Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления (10 лет спустя)

ПУТИЛО Наталья Васильевна, заведующая отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: social2@izak.ru

В рамках научной дискуссии о природе публичных услуг, основные моменты которой были отражены в серии статей, опубликованных в № 6 Журнала российского права за 2007 г., были предприняты попытки научного обоснования как административной реформы, так и вызванных ею изменений в правовой системе, которые сегодня могут быть оценены с учетом развития правовой доктрины и правоприменительной практики.

Цели и задачи исследования — изучение новых подходов к природе публичных услуг, включая выявление особенностей регулирования государственных и социальных услуг в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Автор критически оценивает неоправданно широкое рассмотрение государственных услуг в нормативных правовых актах, их отождествление с публичными услугами, которое приводит к отождествлению деятельности государственных органов с деятельностью организаций, предоставляющих населению услуги массового характера. Подтверждается ранее сформулированная идея о том, что социальные услуги восприняты законодателем в чрезвычайно узком аспекте.

В ходе выявления различий между административными регламентами оказания государственных услуг и административными регламентами исполнения государственных функций сделан вывод об их формальном, техническом характере. В работе также сформулированы выводы о несовпадении научных концепций и правотворческой практики, об игнорировании на законодательном уровне института публичных услуг. Подтверждено предположение, что законотворческая практика не учитывает результаты доктринального осмысления феномена публичных услуг, включая выявленные существенные различия между государственными услугами и государственными функциями.

Ключевые слова: публичные услуги, государственные услуги, социальные услуги, функции, административные регламенты, классификация услуг, правовая доктрина, правотворческая практика.

Public Services: between Doctrinal Understanding and Practice of Normative Consolidation (10 Years Later)

N. V. PUTILO, head of the Department of social legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: social2@izak.ru

Within the scientific debate of 2006–2007 about the nature of public services the highlights of which were reflected in a series of articles published in No. 6 of the Journal of Russian Law 2007 were made attempts of scientific substantiation of administrative reforms and consequent changes in legal system, which today can be evaluated taking into account the development of legal doctrine and enforcement practices.

The goals and objectives of this research is to study new approaches to the nature of public services, including identifying features of the regulation of public and social services in the regulatory legal acts of the Russian Federation.

Available in article conclusions and suggestions are based on the analysis of scientific literature, normative acts and official data.

The author criticizes the disproportionate consideration of the state service in normative legal acts, their identification with public services, which leads to identification of activities of state bodies with the activities of organizations that provide massive public services. The previously formulated idea that social services are perceived by the legislator in an extremely narrow aspect is confirmed. In the course of identifying differences between the administrative regulations of rendering state services and administrative regulations of execution of state functions concluded their formal, technical nature.

The paper draws conclusions about the discrepancy between scientific concepts and law-making practice of ignoring the legislative level of the Institute of public services. The assumption that the legislative practice does not take into account the results of the doctrinal understanding of the phenomenon of public services, including significant differences between state services and state functions is confirmed.

Keywords: public services, social services, functions, administrative regulations, classification of services, the legal doctrine and legislative practice.

DOI: 10.12737/article_597714e850a8c3.10775309

В исследованиях первой волны (примерно до 2010 г.) проблема публичных услуг освещалась с теоретических позиций, через призму взаимоотношений государства и общества. В последних же исследованиях акцент чаще делается на сугубо практических вопросах: дифференциация публичных услуг, их бесплатный или возмездный характер, механизм реализации, правовая форма (административный регламент). Это было бы вполне логично и закономерно («об общего к частному»), если бы не нерешенность ряда теоретических вопросов, которые, являясь краеугольными камнями института публичных услуг, способны если не разрушить всю систему, то по крайней мере привести к ее несбалансированности. К сожалению, отдельные проявления этой несбалансированности мы наблюдаем сегодня.

При теоретико-правовом осмыслении феномена публичных услуг, требующем наибольшей степени абстракции и обобщения исследуемой материи в отличие от изучения отдельных его аспектов (административные регламенты, процедуры, государственные услуги и т. п.), внимание исследователей¹,

как правило, акцентировалось на таких направлениях, как публичные услуги и интерес; публичные услуги и публичные функции; взаимные обязательства государства и гражданина; механизм реализации обязательств государства; классификация публичных услуг и др. В исследованиях такого плана можно выделить несколько базовых идей, которые, как правило, не вызывают серьезных возражений у большинства специалистов.

