

## ЧАСТНОЕ ПРАВО

Л.Б. Ситдикова

### Сфера оказания услуг публично-правовыми образованиями

Статья посвящена анализу особенностей оказания услуг публично-правовыми образованиями. Автор рассматривает проблемные вопросы соотношения понятий «услуга», «публичная услуга», «государственная услуга».

*Ключевые слова:* услуга; публичная услуга; государственная услуга; договор; гражданское право.

Отношения по оказанию услуг наряду с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ) регулируются федеральными законами и иными правовыми актами, посвященными отдельным видам деятельности по оказанию услуг. Категория услуги, таким образом, изначально использовалась законодателем лишь в сфере частного правового регулирования. В современных условиях, определяя их отраслевую принадлежность, важно учитывать и роль государства, выполняющего функции публично-правового характера, которое в последние годы ассоциируется со стремлением трансформировать свои обязанности и гарантии в услуги (сделав их впоследствии платными), с коммерциализацией деятельности учреждений культуры, образования, науки и др. Выделение договорной формы реализации публичных функций государства, как отмечает В.И. Крусс, связывают со становлением и развитием рыночных отношений [12: с. 59]. Однако на сегодняшний день в отечественной науке и законодательстве не сформировано целостной и общепринятой концепции публичных услуг. Это связано с тем, что введенная из зарубежной практики в российскую правовую систему категория «публичные услуги» у нас по разным причинам толкуется гораздо шире, что является одной из причин негативного восприятия попыток использования категории «услуги» с этой целью. Данное обстоятельство не в последнюю очередь связано и с различным подходом западных доктрин к самому понятию «публичная услуга», которая различает германскую и французскую национальные концепции публичных услуг [11].

Следует отметить, что в публично-правовой доктрине наряду с термином «публичные услуги» используется и термин «государственные услуги». К тому же к публичным услугам, помимо собственно государственных услуг, относят также и социальные услуги [14: с. 20].

На сегодняшний день легальное определение получили только государственные (муниципальные) и социальные услуги

Впервые раскрытие понятия «государственная услуга» было сделано в Указе Президента РФ [4] в 2004 году, в котором зафиксировано, что под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами безвозмездно или по регулируемым ценам услуг гражданам и организациям в различных областях деятельности, определяемых федеральными законами. Получив официальное определение в Указе Президента РФ, категория «государственные услуги» стала фигурировать в других нормативно-правовых актах [5; 9]. Ранее в той или иной интерпретации категория «государственная услуга» упоминалась в законах РФ «Об образовании» [8], «О ветеринарии» [3], в Федеральном законе РФ «О лекарственных средствах» [7] и др. В этих нормативных актах можно выделить те виды деятельности, в рамках которых такие услуги оказываются. Это в основном относится к социальной сфере. К тому же большинство перечисленных выше нормативных актов регулируется как нормами публичного, так и частного права. Их можно отнести к источникам комплексного правового регулирования.

Федеральный закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1], определив понятия «государственная и муниципальная услуга», закрепил за данными категориями не столько услуги социальной направленности, сколько действия и решения административно-правового распорядительного характера. Так, в качестве государственной услуги предлагается считать деятельность государственных органов, предоставляющих государственные услуги по исполнению запросов заявителей в пределах установленных полномочий.

В Федеральном законе РФ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [2], в статье 3, закрепляется понятие «социальная услуга», под которой понимаются определенные действия в сфере социального обслуживания в отношении гражданина, которые направлены на улучшение условий его жизни, а также позволяют расширить его самостоятельные возможности по обеспечению собственных жизненных потребностей. При этом данные действия могут носить как разовый, так и постоянный (периодический) характер. В качестве субъектов, оказывающих социальные услуги, могут выступать как государственные органы, так и иные лица (негосударственные социальные организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие социальные услуги).

