

ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ

правовое регулирование

российский и зарубежный опыт

сборник статей



Wolters Kluwer

УДК 346.544.4(100)(082.1)
ББК 67.404.021(2Рос)я43+67.404.021(3)я43

П88 Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 256 с. — ISBN 978-5-466-00251-5 (обл.).

Агентство СІР РГБ

Издание представляет собой сборник научных трудов по материалам прошедшей 30 июня — 1 июля 2006 г. на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета Международной научно-практической конференции, посвященной анализу российского и зарубежного опыта правового регулирования публичных услуг.

В научных трудах участников конференции исследуются правовая природа и видовые особенности публичных услуг, пределы их частноправового и публично-правового регулирования, проблемы финансового обеспечения и организационно-правовые формы оказания публичных услуг, а также сравнительно-правовые аспекты их регулирования и организации предоставления в отдельных зарубежных государствах.

Для ученых и практикующих юристов в сфере административной и муниципальной реформы, студентов, аспирантов и преподавателей юридических и экономических вузов и факультетов, факультетов государственного и муниципального управления.

УДК 346.544.4(100)(082.1)
ББК 67.404.021(2Рос)я43+67.404.021(3)я43

ISBN 978-5-466-00251-5 (обл.)
© Коллектив авторов, 2007
© Волтерс Клувер, 2007

Предисловие

30 июня — 1 июля 2006 г. на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета прошла международная научно-практическая конференция на тему «Правовое регулирование публичных услуг: российский и зарубежный опыт». По результатам обсуждения одной из самых актуальных проблем современного этапа административной реформы участниками конференции были подготовлены статьи, которые и вошли в настоящий сборник.

Публичные услуги являются предметом изучения различных специалистов — социологов, экономистов, управленцев, юристов. В предлагаемом сборнике нашел отражение правовой аспект исследования природы публичных услуг, организационно-правовых форм их оказания, финансового обеспечения. Важность правового аспекта исследований в указанной сфере трудно переоценить. Вряд ли можно решить задачи повышения качества оказания публичных услуг населению, стоящие на современном этапе административной и муниципальной реформы в Российской Федерации, без эффективного правового инструментария. Расширяется круг субъектов, вовлекаемых в деятельность по оказанию публичных услуг, активизируются подготовка и принятие административных регламентов оказания государственных услуг, создаются перечни и стандарты различных видов государственных и муниципальных услуг, разрабатывается система критериев оценки их качества. Вместе с тем единства в понимании содержания публичных услуг, порядка и принципов их оказания ни в научной литературе, ни в нормативно-правовых актах до сих пор не наблюдается.

В сборник включены научные труды юристов — ученых и практиков, специализирующихся в различных отраслях права и представляющих регионы России (Москву, Санкт-Петербург, Омск, Красноярск, Архангельск), а также Украину. Сборник состоит из четырех разделов. Первый посвящается проблемам определения понятия и видовых особенностей публичных услуг. Во втором разделе авторы статей излагают свои подходы к пониманию пределов частноправового и публично-правового регулирования публичных услуг. Третий раздел включает сравнительно-правовые исследования вопросов

те служащего, но несоблюдение этих требований не влечет прямых правовых последствий.

Применяя теорию требований к государственным служащим, осуществляющим функции по предоставлению государственных услуг, важно акцентировать внимание на следующем:

- 1) предоставление государственных услуг требует от служащего направленности его личности на служение публичным интересам и восприятия граждан (потребителей государственных услуг) как клиентов государственных органов, оплачивающих деятельность этих органов (иногда оплачивающих дважды — через налоги и через оплату услуг);
- 2) в предоставлении услуги следует различать результат услуги и процесс предоставления услуги, которые в равной мере важны для потребителя. Поэтому государственный служащий должен обладать и профессиональными качествами, наличие которых влияет преимущественно на результат деятельности, и социальными (в том числе коммуникативными) качествами, которые проявляются в процессе предоставления государственной услуги;
- 3) учитывая, что потребителем государственной услуги является гражданин, оценка соблюдения государственным служащим предъявляемых требований должна базироваться в том числе на внешней оценке — например, опросах посетителей, клиентов государственных органов.

