

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

© 2012 г. Александр Анатольевич Уваров¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются теоретические и практические вопросы правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Обращается внимание на противоречия действующего законодательства, которые обусловлены смешением понятий “государственная услуга” и “государственное полномочие”, предлагаются меры по их устранению.

Annotation: the article considers theoretical and practical questions law regulation of organization to given state and municipal services. Author focus on the analysis of contradictions valid legislation, which be conditioned by lump together of notions “state service” and “state power”, propose measures by their removal.

Ключевые слова: публичные услуги, признаки услуги, государственное полномочие, административный регламент, законодательство.

Key words: public service, signs of service, state power, administrative regulations, legislation.

Трудно найти более аморфную сферу правового регулирования, чем организация предоставления государственных и муниципальных услуг. С начала проведения административной реформы в России в административных регламентах органов государственной исполнительной власти делалась попытка урегулировать эти отношения, но результатом явились еще большая путаница и противоречивость законодательства. Не добавил какой-либо определенности в этом вопросе и недавно принятый Федеральный закон “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 27 июля 2010 г.² (далее – Федеральный закон от 27 июля 2010 г.). Согласно ст. 2 данного Закона под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций, соответственно, федерального органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. О том, что это за деятельность и какое место она занимает в реализации функций органов, предоставляющих государственные услуги, в Законе ничего не сказано.

Если опираться на семантическое значение понятия “услуга”, то это – действие, приносящее пользу, помощь. В общераспространенном понимании этого слова услугами называют предоставляемые кому-либо бытовые удобства³. В гражданском праве услугами называют возмездную деятельность (действие) исполнителя по заданию заказчика (ст. 779 ГК РФ). В отличие от работ услуги носят непроизводственный характер, т.е. их результатом служит не создание материального или духовного объекта, а извлечение полезных свойств из этого объекта. Так, например, предмет работы – написание учебника для студентов, а предмет услуги – обучение последних по этому учебнику. Признаками услуги в частном праве являются: 1) действие (деятельность), направленное на удовлетворение потребности лица (заказчика); 2) предполагает наличие свободы воли лица, которому

предоставляется услуга; 3) имеет возмездный характер; 4) координация и согласование взаимодействия исполнителя и заказчика услуги на договорной основе.

В научной литературе услуги по своему характеру принято подразделять на государственные, публичные и социальные. По утверждению Л.К. Терещенко, “государственная услуга в первую очередь характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы”⁴. Следует отметить, что федеральным законодательством, в частности Указом Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г.⁵ был выделен специальный вид органа исполнительной власти – федеральное агентство, который уполномочен осуществлять функции по оказанию государственных услуг. Новый Федеральный закон от 27 июля 2010 г. предусматривает свой перечень субъектов оказания государственных услуг, не ограниченный только органами государственной исполнительной власти. Наряду с ними упоминаются орган местного самоуправления, которому переданы отдельные государственные полномочия, а также орган государственного внебюджетного фонда. По ныне действующему законодательству это могут быть также подведомственные государственные учреждения либо иные организации.

Термин “публичные услуги” предполагает “обеспечение деятельности общезначимой направленности и имеет неограниченный круг субъектов, пользующихся ими”⁶. Особенности публично-правовых отношений порождают некоторые отличия предоставляемых в их сфере услуг от услуг в гражданско-правовых отношениях. Это может выражаться в отсутствии такого признака услуги, как возмездная основа, что предопределяется, например, гарантированным Конституцией РФ правом на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41). Спецификой обладают и иные корреспондирующие права и обязанности сторон публичной услуги. Так, исследуя содержание образовательных услуг,

¹ Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Оренбургского государственного аграрного университета, доктор юридических наук, профессор (E-mail: uvarov.al@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

³ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1975.

⁴ Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10. С. 16.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁶ Талалина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

проф. В.М. Сырых отмечает, что обязанность вуза вести образовательную деятельность вытекает из действующего законодательства и наличия у него свидетельства о государственной аккредитации, но не из договора между студентом и вузом. У обучающегося отсутствует основание требовать выдачу диплома государственного образца на основании имеющегося договора. Диплом об образовании дается не в силу договора, а в связи с тем, что выпускник вуза обладает необходимым уровнем знаний, умений и навыков и успешно выдержал выпускные испытания⁷. Признак свободы воли лица, получающего публичную услугу, также может иметь определенные изъятия (принудительное оказание медицинской помощи в случаях, предусмотренных законодательством, установленная Конституцией РФ обязанность получения основного общего образования).