1. Спорно считать государственной услугой отношения между гражданином и органом, в которые гражданин вступает не по собственной инициативе и в которых реализуется не личный интерес, а общественный (получение документов, лицензирование). Наличие публичного интереса — это признак государственной функций. Государственные услуги — это сфера реализации частного интереса в публично-правовых отношениях².

опыт): сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007; Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007; Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006.

¹ См.: Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный

² См.: Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и прак-

2. К отношениям в сфере оказания государственных услуг не могут быть применены (или применение будет весьма ограниченным) приемы и способы, принципы, составляющие метод регулирования частного права, включая договорной способ регулирования отношений. Формальным признаком государственных услуг является наличие административных регламентов оказания государственных услуг.

3. Субъектом, получателем услуг, выступает конкретное, определенное и заинтересованное в их получении лицо, а не общество в целом. Поэтому не могут рассматриваться в качестве государственных услуг отношения в связи с созданием объектов инфраструктуры, созданием институционально-организационной среды и т. п.;

4. Исходя из того что социализация государства есть процесс переосмысления его функций сообразно тенденциям общественного развития³, следует признать, что наличие системы публичных услуг — атрибут современного социального государства.

5. Виды деятельности, которые отвечают признакам государственных услуг, должны быть максимально конкретизированы и представлены в виде соответствующих реестров.

Как же спустя десятилетие после появления эти идеи воплотились на практике, какое наполнение получили в рамках соответствующих концепций и теорий?

Несмотря на то что в ряде международно-правовых актов⁴ термин «публичная услуга» используется и, более того, предполагается его последующее раскрытие в актах национального законодательства, в Российской Федерации сложилась

следующая ситуация: термин «публичные услуги» не употребляется в нормативных правовых актах федерального уровня; при единичных случаях использования⁵ данного термина в актах ненормативного характера его содержание никоим образом не раскрывается, не конкретизируется. Наиболее часто данный термин применяется в документах программно-стратегического характера, методических рекомендациях федеральных органов исполнительной власти, решениях высших судов⁶. Изучение содержания ряда документов программно-го характера⁷ показывает, что под публичными услугами понимаются собственно государственные услуги, в то время как в решениях Конституционного Суда РФ публичные услуги понимаются наиболее широко и часто обозначаются как публично значимые услуги, услуги, имеющие публичную (общественную) значимость⁸.

⁵ См. распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

⁶ См., например, постановление КС РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана».

⁷ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г., Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г.

⁸ См. определения КС РФ от 6 июля 2010 г. № 1082-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Страховая компания УРАЛПРОС” на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2

тикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 3—10.

³ См.: Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 84.

⁴ См., например, Конвенцию ООН против коррупции 2003 г.

В то же время термин «публичные услуги» активно используется и разрабатывается в научной литературе как в монографических исследованиях⁹, так и в отдельных статьях. Анализ имеющихся разработок позволяет говорить о появлении самостоятельного, достаточно мощного направления, связанного с исследованием межотраслевого института публичных услуг, на фоне полного игнорирования данного феномена системой действующего права.

Публичные услуги все чаще рассматриваются как форма реализации функций публичного субъекта¹⁰, что тем не менее не отрицает легального выделения среди общих, основных функций федеральных органов исполнительной власти самостоятельной функции по оказанию государственных услуг¹¹ наряду с функциями по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом.

Несколько иная ситуация сложилась в отношении социальных услуг.

В начале 2000-х гг., исследуя сущность социальных услуг и предпринимая попытки создать общую их концепцию, исследователи были ограничены чрезмерно узкой трактовкой этого явления в законодательстве¹².

статьи 20, пунктов 2 и 3 статьи 27 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», от 13 мая 2010 г. № 685-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Евгения Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктами 3 и 4 части 2 статьи 18 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»».