Раздел II.

Пределы частноправового и публично-правового регулирования публичных услуг

С.А. Белов,

*кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры государственного
и административного права
юридического факультета СПбГУ (Санкт-Петербург)*

Принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг

С появлением в ходе административной реформы нового для российского законодательства и правовой доктрины понятия «государственные услуги» возник вопрос о том, каковы основные особенности их правового регулирования. Вид деятельности по оказанию услуг не нов для Российского государства, однако выделение правового института государственных услуг требует определить понятие «государственная услуга», разграничить сферы частноправового и административно-правового регулирования и сформулировать особенности правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг.

Понятие «государственная услуга»

Определение понятия «государственная услуга» затруднено различиями между услугой как экономической и правовой категорией.

С экономической точки зрения услуги — это деятельность, полезный результат которой не имеет овеществленного характера¹.

Деятельность государства предложено рассматривать как оказание услуг гражданам в рамках концепции «сервисного государства». Например, в Великобритании эта концепция получила признание в период реализации «нового менеджизма» в государственном аппарате при М. Тэтчер. Подобный подход имеет ряд существенных преимуществ с точки зрения направления, осуществления и эффективности реализации государственных функций. Признание того, что государство создано для оказания услуг гражданам, что удовлетворение потребностей граждан — основная цель существования государства, обеспечивает приоритет прав человека как высшей ценности, определяющей смысл и содержание деятельности государственных органов.

Концепция «сервисного государства» предполагает рассмотрение практически любого взаимодействия граждан и государственных органов как оказание государственной услуги. Особенно очевидно наличие государственной услуги в ситуации, когда условием взаимодействия гражданина и государственного органа выступает обязанность гражданина внести обязательный платеж в государственную казну. Психологически и экономически здесь возникает иллюзия возмездности, которая характерна для оказания услуг в гражданском обороте.

Регистрация юридического лица, выдача лицензии, таможенное оформление товаров и даже осуществление правосудия государственными судами, предполагающие возмездность в виде оплаты государственной пошлины, в концепции «сервисного государства» рассматриваются как услуги, оказываемые государством частным лицам.

Восприятие и реализация концепции «сервисного государства» в государственном менеджменте, без сомнения, положительны. Отношение чиновника к гражданину не как к подчиненному и зависимому просителю, а как к клиенту, от удовлетворения потребностей которого зависят благосостояние чиновника и его продвижение по службе, позволяет создать простую и четкую систему оценки работы конкрет-

¹ См., напр.: Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России. М., 2006. С. 5–15.

ного служащего, государственного органа и даже всего государства в целом. Если гражданин доволен, если административная нагрузка на бизнес не создает дополнительных препятствий для экономического развития, значит, государственный аппарат эффективен.

Признание подобных принципов Правительством РФ (Концепция административной реформы утверждена распоряжением Правительства РФ № 1789-р¹) означает безусловно положительный сдвиг в отношении государства к собственным целям и задачам, заслуживает всяческой поддержки и поощрения.

Однако для целей правового регулирования столь широкое понимание государственных услуг неприемлемо. Юридически требуется разделение принципов правового регулирования государственной контрольно-надзорной (властно-принудительной) деятельности и деятельности по оказанию государственных услуг. Эти виды государственной деятельности и функции по их осуществлению различаются и по характеру взаимоотношений государства и гражданина, и по принципам их правового регулирования. Их разделение как одно из основных направлений административной реформы было сформулировано в Указе Президента РФ № 314².

Во-первых, контрольно-надзорная деятельность осуществляется в общественных и, соответственно, государственных интересах, а не в интересах гражданина. При осуществлении контрольно-надзорной деятельности цель обеспечения государственной и общественной безопасности позволяет устанавливать требования, которые обременяют конкретного гражданина и тем самым противоречат его интересам. В случае же с оказанием государственных услуг интересы государства и гражданина совпадают: государство стремится удовлетворить потребности гражданина и тем самым реализует его интерес; гражданин получает очевидную выгоду от взаимодействия с государством.