Как уже отмечалось, публичные услуги, хотя они и оказываются публично-правовыми образованиями, в законодательстве не закреплены, их понятие находится в стадии формирования. В связи с этим чрезвычайно важным является определение границ использования термина «публичная услуга», оказываемая публично-правовыми образованиями.

На сегодняшний день предпринимаются попытки установления границ публичной услуги, но по причине общей недостаточной исследованности теории публичных услуг единого подхода в научной литературе не существует. Поэтому необходимо рассмотреть сферу публичной услуги в гражданском обороте. Исходя из вида и принципов построения, публичные услуги бывают: образовательными, медицинскими, коммунальными, бытовыми, финансовыми, информационными, консультационными и др.

Как отмечает Д.М. Щекин, «... четкого определения в законодательстве понятие «публичные услуги» пока не получило, но уже есть указание на их возможную платность или бесплатность» [17: с. 91]. В настоящее время вопрос взимания платы при предоставлении государственных услуг урегулирован Федеральным законом РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Предоставление данного вида услуг носит обязательный характер, ответственность за неоказание или некачественное оказание услуг носит административный характер.

Следует остановиться на точке зрения Л.К. Терещенко, которая, рассматривая публичные услуги в гражданском обороте, выделяет, кроме самих публичных услуг, еще государственные и социальные услуги. Причем автор считает неверным смешивать данные понятия, так как они имеют различное содержание и характеризуют оказываемые услуги с разных сторон [15: с. 16]. Речь идет о соотношении указанных услуг, а не об их противопоставлении.

Н.А. Шевелева выделяет два типа публичных услуг. К первому типу публичных услуг предлагается отнести услуги, которые оказывают органы исполнительной власти. Ко второму типу — публичные услуги, оказываемые подведомственными им бюджетными учреждениями или уполномоченными организациями [16: с. 202–203]. Первый тип публичных услуг является одной из функций исполнительной власти в рамках реализации административной реформы. Оказывая публичные услуги, орган исполнительной власти обеспечивает не частный интерес получателя услуги, а интересы всего населения или некоего неопределенного круга лиц, т. е. общественно значимую потребность. Передача иным субъектам осуществления таких услуг, по нашему мнению, недопустима. Предоставлять такие услуги надлежит исключительно на безвозмездной основе. Компенсируются подобные затраты из бюджетов соответствующих уровней. Величина предусматриваемых различных сборов для таких услуг не превышает компенсационных размеров.

Публичные услуги второго типа предоставляются на возмездной основе. Для получателя услуга может быть платной или бесплатной в зависимости от источника финансирования, а для исполнителя услуги — всегда возмездной. Платность или бесплатность услуги для получателя зависит от источника финансирования. Правовой основой оказания данного типа публичных услуг выступает гражданско-правовой договор, заключаемый на возмездной основе. В этом особенность публичных услуг, относящихся ко второму типу.

Основным критерием отнесения услуг к категории публичных, по устоявшемуся мнению в юридической литературе, является их общезначимая направленность, государство остается ответственным за предоставление услуг. Публичные услуги могут осуществляться в публично-правовой форме — органами государственной власти или местного самоуправления, а также в частноправовой форме — через гражданско-правовой договор.

Органами государственной власти субъектов РФ оказываются платные услуги на основании законодательства субъекта РФ. Перечень платных услуг, оказываемых Главным управлением по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города Москвы, утвержден распоряжением Правительства Москвы [6].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что услуги (дополнительные платные услуги) оказываются государственными и муниципальными образованиями на возмездной основе, в лице их органов, включая некоммерческие организации, обладающие правом юридического лица. Они должны подчиняться правилам гражданского законодательства, соответствующих видов договоров возмездного оказания услуг. Понятие «услуги», постепенно дифференцируясь, охватывает не только услуги в гражданско-правовом смысле, но и оказание публичных услуг.