⁹ См.: Публичные услуги: правовое регулирование (сравнительно-правовой анализ России и иностранных государств). М., 2016.

¹⁰ Там же. С. 116.

¹¹ См. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹² Легальное понимание социальных услуг долгое время содержалось лишь в

Узкое понимание социальных услуг сохранилось и сегодня как действий в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности¹³. В рамках законодательства о социальной помощи с 2004 г. также стал использоваться термин «социальные услуги»: сначала появились¹⁴ две социальные услуги: 1) дополнительная бесплатная медицинская помощь, в том числе предусматривающая обеспечение необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача (фельдшера), предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемые в соответ-

законодательстве о социальном обслуживании. Согласно ст. 1 Федерального закона от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» социальное обслуживание включает совокупность социальных услуг, которые предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому или в учреждениях социального обслуживания независимо от форм собственности (Закон действовал до 31 декабря 2014 г.).

¹³ См. ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

¹⁴ См. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

ствии с законодательством об обязательном социальном страховании; 2) бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. Затем первая из обозначенных услуг была разделена на две самостоятельные (обеспечение необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов; предоставление путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, в санаторно-курортные организации)¹⁵, в результате чего сегодня имеются три социальные услуги для лиц, имеющих особые права на получение социальной помощи.

До настоящего времени в законодательных актах Российской Федерации ситуация не изменилась, что позволяет утверждать следующее: на уровне федеральных законодательных актов (законы РФ, федеральные законы, кодексы, основы законодательства) сложилось понимание социальных услуг как действий, получателями которых являются прямо обозначенные в законе категории граждан, нуждающихся в особых мерах социальной защиты. Классификация социальных услуг производится в зависимости от предметных областей деятельности, в результате чего выделены следующие виды социальных услуг: социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-правовые, услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, срочные социальные услуги.

Что касается ранее обозначенных социальных услуг, образующих набор социальных услуг по Федеральному закону «О государственной социальной помощи», то они не в полной мере могут быть интегрированы в данную классификацию, поскольку предполагают не специально организованные действия иных лиц в отношении получателя социальных услуг, а фиксируют скорее права отдельных лиц на получение тех или иных благ на безвозмездной или льготной основе. Так, полагаем, что нет оснований считать однопорядковыми социальными услугами бесплатный проезд лица на пригородном железнодорожном транспорте и организуемые действия по предоставлению транспорта для поездок инвалидов к местам лечения, обучения, участия в культурно-досуговых мероприятиях¹⁶.

Помимо указанной разницы в употреблении термина «социальные услуги» на уровне федеральных законов, следует отметить, что исключительно редко, но на уровне подзаконных актов имеется иной, более широкий подход к пониманию социальных услуг. Так, в приказе Минспорта России от 19 марта 2013 г. № 121 «О методических рекомендациях по организации независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере физической культуры и спорта» социальные услуги понимаются как все услуги в сфере физической культуры и спорта, предоставляемые государственными (муниципальными) образовательными учреждениями. В посланиях Президента РФ социальные услуги иногда рассматриваются применительно ко всей социальной сфере, включая образова-

¹⁵ См. Федеральный закон от 8 декабря 2010 г. № 345-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной социальной помощи”».

¹⁶ См. ГОСТ Р 53059-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги инвалидам» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 22 августа 2014 г. № 955-ст).

ние и здравоохранение, а не только к системе социального обслуживания или отдельным категориям получателей социальной помощи¹⁷.

Таким образом, в настоящее время официальные источники права понимают под социальными услугами различного рода действия в интересах весьма узкой группы граждан: 1) получатели набора социальных услуг и 2) лица, признанные нуждающимися в социальном обслуживании. Причем социальные услуги в рамках законодательства о социальном обслуживании, собственно социальными по природе (а не видам) могут и не быть в тех многочисленных случаях, когда оказываются за плату (полное возмещение стоимости услуг). И это означает, что идея¹⁸ отнесения к социальным услугам всего комплекса услуг, которые производны от социальной функции государства, оказываются бесплатно или на условиях частичной оплаты для граждан, в правовых актах не реализована, впрочем, как и идея связать социальные услуги со сферой их реализации¹⁹.