Однако при этом получение услуги гражданином персонифицировано. Едва ли возможно говорить о государственных услугах, когда определенные блага обеспечиваются не конкретному адресату, а определенному сообществу (мощение дорог, освещение в населен-

¹ СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

ном пункте и т.д.). Правовое регулирование в таких случаях должно строиться по-иному: поскольку нет конкретного адресата услуги, то нет и конкретного управомоченного лица, наделяемого правом получения блага от государства.

Во-вторых, исходя из общественных интересов государство, оказывая гражданину услуги, обеспечивает для него возможность получить определенное благо; в то же время исходя из фискальных интересов государство не заинтересовано в обязательности получения услуг — неполучение государственной услуги создает экономию государственных ресурсов. Таким образом, получение государственной услуги всегда должно оставаться добровольным для гражданина. В случае же осуществления контрольно-надзорной деятельности государство устанавливает юридическую обязательность обращения гражданина к государству. Экономия государственных ресурсов в этом случае не может играть никакой роли, поскольку, как указано выше, речь идет о защите общественных интересов, не совпадающих с интересами конкретного гражданина, а противоречащих им.

В-третьих, получение государственной услуги гражданином может быть вынуждено только вследствие отсутствия возможности получить эту услугу в частной организации или недоступности ее в частных организациях из-за цены. Получение услуги не должно становиться юридически обязательным для гражданина, особенно в условиях, когда гражданин эту услугу должен оплачивать. Государство в такой ситуации не должно использовать свои властные полномочия, чтобы заставлять гражданина оплачивать получение услуги именно у государства, создавая препятствия для свободной конкуренции на рынке оказания услуг.

Властные полномочия не должны использоваться для навязывания услуги и путем совмещения контрольно-надзорной деятельности с деятельностью по оказанию услуг. В этом случае может возникнуть противоречие между интересами всего государства и интересами конкретного ведомства, оказывающего услугу, за которую гражданин обязан заплатить. Оказание государственной услуги не может приносить прибыль и быть выгодно государству (об этом будет сказано ниже), но оно может быть выгодно для конкретного ведомства, получающего в дополнение к бюджетному дополнительный источник непосредственного финансирования. В этом случае гражданину навязывается получение услуги с помощью контрольно-над-

зорных властных полномочий. Например, проведение платной экспертизы документов становится условием получения лицензии. Установление платы за проведение этой экспертизы государственным ведомством в большем размере, чем плата за проведение такой же экспертизы частной организацией, — явный пример недобросовестной конкуренции со стороны государства с использованием властных прерогатив.

К недопустимым способам навязывания государственных услуг относится и возможное предоставление со стороны государственных органов «повышенного уровня удобства и комфорта». Обязательность оплаты таких условий общения с государственным органом приводит к тому, что этот орган не заинтересован в обеспечении доступности в обычном порядке. Обращение в этот государственный орган становится практически невозможным для граждан без дополнительной оплаты — в результате длинных очередей, коротких часов приема и т.д. Такое положение дел не оставляет реального выбора и ставит перед необходимостью получения государственной услуги за плату.

В-четвертых, контрольно-надзорная деятельность связана с обременительным и вследствие этого — принудительным воздействием государства на гражданина. Методы реализации контрольно-надзорных полномочий предполагают обязательность исполнения гражданином предписаний должностных лиц государственных органов, должностные лица осуществляют свои функции путем издания «властных» актов. Государственные услуги связаны не с обременительным и принудительным, а с предоставляющим воздействием государства. При таком взаимодействии власть должностных лиц проявляется не в издании предписаний, а в принятии решений о предоставлении гражданину определенного блага путем распоряжения государственными ресурсами.

Наконец, в-пятых, по-разному должна регулироваться уплата платежей государству при осуществлении контрольно-надзорной деятельности и деятельности по оказанию государственных услуг. Как контрольно-надзорная деятельность, так и деятельность по оказанию государственных услуг может быть бесплатна для гражданина. При осуществлении обоих видов деятельности установление платы предотвращает излишнее, чрезмерно частое и немотивированное обращение к государству. В этом никакой разницы между государ-

ственными услугами и контрольно-надзорной деятельностью нет. Вместе с тем при осуществлении контрольно-надзорной деятельности размер платы не связан с объемом предоставляемых услуг (чаще всего предусмотрено взимание государственной пошлины); при регулировании платы за получение государственных услуг размер оплаты, хотя он нормативно и зафиксирован, увязывается с объемом услуг, которые предоставляются гражданину, и может быть увязан с размером расходов на их оказание.