Социальные услуги по своей сути являются публичными, но критерий выделения (в отличие от государственных услуг) – не круг субъектов, их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются. Что касается соотношения государственных и социальных услуг, то согласно Указу Президента РФ “Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти” от 20 мая 2004 г.⁸ государственные услуги осуществляются в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами, т.е. следует понимать, что именно социальная сфера превалирует в сфере осуществления государственных услуг. В то же время не всякая социальная услуга является государственной.

Возвращаясь к положениям ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г., определяющим понятие государственных и муниципальных услуг, следует признать, что в условиях неопределенности предмета реализации государственных и муниципальных услуг и отсутствия идентифицирующих признаков, позволяющих отделить их от реализации других действий, составляющих функции государственных и муниципальных органов, создать предусмотренные Законом реестры и порталы государственных и муниципальных услуг будет весьма затруднительно. Об этом свидетельствует предшествующий правотворческий опыт, когда согласно постановлению Правительства РФ “О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг” от 11 ноября 2005 г.⁹ было предписано разработать два вида административных регламентов: 1) по исполнению государственных функций и 2) по предоставлению государственных услуг. В результате отсутствия теоретической основы разграничения понятий “государственная функция” и “государственная услуга” в ряде регламентов федеральных и региональных органов исполнительной власти в разряд государственных услуг попали действия по предоставлению лицензий, разрешений, аккредитации, регистрации и т.п., которые, отнюдь, не имеют непосредственной целью удовлетворение собственных потребностей адресатом реализации подобных властных полномочий. Характерными примерами нормативного правового регулирования такого рода услуг являются, в частности: Административный регламент Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по предоставлению государственной услуги “Принятие решения о заключении или отказе в заключении соглашения

о ведении промышленно-производственной деятельности, а также об изменении условий соглашения. Подготовка и заключение соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности на территории особых экономических зон. Осуществление регистрации юридических лиц в качестве резидентов промышленно-производственных особых экономических зон” (утв. приказом Минэкономразвития России от 16 ноября 2007 г.¹⁰); Административный регламент ФМС по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (утв. приказом ФМС России от 20 сентября 2007 г.¹¹); Административный регламент ФМС по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства (утв. приказом ФМС России от 8 ноября 2007 г.¹²) и др.

Одним из способов разграничения государственных функций и государственных услуг, по мнению Н.В. Путило, служит “обособление среди полномочий тех видов деятельности, которые предполагают получение гражданином благ, выгодных лично ему, а не абстрактному обществу в целом. Эти блага отражены в компетенции, целях и задачах государственных органов”¹³. Здесь важно понять, в чьих интересах осуществляется то или иное государственное действие. Так, проведение государственным органом социально-реабилитационных мероприятий в отношении инвалидов, иных лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; помощь в трудоустройстве, обучении, переквалификации безработных граждан; организация лечебных и культурно-воспитательных мероприятий среди жителей отдаленных и труднодоступных населенных пунктов и т.п. непосредственно касаются интересов самих граждан, для которых и осуществляются эти услуги. Вряд ли то же самое можно сказать о действиях государственных (муниципальных) органов учетного, разрешительного, регистрационного характера. Ведь такими действиями не удовлетворяются какие-либо потребности граждан. Они нужны для упорядочения определенных отношений в общих интересах, которые обеспечивают и реализуют государственные и муниципальные органы власти.

При разграничении государственных функций и государственных услуг важен и вопрос об их финансовом обеспечении. Как полагает Н.В. Путило, “функции – это атрибут государственного аппарата, расходы на деятельность которого уже покрываются в результате уплаты налогов”¹⁴. Добавим, что это могут быть также сборы, акцизы, госпошлина. Отличительной же особенностью платы за услуги является их компенсационный, персонализированный и адекватный предоставляемому благу характер. В этом плане весьма уязвима позиция законодателя, который в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. при описании принципа правомерности взимания платы за государственную (муниципальную) услугу в качестве разновидности этой платы упоминает государственную пошлину. Все платные публичные услуги подлежат тарификации, установленной специальными нормативными правовыми актами с учетом затрат исполнителя соответствующих услуг. Такой корреляции между действиями госу-

⁷ См.: Сырых В.М. Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание // Журнал рос. права. 2010. № 4. С. 73.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

¹⁰ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 14.

¹¹ См.: Росс. газ. 2008. 23 янв.

¹² См.: Росс. газ. 2008. 9 февр.

¹³ Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал рос. права. 2007. № 6. С. 5.

¹⁴ Там же. С. 9.

дарственных и муниципальных органов при осуществлении ими властных учетных, регистрационных, разрешительных и т.п. полномочий и затратами на их реализацию не существует. Источник получения этих средств не персонализирован применительно к заявителю, а составляет общий бюджетный “котел”, из которого эти средства поступают в обезличенном порядке для финансирования соответствующих государственных и муниципальных органов власти.

