, не имеющие овеществленного (материального) результата.

Термин «публичные услуги» впервые был введен Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. При этом предоставление (оказание) государственной услуги определяется Указом в качестве одного из видов «основных» функций федеральных исполнительных органов: «Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами» [4].

В Законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» также предпринята попытка определения государственных услуг; под последними предлагается понимать «деятельность по реализации функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» [5].

Помимо термина «государственные услуги», нередко в контексте употребляется термин «публичные услуги», однако зачастую оба термина отождествляют, что связано в свою очередь с синонимичностью перевода на английский язык следующих категорий: «публичные услуги», «государственные услуги» (public services).

Существенные различия между вышеуказанными категориями можно выделить, если рассмотреть природу отношений. Обычно граждане обращаются в государственные органы не за получением лично выгодных и

необходимых благ, мотив заключается в получении документов или осуществлении в их отношении разрешительных действий. Данные действия обусловлены не интересом гражданина, а исполнением обязательств и являются вынужденными действиями. Например, лицензия не представляет интереса для гражданина как таковая, он вынужден обратиться за ней, так как в противном случае он не сможет осуществлять лицензируемый вид деятельности. Таким образом, лицензирование - это действия в интересах общества и представляющего его интересы государства. Собственного, имеющего конечную цель именно в получении лицензии (а не в осуществлении лицензируемого вида деятельности) интереса у гражданина нет. Если государство искусственно создает этот интерес посредством возложения на гражданина обязанностей или установления того или иного юридического факта, без которого не возникнут правоотношения, то можно говорить о навязанной, вынужденной услуге [1, с. 107].

Исходя из истоков формирования конечной цели у гражданина, можно определить потребность в получении «вынужденной» услуги со стороны государственных органов. Некоторые авторы противопоставляют социальную услугу административной. Социальную услугу могут оказывать органы, учреждения и предприятия публично-властные (так, образовательную услугу может оказать государственное образовательное учреждение – государственный вуз) и структуры гражданского общества (ту же образовательную услугу может оказать и негосударственный вуз), а административную услугу (например, перераспределение доходов путем финансирования льгот и компенсационных выплат из государственного бюджета) оказывают исключительно публично-властные структуры.

В данном случае принципиальным является следующее утверждение: не все государственные функции могут реализовываться через предоставление публичных услуг. По мнению А.Е. Шаститко, под публичной услугой подразумеваются частные (индивидуализированные) блага, предоставляемые органами государственной власти и управления гражданам

и организациям (физическим и юридическим лицам), как правило, в физической форме [4].

Д.М. Щекин рассматривает понятие «публичные услуги» в широком и узком смыслах. По его мнению, понятие «публичные услуги» (в широком смысле) определяется такими признаками, как:

- общественно значимая деятельность;

- наличие специального субъекта - государственного или муниципального органа власти, государственного или муниципального учреждения или предприятия;

- индивидуальный характер услуги для ее потребителя;

- наличие специального интереса у потребителя услуги в такой деятельности;

- добровольное получение потребителем публичных услуг [3].

Выделяют государственные, общественные и публичные услуги. К государственным услугам (услугам власти) можно отнести «бесплатные по закону, оказываемые уполномоченными по закону услугодателями, добровольно обратившимся заинтересованным лицам, в соответствии с регламентами и стандартами государственных услуг за счет использования ресурсов государства»; к общественным – «бесплатные для граждан услуги, направленные на все общество, выполняемые выбранными по конкурсу услугодателями, за счет использования общественных фондов и в соответствии с регламентами общественных услуг»; к публичным – «общественно значимые платные для услугополучателей услуги, цена которых регулируется государством, оказываемые коммерческими организациями в соответствии с регламентами публичных услуг» [1].

Таким образом, граждане обращаются за получением государственных услуг в связи с обязывающей их необходимостью, с целью дальнейшей реализации личных интересов (осуществление лицензируемого вида деятельности, совершение заграничных поездок и т.д.).

В случае же получения индивидуально определенного блага личный

интерес гражданина выражен буквально в соответствии с предназначением предоставленной ему публичной услуги (получение материнского капитала, получение налогового вычета по возврату НДФЛ).