Правоотношения, возникающие при оказании государственных услуг.

Частное и публичное правовое регулирование

Отраслевую принадлежность отношений, связанных с оказанием государственных услуг, определить затруднительно. С одной стороны, в этих отношениях так или иначе участвует государство, выполняющее свои публичные функции, и таким образом им придается публично-правовой характер.

С другой стороны, властная деятельность государственных органов ограничивается организацией оказания услуг, контролем за государственными учреждениями и предприятиями, которые эти услуги оказывают. В отношениях по оказанию государственных услуг властно-принудительные полномочия государственных органов не проявляются. По мнению специалистов в области гражданского права, для выполнения функций по оказанию государственных услуг государство приобретает черты, характерные для участников гражданского оборота, либо от имени государства действуют невластные субъекты (например, государственные учреждения), чьи отношения с гражданами по поводу оказания государственных услуг подпадают под режим частноправового регулирования.

Представления об административных правоотношениях как отношениях по поводу государственного принуждения, отношениях власти и подчинения требуют пересмотра. В случае оказания государственных услуг отношения возникают по поводу выполнения государственных функций, и хотя властное воздействие носит не контрольно-принудительный, а предоставляющий характер, есть основания считать эти отношения административно-правовыми. К сожалению, подобные формы реализации государственной власти

не учитываются в ГК РФ, в ст. 2 которого в качестве критерия разграничения частных и публичных правоотношений закреплено наличие отношений власти и подчинения. При осуществлении деятельности по оказанию государственных услуг складываются публично-правовые отношения, административный характер которых проявляется в следующем.

Отношения при оказании государственных услуг складываются по поводу обеспечения и защиты публичных, а не частных интересов. Например, государство обеспечивает публичные интересы путем признания социально значимыми ветеринарных услуг и создает для их оказания государственные ветеринарные учреждения¹.

Независимо от того, кто именно непосредственно оказывает государственные услуги (ниже пойдет речь о том, что это может быть государственный орган, государственное учреждение, государственное предприятие и даже частное лицо от имени и по поручению государства), одной из сторон отношений всегда выступает государство. В случае с перевозками пассажиров по «социальным» маршрутам² именно государство обеспечивает потребности населения в транспортных услугах и несет ответственность за их обеспечение.

Участие в отношениях по поводу оказания услуг обязательно для того лица (организации), которое эту услугу оказывает. В отличие от ситуаций обязательности заключения договора в частном праве, например, при использовании конструкции публичного договора (ст. 426 ГК РФ), у таких лиц остается несравненно меньшая свобода усмотрения. Чаще всего отказ от осуществления деятельности по оказанию государственных услуг недопустим (если речь идет о государственных организациях); в других случаях, действуя от имени и по поручению государства, частное лицо связано обязательством по оказанию определенного объема услуг. Примером может послужить

¹ См., напр.: постановление правительства Санкт-Петербурга от 16 марта 2004 г. № 397 «О создании государственного учреждения „Санкт-Петербургская городская ветеринарная лаборатория“» // Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 13.

² См., напр.: постановление правительства Санкт-Петербурга от 25 апреля 2006 г. № 463 «Об организации выполнения городского заказа на перевозку пассажиров по регулируемому тарифу» // Невское время. 2006. № 80.

выполнение государственного заказа на упомянутое выше осуществление перевозок пассажиров по «социальным» маршрутам.

Именно административно-правовой характер отношений по поводу оказания государственных услуг позволяет допустить осуществление такой деятельности государственными органами; в противном случае органы совмещали бы властные и хозяйственные функции, что запрещено п. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹.