В свете положения ст. 2 вышеназванного Закона, определяющего государственную услугу как деятельность по реализации функций государственных органов, становится еще более проблематичным существование двух видов административных регламентов по осуществлению функций и предоставлению услуг. Если считать, что услуга входит в содержание функции государственного (муниципального) органа и является одной из форм ее реализации, то именно услугу следует считать структурным элементом функции¹⁵. Представляется, что в процессе реализации функций государственных (муниципальных) органов присутствуют как властные, так и не властные действия. К властным действиям относится реализация последними своих полномочий (прав и обязанностей) в сфере установленных законодательством предметов ведения. Отличительными признаками этих действий служит то, что они имеют юридически значимый характер и по отношению к респондентам обязательны для исполнения, являются необходимым условием возникновения у них прав и обязанностей. В отличие от реализации полномочий реализация услуги хотя и связана с использованием административного потенциала государственного (муниципального) органа, напрямую не обусловлена его статусом как субъекта публично-властных отношений, т.е. данная деятельность не имманентна его предназначению и поэтому нуждается в исполнении другим, не властным субъектом.

Из данных рассуждений следует, что было бы уместно законодательно разграничить действия по организации и по предоставлению государственных и муниципальных услуг. Государственные и муниципальные органы власти должны заниматься только вопросами правового и материального обеспечения организации предоставления услуг, но не их непосредственным предоставлением. Они должны быть отделены от заказчиков услуг определенными посредниками, которые и призваны реализовывать государственные и муниципальные услуги. К их числу можно было бы отнести различные государственные (муниципальные) учреждения, организации, фонды и т.п. Такой подход способствовал бы избавлению государственных и муниципальных органов власти от не свойственной им деятельности, оптимизировал бы их организационные и экономические основы функционирования, повысил бы эффективность решения управленческих задач, для которых они и созданы. С реализацией самих услуг более успешно справлялись бы подведомственные государственным и муниципальным органам власти учреждения, организации, фонды. Важно при этом исключить из сферы деятельности последних любые властные полномочия по правовой регламентации государственных и муниципальных услуг, поскольку их деятельность – это осуществление самих государственных и муниципальных услуг и доведение их до потребителей. Кстати, в отдельных административных регламентах подобный подход к разграничению роли государственных органов и подведомственных им учреждений прослеживается в предоставлении соответствующих государственных

услуг. Так, согласно п. 4 Административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения (утв. приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 1 ноября 2007 г.¹⁶) органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, организуют, обеспечивают и контролируют на территории соответствующих субъектов РФ деятельность государственных учреждений службы занятости населения по предоставлению государственной услуги, а центры занятости населения непосредственно предоставляют гражданам государственную услугу на территории соответствующих муниципальных образований.

Следует не только разграничить государственные (муниципальные) услуги с властными полномочиями государственных и муниципальных органов, но и исключить из числа услуг те их действия, которые они должны осуществлять на постоянной основе в силу закона и своего правового статуса. Так, явно надуманной выглядит услуга Министерства иностранных дел РФ по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц согласно Административному регламенту МИД России (утв. приказом МИД России от 1 ноября 2007 г.¹⁷). В соответствии с Федеральными законами “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” от 2 мая 2006 г.¹⁸, “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.¹⁹, “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г.²⁰ и др. подобная информация должна находиться в открытом доступе и предоставляться заявителям не в качестве услуги, а в качестве исполнения прямой обязанности МИД России, установленной для всех государственных органов федеральными законами.

Наряду с имеющимися недостатками необходимо признать и некоторые достоинства нового Федерального закона от 27 июля 2010 г.:

- а) исключение установления возможных административных барьеров для заказчиков услуг путем запрета требовать от заявителя дополнительных документов и действий (ст. 7);
- б) информационная доступность, транспарентность сведений о предоставляемых услугах, обеспеченная созданием реестров государственных и муниципальных услуг (ст. 11), электронных форм хранения сведений об услугах (порталы государственных и муниципальных услуг – ст. 20, 21), универсальных электронных карт (ст. 22);
- в) структурная стандартизация содержания услуг (ст. 14);
- г) организационная оптимизация предоставления услуг в виде создания многофункциональных центров (ст. 15) и др.

Думается, что решение вышеназванных проблем посредством внесения в этот Закон соответствующих дополнений и изменений сделало бы его еще более полезным и эффективным.

¹⁶ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 2.

¹⁷ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 51.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

¹⁵ Напомним, что под функциями государственных (муниципальных) органов власти следует понимать основные направления их деятельности по решению стоящих перед ними задач, определенных законодательством в положениях об этих органах.