Но можно считать нормативно реализованным предложение о том, что социальные услуги должны оказываться определенным категориям социально незащищенных граждан в любой сфере в соответствии с законодательством²⁰.

¹⁷ См., например, Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г.

¹⁸ См.: Буянов К. Н., Гусов К. Н. Право социального обеспечения России: учебник. М., 2004. С. 397; Путило Н. В. К вопросу о правовой природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 18—20; Субботин Г. В. Социальная услуга как проблема общей теории государства и права // Адвокат. 2011. № 2. С. 52—59.

¹⁹ См.: Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10.

²⁰ См.: Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной)

Основанием, позволяющим отнести те или иные услуги к социальным, законодательно признан субъект, наделенный специальным правом на получение именно социальных услуг, а отнюдь не содержание деятельности и (или) ее юридически значимые характеристики. В итоге нынешнее законодательство, по сути, стирает различия между социальной помощью и социальным обслуживанием, поскольку и в том и в другом случае услуги называются социальными исходя не из их собственного содержания, а благодаря статусу субъекта, наделенного правом на их получение.

Что касается государственных услуг как самостоятельного явления, не совпадающего с публичными услугами и услугами социальными, то здесь следует отметить следующее: при значительном уровне их нормативной правовой регуляции осталась нереализованной важнейшая идея о том, что граница между государственными и публичными услугами определяется преимущественно субъектами, их оказывающими: если государственные услуги характеризуются наличием лишь одного субъекта, их оказывающего, — это государственные органы²¹, то «публичные услуги в отличие от государственных услуг могут оказываться как государственными органами, так и негосударственными структурами»²².

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в ст. 2 дает определение государственных услуг, из которого можно выявить существенные признаки, отграничивающие государственные услуги от иной деятельности:

и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 34.

²¹ См.: Терещенко Л. К. Указ. соч. С. 16.

²² Ситдикова Л. Б. Сфера публичных услуг в гражданском обороте // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 2—5.

1) государственная услуга предоставляется федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, а также органом местного самоуправления;

2) государственная услуга связана с осуществлением государственных полномочий (в том числе переданных федеральными законами и законами субъектов РФ);

3) государственная услуга — это деятельность по реализации функций четко обозначенных видов субъектов: федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ;

4) государственная услуга имеет заявительный характер. Она осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

5) регулируется процесс предоставления государственных услуг с помощью специального акта — административного регламента;

6) порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги устанавливаются в административном регламенте, а не в самостоятельных актах.

При этом из содержания данного Федерального закона также выводим еще один признак:

7) государственные услуги оказываются не только органами власти, но и в организациях: а) многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг; б) иные организации.

Из смысла ст. 1 и 2 Федерального закона не следует со всей очевидностью, что это за организации, но ясно, что это организации, участвующие в предоставлении указанными выше органами государственных и муниципальных услуг. Духу данного Закона, на наш взгляд, соответствует позиция, согласно которой государственные услуги оказывает государственный орган или юридическое лицо, наделенное публично-правовыми полномочиями, близкими по характеру к властной, управляющей деятельности. В настоящее время такие полномочия есть, например, у внебюджетных фондов, имеющих организационно-правовую форму государственного бюджетного учреждения, и ими будут наделены при создании публично-правовые компании, поскольку согласно ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» публично-правовая компания может быть создана в целях предоставления государственных услуг.

Однако, к сожалению, нормы отраслевого законодательства, которые должны быть вторичными в процессе определения того, что относится к государственным услугам, оказались главными, и именно они представили иную картину системы государственных и муниципальных услуг, нежели та, которая была «нарисована» одноименным федеральным законом.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» термин «образовательная услуга» использует исключительно при обозначении платной образовательной деятельности. Это правильный шаг, поскольку одним из серьезнейших направлений критики в момент разработки данного Федерального закона был тезис о коммерциализации образования, превращении образо-