Объем оказываемой услуги и условия ее оказания определяют не сторонами, а нормативными предписаниями, установленными государством. Таким образом, при регулировании отношений по поводу оказания государственных услуг используется императивный метод правового регулирования, предопределенный административно-правовой природой этих отношений (например, нормативно определяется государством объем жилищно-коммунальных услуг, обеспечиваемых государственными коммунальными службами).

В пользу выделения из сферы частного права отношений по оказанию государственных услуг говорит и более значимая роль государства в регулировании государственных услуг по сравнению с его ролью в контроле за оказанием услуг в частном порядке.

Правовое регулирование условий оказания услуг характерно в равной мере и для государственных, и для частноправовых услуг (например, Правила бытового обслуживания населения в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ² на основании ст. 38 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»³), однако пределы правового регулирования государственных услуг шире.

Определяя условия оказания государственных услуг, государство может предъявлять требования к их качеству и количеству (объему), тогда как при регулировании частных услуг государство лишь устанавливает требования безопасности и обеспечивает правовые гарантии защиты прав потребителя услуги (например, для негосударст-

венных образовательных учреждений государство путем лицензирования и аккредитации обеспечивает контроль за их деятельностью, но не определяет ни количество обучающихся, ни качество изложения учебного материала).

В отношении государственных услуг у государства больше возможностей по определению условий их возмездности. Если государственное регулирование цен возможно и для частных услуг¹, то предусмотреть возможность бесплатного получения услуги или установить льготы по ее оплате, непосредственно не компенсируемые из государственного бюджета, государство может только в отношении государственных услуг (например, размер оплаты медицинских стоматологических услуг, не входящих в программу обязательного медицинского страхования, устанавливается государством только для государственных учреждений здравоохранения).

Оказание государственных услуг признается государственной функцией, в результате чего оказание государственных услуг осуществляется либо за счет средств государственного бюджета, либо путем использования иных государственных ресурсов — в случае, когда услуги оказываются за счет средств граждан учреждениями, созданными и финансируемыми государством. Это позволяет считать государственной услугой любую деятельность государственных учреждений, в том числе осуществляемую по договорам с гражданами, поскольку такая деятельность осуществляется с использованием имущества, находящегося в государственной собственности, и работниками, которые получают заработную плату в рамках бюджетного финансирования учреждения.

Условия оказания государственных услуг

Определив, что следует считать государственной услугой и каков характер отношений по поводу оказания государственных услуг, перейдем к рассмотрению правовых условий их оказания.

Анализ и сопоставление конституционных принципов деятельности государства (принципа социального государства, свободы экономической деятельности и поддержки конкуренции) позволяет ут-

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

² Постановление Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1025 // СЗ РФ. 1997. № 34. Ст. 3979.

³ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

¹ См.: Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 859.

верждать, что оказание государственных услуг допустимо только в случаях, когда общественные потребности:

- имеют социальное значение, социальную ценность (например, потребности в оказании услуг здравоохранения, образования, водо-, газо-, электроснабжения, транспорта или почтовых услуг);
- не покрываются или не могут покрываться в режиме свободной конкуренции ввиду объективных причин — экономической нерентабельности, неразвитости рынка соответствующих услуг, стратегического значения сферы оказания услуг для обеспечения общественной безопасности и т.д.

Оба условия носят оценочный характер: само государство принимает решение о наличии этих условий, необходимых для обеспечения оказания государственных услуг в той или иной области, однако такое решение подлежит правовой оценке с точки зрения указанных конституционных принципов деятельности государства.

Первое условие представляется очевидным: государство не может быть заинтересовано, например, в развитии рынка услуг развлекательного или игорного бизнеса, поскольку потребности в них не имеют социального значения. В то же время государство должно быть заинтересовано в сохранении и развитии сети спортивных объектов и сооружений, театров, музеев и т.д.

Второе условие признается далеко не всеми. Государство не должно оказывать услуги в тех областях, где и без его участия существует активная конкуренция, где общественные потребности вполне удовлетворяются путем деятельности частных лиц. В противном случае государство своим участием в экономической деятельности начнет конкурировать с частными лицами в борьбе за гражданина-клиента и в погоне за прибылью.