Определяя круг возможных участников данных договоров в качестве исполнителей, куда могут входить государственный сектор (в составе которого рассматривается и муниципальный сектор) и негосударственный сектор, следует учитывать, что в ГК РФ он ограничен принципом специальной правосубъектности. Более жестко этот принцип действует в отношении государственных учреждений, общественных предприятий и организаций. Несмотря на это, специальный субъективный состав договоров может устанавливаться законом или вытекать из характера услуги.

В связи с тем, что государство ограничено в предпринимательской деятельности, встает вопрос о том, какие субъекты могут осуществлять эту деятельность. Могут ли от имени государства, используя гражданскую правоспособность не самого государства, а других лиц, вести предпринимательскую деятельность государственные учреждения, предприятия и т. д.? Ограничения на осуществление предпринимательской деятельности для отдельных государственных организаций (государственных учреждений и государственных предприятий) касаются только того, в какой сфере будет осуществляться эта деятельность. В этом заключается существенная разница, с точки зрения С.А. Белова, между деятельностью государства в целом, касаясь частноправового законодательного режима хозяйственной деятельности, и отдельных организаций, действующих от имени государства [10: с. 83].

Так, по мнению А.Е. Пилецкого, «...некоммерческие организации, обладающие правом юридического лица, могут выступать субъектами предпринимательской деятельности. Причем учреждения, относящиеся к самой

многочисленной из них группе, являются публичными лицами. Учреждения, согласно частнопредпринимательской доктрине, не могут относиться к субъектам предпринимательской деятельности, так же как и государственные, муниципальные унитарные предприятия» [13: с. 25–26]. Поэтому решение этого вопроса нужно искать в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», где в п. 5 сказано, что федеральные агентства оказывают государственные услуги не только на безвозмездной, но и на возмездной основе согласно подп. «д» п. 2 [4].

Таким образом, предоставление публичных услуг является публичной функцией государства, т. е. главными направлениями его деятельности, и вытекает из этих функций. Эти функции реализуют не только государственные органы. Их оказание они могут делегировать органам местного самоуправления или специально созданным для этого организациям либо организовать их оказание коммерческими и некоммерческими организациями. Выбор варианта оказания публичных услуг зависит в значительной степени от требований закона или характера услуги.

### *Литература*

1. Федеральный закон РФ от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 49.
2. Федеральный закон РФ от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7007.
3. Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 (ред. от 18.07.2011, с изм. от 04.06.2014) «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
5. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 (ред. от 16.05.2011) «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 476. Ст. 4933.
6. Распоряжение Правительства Москвы «Об утверждении перечня платных услуг, оказываемых Главным управлением по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города Москвы» от 13.07.1998 № 756-РП // Тверская, 13. 1998. № 33 (13–19 августа).
7. Федеральный закон РФ от 22.06.1998 № 86-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О лекарственных средствах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3006 (утратил силу).
8. Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 12.11.2012) «Об образовании» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150 (утратил силу).
9. Постановление Правительства РФ от 25.12.2007 № 931 (ред. от 10.03.2009) «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг»

гражданам и организациям» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 53. Ст. 6627 (утратил силу).

10. *Белов С.А.* Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 71–85.

11. *Винницкий А.В.* Публичные услуги в ЕС и РФ: конституционные основы и законодательное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 101–114.

12. *Крусс В.И.* Публичные услуги в контексте российской конституционализации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 59–70.

13. *Пилецкий А.Е.* Теоретические проблемы предпринимательской правосудности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 60 с.

14. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007. 416 с.

15. *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15–23.

16. *Шевелева Н.А.* Публичные услуги и их финансирование // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 201–219.

17. *Щекин Д.М.* О коммерциализации деятельности российского государств // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 86–93.

### *Literatura*

1. Federal'ny'j zakon RF ot 27.07.2010 № 210-FZ (red. ot 31.12.2014) «Ob organizacii predostavleniya gosudarstvenny'x i municipal'ny'x uslug» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. № 31. St. 49.