вания из направления государственной политики, важнейшей сферы общества в процесс предоставления услуг. Однако анализ текста данного Федерального закона показывает, что государственные услуги в Законе присутствуют. При этом лишь по части услуг, которая соответствует Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», приняты административные регламенты, но есть и вторая часть (ч. 15 ст. 36, ч. 2 и 3 ст. 88, ст. 99) — это государственные и муниципальные услуги, оказываемые образовательными организациями и состоящие в реализации образовательных программ за счет бюджетных средств²³. Естественно, что такая деятельность не может быть регламентирована с помощью административных регламентов и не соответствует вышеприведенным признакам государственных и муниципальных услуг. Особенно важно, что порядки, правила и стандарты как особые акты, регулирующие деятельность в сфере образования, здравоохранения, культуры, существенным образом отличаются и по форме, и по содержанию от порядков и стандартов административных регламентов.

И дело не ограничивается лишь законодательством об образовании: в целях исполнения постановления Правительства РФ от 26 февраля 2014 г. № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об

общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях²⁴ среди государственных услуг в Перечне базовых (отраслевых) государственных и муниципальных услуг названы: создание концертов, создание цирковых программ, психиатрическое освидетельствование, проведение периодических медицинских осмотров, разведение племенных лошадей²⁵ и т. п.

Согласно административному регламенту Минфина России²⁶ исполнение государственной функции осуществляет Гохран России, который по организационно-правовой форме является федеральным казенным учреждением²⁷. Государ-

²⁴ URL: <http://www.bus.gov.ru/pub/home>.

²⁵ URL: <http://www.bus.gov.ru/pub/services?activity=11>.

²⁶ См. приказ Минфина России от 12 июля 2016 г. № 112н «Об утверждении Административного регламента исполнения федерального казенным учреждением “Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации” государственной функции по осуществлению федерального государственного пробирного надзора посредством установления режима постоянного государственного надзора в отношении производственных объектов организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней».

²⁷ См. приказ Минфина России от 30 мая 2011 г. № 196 «Об утверждении Устава федерального казенного учреждения “Государственное учреждение по формированию Го-

²³ В связи с этим возникает вопрос: следуя этой логике, образовательные услуги частных организаций, подлежащие финансированию за счет бюджетов субъектов РФ (ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»), также необходимо рассматривать как государственные услуги?

ственные услуги оказывают медицинские организации по программе обязательного медицинского страхования²⁸, организации физической культуры и спорта²⁹, деятельность организаций социального обслуживания также рассматривается как государственные услуги, что ставит под сомнение действенность самостоятельного регулирования отношений по оказанию государственных и муниципальных услуг посредством отдельного федерального закона, приводит к игнорированию существенных отличий отношений в связи с реализацией социальных

сударственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации»).

²⁸ Согласно приказу Росздравнадзора от 3 июля 2012 г. № 8-1-Пр/12 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения является потребителем 6 государственных услуг, оказываемых федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения.

²⁹ Как следует из приказа Минспорттуризма России от 25 октября 2010 г. № 1127 «Об утверждении базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в сфере физической культуры и спорта» государственная услуга «реализация мероприятий по внедрению Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО)» осуществляется в интересах общества, а государственная услуга по спортивной подготовке — в интересах физических лиц, проходящих спортивную подготовку, — федеральными государственными учреждениями в сфере физической культуры и спорта.

прав граждан (на образование, медицинскую помощь, социальное обслуживание и др.) от отношений по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

Появление многофункциональных центров также способствовало стиранию граней между государственными услугами и иными: теперь получение государственной услуги не предполагает взаимодействие с непосредственным субъектом, ее оказывающим — государственным (муниципальным) служащим. Наметившееся в нормотворческой практике размывание субъекта, оказывающего государственную (муниципальную) услугу, приравнивание управленческо-властной деятельности органов к деятельности организаций различных организационно-правовых форм (корпорации, публично-правовые компании), учреждений социальной сферы не находит широкой поддержки в отечественной правовой доктрине. Однако появились монографические исследования, в которых не проводятся различия между публичными и государственными услугами и утверждает, что «публичная (государственная или муниципальная) услуга представляет собой деятельность соответствующего государственного или муниципального органа управления, осуществляемую по обращению заявителя в рамках компетенции этого органа и направленную на удовлетворение потребностей заявителя, которым может выступать как физическое, так и юридическое лицо, в разных сферах общественной жизни»³⁰.