Право государства вести предпринимательскую деятельность уже несколько лет вызывает ожесточенные юридические споры. Гражданское законодательство, признавая государство одним из субъектов частного права (ст. 124 ГК РФ), не содержит никаких ограничений экономической активности государства, из чего цивилисты делают вывод о возможности для государства вести предпринимательскую деятельность.

Как было указано выше, отношения по поводу оказания государственных услуг носят административно-правовой характер, а осуще-

ствление государством этой деятельности в режиме гражданско-правового регулирования предпринимательства недопустимо.

Ведение государством предпринимательской деятельности противоречит его социальной природе и конституционным принципам деятельности. Государство, как указывал в ряде своих решений Конституционный Суд РФ, действует в интересах всего общества в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляя социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции. Правоспособность государства, таким образом, носит не общий, а специальный характер, и осуществление им предпринимательской деятельности должно быть специально оговорено. Таких положений ни Конституция РФ, ни действующее законодательство не содержат, а ряд правовых норм свидетельствует скорее о недопустимости такой деятельности.

Любое участие государства в экономике ограничено выполнением им своих социальных функций. Например, закон устанавливает, что в государственной собственности может находиться только имущество, необходимое для осуществления публичных полномочий органов государственной власти соответствующего уровня. Это предусмотрено в отношении федеральной собственности ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹), а в отношении собственности субъектов РФ — ст. 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»².

Не выдерживает критики попытка наполнения государственного бюджета за счет не налоговых, а хозяйственных доходов. Функции государства материально обеспечиваются взимаемыми с граждан и юридических лиц налогами. Именно налоги выступают необходимой экономической основой существования и деятельности государ-

¹ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 1. Ст. 10.

² СЗ РФ. 1999. № 42 (с послед. изм.).

ства, условием реализации им своих публичных функций (Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П¹).

Неналоговые поступления, включаемые в доходную часть государственного бюджета, следует рассматривать не в качестве экономической основы выполнения государственных функций, а как побочный источник поступления в казну средств от социально необходимого и социально полезного использования государственных ресурсов.

Государство как хозяйствующий субъект неэффективно. Оно не может на равных конкурировать с частными предприятиями в силу заведомо более низкой мотивации менеджмента, ориентированности на выполнение социальных функций и т.д. Кроме того, неэффективность участия государства в экономике обусловлена тенденцией к монополизации рынка и ограничению на нем реальной конкуренции.

Причина этого, во-первых, в том, что государство обладает ресурсами, несопоставимыми с ресурсами любого частного лица, и может вытеснять конкурентов с помощью введения демпинговых цен, расширения производства путем использования средств казны и т.д.

Во-вторых, государство неизбежно будет использовать самые разные формы своих властных полномочий в конкурентной борьбе, что тоже не позволяет говорить о честной и справедливой конкуренции. Подтверждение этому можно найти в экономической литературе, где хозяйственная и предпринимательская деятельность государства часто смешивается: к предпринимательской относят управляющую деятельность государства², несмотря на абсурдность такой позиции с юридической точки зрения.

Если на уровне конкретных организаций совмещение властных и хозяйственных функций запрещено упомянутым Федеральным законом «О защите конкуренции», то примером ситуации масштабного использования властных ресурсов для недобросовестной конкуренции может быть ограничение деятельности негосударственных лоцманов, которое Конституционным Судом РФ в постановлении от

6 апреля 2004 г. № 7-П¹ было признано нарушающим свободу экономической деятельности.

В связи с ограничениями предпринимательской деятельности государства возникает вопрос о субъектах осуществления этой деятельности: может ли для ведения предпринимательской деятельности быть использована гражданская правоспособность не самого государства, а других лиц, действующих от его имени, — государственных учреждений, предприятий и т.д.?

С точки зрения частноправового законодательного режима хозяйственной деятельности есть существенная разница между деятельностью государства в целом и деятельностью отдельных организаций от имени государства. Для отдельных государственных организаций (государственных учреждений и государственных предприятий) ограничения на осуществление предпринимательской деятельности касаются только того, в какой сфере будет осуществляться эта деятельность.