2. Federal'ny'j zakon RF ot 28.12.2013 № 442-FZ (red. ot 21.07.2014) «Ob osnovax social'nogo obsluzhivaniya grazhdan v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 52 (ch. I). St. 7007.

3. Zakon RF ot 14.05.1993 № 4979-1 (red. ot 18.07.2011, s izm. ot 04.06.2014) «O veterinarii» // Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 24. St. 857.

4. Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 № 314 (red. ot 22.06.2010) «O sisteme i strukture federal'ny'x organov ispolnitel'noj vlasti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 11. St. 945.

5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11.11.2005 № 679 (red. ot 16.05.2011) «O Poryadke razrabotki i utverzhdeniya administrativny'x reglamentov ispolneniya gosudarstvenny'x funkcij (predostavleniya gosudarstvenny'x uslug)» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. № 476. St. 4933.

6. Rasporyazhenie Pravitel'stva Moskvy' «Ob utverzhdenii perechnya platny'x uslug, okazy'vaemy'x Glavny'm upravleniem po delam grazhdanskoj oborony' i chrezvy'chajny'm situacijam goroda Moskvy'» ot 13.07.1998 № 756-RP // Tverskaya, 13. 1998. № 33 (13–19 avgusta).

7. Federal'ny'j zakon RF ot 22.06.1998 № 86-FZ (red. ot 30.12.2008) «O lekarstvenny'x sredstvax» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1998. № 26. St. 3006 (utratil silu).

8. Zakon RF ot 10.07.1992 № 3266-1 (red. ot 12.11.2012) «Ob obrazovanii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 3. St. 150 (utratil silu).
9. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25.12.2007 № 931 (red. ot 10.03.2009) «O nekotory'x merax po obespecheniyu informacionnogo vzaimodejstviya gosudarstvenny'x organov i organov mestnogo samoupravleniya pri okazanii gosudarstvenny'x uslug grazhdanam i organizacijam» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2007. № 53. St. 6627 (utratil silu).
10. *Belov S.A.* Principy' pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti po okazaniyu gosudarstvenny'x uslug // Publichny'e uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhny'j opyt): sb. st. / pod obshh. red. E.V. Gricenko, N.A. Shevelevoj. M.: Volters Kluver, 2007. S. 71–85.
11. *Vinniczkiy A.V.* Publichny'e uslugi v ES i RF: konstitucionny'e osnovy' i zakonodatel'noe regulirovanie // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2013. № 3. S. 101–114.
12. *Kruss V.I.* Publichny'e uslugi v kontekste rossijskoj konstitucionalizacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 5. S. 59–70.
13. *Pileczkiy A.E.* Teoreticheskie problemy' predprinimatel'skoj pravosudnosti: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2006. 60 s.
14. Publichny'e uslugi i pravo: nauch.-prakt. posobie / pod red. Yu.A. Tixomirova. M.: Norma, 2007. 416 s.
15. *Tereshhenko L.K.* Uslugi: gosudarstvenny'e, publichny'e, social'ny'e // Zhurnal rossijskogo prava. 2004. № 10. S. 15–23.
16. *Sheveleva N.A.* Publichny'e uslugi i ix finansirovanie // Publichny'e uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhny'j opyt): sb. st. / pod red. E.V. Gricenko, N.A. Shevelevoj. M.: Volters Kluver, 2007. S. 201–219.
17. *Shhekin D.M.* O kommercializacii deyatel'nosti rossijskogo gosudarstv // Publichny'e uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhny'j opyt): sb. st. / pod red. E.V. Gricenko, N.A. Shevelevoj. M.: Volters Kluver, 2007. S. 86–93.

***L.B. Sitdikova***

### **Rendering of Services by Public Law Entities**

The article is devoted to the analysis of particularities of rendering the services by public law entities. The author considers the problem of correlation between the concepts of service, public service.

*Keywords:* services; public services; public service; contract; civil law.