Предоставление государственных услуг осуществляется исходя из направления реализации социально значимых государственных программ («Доступное жилье», проект «Здоровье»). Публичные услуги являются одним из диспозитивных механизмов реализации политического курса и государственного управления.

К основным характеристикам публичной услуги относятся:

- индивидуальный, адресный характер;

- заявительный характер предоставления (инициируется по обращению потребителя услуги в орган власти (учреждение));

- недискриминационный характер (т.е. должна быть предоставлена при наличии установленных в нормативных правовых актах оснований любому пользователю услуги на всей территории Российской Федерации, обратившемуся за ее предоставлением, в заданный срок, с установленным качеством);

- предоставление безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам.

Публично-властный характер государственных и муниципальных услуг обусловлен, прежде всего, спецификой общественных отношений, в которых получателям услуг требуется помощь органов публичной власти. Это, главным образом, социальные правоотношения, субъектами которых являются носитель социальных прав - население и органы публичной власти как гарант реализации этих прав [2].

Иные характеристики публичных услуг, нередко упоминаемые в научной литературе и аналитических материалах (добровольность обращения; непосредственное взаимодействие с органом власти; общедоступный характер; преобладание социальных результатов над экономическими; невозможность предоставления данных услуг на

полностью конкурентной, рыночной основе и т.п.), представляются весьма спорными и не раскрывают существенных черт всех без исключения публичных услуг в социальной сфере. В ходе проведенного анализа необходимо отметить, что сфера публичных услуг является динамично развивающимся направлением в современной гражданско-правовой российской действительности.

С помощью оказания публичных услуг выстраивается взаимный диалог между государством и гражданами посредством удовлетворения частных интересов и реализации политического курса страны.

Современное государство, помимо обеспечения публичных интересов, выполняет и социальные функции, которые касаются конкретного гражданина. Таким образом, публичное право осуществляет функцию защиты прав гражданина - обеспечение его частных интересов.

В немецкой правовой литературе понятие «публичная услуга» рассматривается как реализация позитивного государственного управления. В то же время необходимо постоянное поддержание баланса публичного и частного права, так как зачастую могут наблюдаться случаи умаления публичных норм и, с другой стороны, чрезмерное единоначалие препятствует благоприятному развитию конкурентной среды в предпринимательской деятельности. В настоящее время в качестве одной из целей государственной политики провозглашено вовлечение субъектов частного права в деятельность по оказанию публичных услуг с целью повышения качества этих услуг и наибольшего обеспечения интересов граждан. Формирование нового комплексного правового института - публичные услуги, в регулировании которого сочетались бы в качестве опорных нормы конституционного, административного и гражданского права и связанные с ними нормы финансового, экологического, трудового, информационного и других отраслей права.

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что оказание публичных услуг требует установленных механизмов реализации на

законодательном уровне. Правовая конструкция понятия «публичная услуга» как термина постоянно подвержена изменениям в соответствии с динамикой и актуальностью современной правовой мысли, требующей отвечать практической действительности.

Список использованной литературы:

1. Килина А.Ф. Понятие публичных услуг в российском и немецком праве // Информационные проблемы в сфере административной реформы / отв. ред. И.Л. Бачило. М., 2018.
2. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журн. рос. права. М., 2017 № 6.
3. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. 2015. № 10.
4. Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопр. экономики. 2017. № 7.
5. Щекин Д.М. О коммерциализации деятельности российского государства // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А Шевелевой. М., 2017.

References:

1. Kilin, A. F., the Concept of public services in the Russian and German law // Information problems in the sphere of administrative reform / ed. edited by I. L. Bachilo. M., 2018.
2. Putilo N. In. Public services: between doctrinal understanding and practice of regulatory consolidation of // Zhurn. ROS. law. M., 2017 No. 6.
3. Tereshchenko L. K. Services: state, public, social // Zh. ROS. law. 2015. № 10.
4. Shastitko A. E. Organizational framework for providing public services / / Vopr. ekonomiki. 2017. № 7.
5. Shchekin D. M. On the commercialization of the activities of the Russian state // Public services: legal regulation (Russian and foreign experience) / under the general editorship of E. V. Gritsenko, N. A. Sheveleva.