Однако необходимо учитывать, что оказание государственных услуг — это одна из функций государства, следовательно, государственные услуги должны оказываться от имени государства. Государство должно инициировать оказание услуг в конкретной области, обеспечивать организацию оказания услуг, в случае необходимости — обеспечить необходимые финансовые и иные материальные ресурсы и осуществлять контроль над оказанием государственной услуги. Поэтому формальная замена стороны в правоотношении не меняет сути.

Наиболее правильным и логичным представляется возложение функций по оказанию государственных услуг на государственные учреждения — организации, которые создаются для выполнения социально-культурных и иных функций некоммерческого характера (ст. 120 ГК РФ).

В то же время функции по оказанию государственных услуг могут осуществляться непосредственно государственными органами, государственными предприятиями или даже частными лицами на основании, например, концессионного или иного соглашения такого лица с государством.

¹ СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

¹ СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3214.

² См.: Кудряшова Р.П. Особенности мотивации и условий формирования доходов в государственном предпринимательстве // Экономические науки. 2002. № 4; Ермишин П.Г. Основы экономической теории: Курс лекций. М., 1998.

Для государственных органов в большей степени характерно осуществление властной деятельности по организации оказания государственных услуг, хотя с учетом сделанного выше вывода об административном характере отношений по поводу оказания государственных услуг возможно и их непосредственное оказание государственными органами.

Государственные предприятия согласно ст. 113 ГК РФ и Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹ — это коммерческие организации, которые государство создает и наделяет имуществом в целях осуществления экономической деятельности, чаще всего не связанной с оказанием государственных услуг. Это могут быть предприятия оборонной, ядерной или космической промышленности, а также предприятия, созданные для ведения упомянутой выше социально полезной деятельности, не имеющей конкретного адресата (строительство и оборудование дорог, обеспечение зеленых насаждений в городах и т.п.). В то же время в определенных сферах возложение на унитарные предприятия функций по оказанию государственных услуг представляется разумным и обоснованным (примером может служить создание унитарных предприятий водоснабжения, транспорта, почты и т.д.).

Деятельность государственных унитарных предприятий обеспечивается государством не с помощью сметного финансирования (как государственных учреждений), а путем размещения государственных заказов. Коммерческий характер унитарных предприятий означает, что их деятельность должна носить самокупаемый характер, они не должны дотироваться из средств бюджета.

Частные организации могут осуществлять деятельность по оказанию государственных услуг в случае, когда без поддержки государства оказание услуг не осуществляется: например, частные организации не обладают необходимыми ресурсами или без государственного финансирования их деятельность нерентабельна. Государство может обеспечивать с помощью бюджетного финансирования доступную цену на получение государственной услуги, организует (дает поручение на осуществление деятельности) и контролирует объем и

качество предоставляемых услуг. В этом случае на частные организации возлагаются публичные функции, осуществляемые от имени государства.

Плата за получение государственной услуги, как указывалось выше, в первую очередь предотвращает чрезмерное и необоснованное потребление государственных услуг, однако главный принцип, который должен соблюдаться при определении размера этой платы, — обеспечение доступности услуги для каждого гражданина.

Размер платы, устанавливаемой за получение государственных услуг, должен быть минимально возможным с учетом цели государства — обеспечить социально значимые потребности, а не извлечь прибыль при оказании услуги, т.е. хозяйственная выгода деятельности по оказанию государственных услуг не должна играть существенной роли.

Обобщая изложенное, можно сформулировать следующие принципы правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг.

Государственная услуга — это осуществление организациями, действующими от имени государства, в отношении гражданина определенной деятельности, результат которой не овеществлен. Получение государственной услуги осуществляется по желанию самого гражданина, добровольно и в его интересах. С организацией, действующей от имени и по поручению государства, у гражданина возникают административные, властные, однако не принудительные, а властно-предоставляющие отношения. Организация оказания государственных услуг возможна при условии, что оказываемые услуги имеют социальную ценность и в силу объективных причин не обеспечиваются субъектами частной экономической деятельности, а размер платы за получение государственной услуги должен обеспечивать ее доступность.

¹ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.