Несмотря на то что юридической наукой выработано немало системных предложений, которые позволили бы разграничить регулирование отношений в связи с реализаци-

³⁰ Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С. А. Васильев, Е. Ю. Грачева, Е. Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2016.

ей государственных функций (прежде всего по контролю и надзору) и функций по оказанию государственных услуг³¹, с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в данной проблеме внимание акцентируется на иных аспектах. В настоящее время принято более 800 регламентов, из них более 200 — регламенты по исполнению государственных функций (далее — регламенты государственных функций), остальные — регламенты по оказанию государственных услуг (далее — регламенты государственных услуг).

Если изначально и до конца 2007 г. в постановлении Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» была предпринята попытка отграничить процесс предоставления услуг от процесса исполнения функций (хотя бы в части дополнительного закрепления в регламентах государственных услуг раздела «Требования к порядку предоставления государственной услуги»), то согласно постановлению Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679» административный регламент государственных функций не отличался от административного регламента государственных услуг.

С 2011 г. правом принимать административные регламенты исполнения государственных функций были наделены: 1) федеральный орган исполнительной власти; 2) государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»; 3) государственные внебюджетные фонды. При этом за регламентом государственных функций признается характер нормативного правового акта и устанавливается сфера его применения — осуществление государственного контроля (надзора). В отличие от регламента государственных функций регламент государственных услуг касается отношений, в которых имеется запрос физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей, и речь идет о пределах полномочий, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Однако природа обоих видов регламентов и перечень субъектов, наделенных правом их издавать, одинаковы как для регламента государственных функций, так и для регламента государственных услуг.

Одним из отличий одного вида регламентов от другого сегодня является их структура: в регламенте государственных функций есть раздел «Требования к порядку исполнения государственной функции» (первоначально, как было показано выше, наличие подобного раздела было отличительным признаком регламента государственных услуг), а в регламенте государственных услуг — «Стандарт предоставления государственной услуги». При этом дополнительно проекты административных регламентов предоставления государственных услуг подлежат экспертизе, проводимой Министерством экономического развития РФ. Однако данные различия носят скорее технический, а не концептуальный характер, практически не связаны с теми различиями меж-

³¹ См., например: Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8; Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010; Кузнецов В. И. Административные регламенты. Юридические вопросы: науч.-практ. пособие. М., 2010.

ду государственными функциями и государственными услугами, на которых настаивает юридическая наука. В то же время основанием для разграничения регламентов государственных функций и регламентов государственных услуг могло бы быть содержание соответствующей деятельности. Например, в литературе³² высказывалось соображение о том, что деятельность по организации того или иного процесса — это государственная функция, но не услуга, но это никак не учитывается сегодня при разработке регламентов³³.

³² См.: Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008. С. 116, 118.

³³ См. приказ Росархива от 9 января 2017 г. № 1 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, организаций и обще-

Так существуют ли самостоятельные публичные услуги, которые при этом нельзя отнести ни к государственным, ни к социальным услугам? С учетом тенденций развития российского законодательства за последние 10 лет следует признать, что публичные услуги — это обобщенное, пригодное исключительно в научных целях наименование для обозначения совокупности социальных и государственных услуг. Несмотря на то что в юридической научной литературе государственные и социальные услуги рассматриваются как подвиды публичных услуг, в нормотворческой практике регулирование государственных услуг осуществляется с учетом широкого понимания государственных услуг и чрезмерно узкого восприятия услуг социальных.

ственных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов».

Библиографический список

- Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006.
- Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008.
- Буянов К. Н., Гусов К. Н. Право социального обеспечения России: учебник. М., 2004.
- Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010.
- Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С. А. Васильев, Е. Ю. Грачева, Е. Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2016.
- Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб., 1998.
- Кузнецов В. И. Административные регламенты. Юридические вопросы: науч.-практ. пособие. М., 2010.
- Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11.
- Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.
- Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007.
- Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007.
- Публичные услуги: правовое регулирование (сравнительно-правовой анализ России и иностранных государств). М., 2016.
- Путило Н. В. К вопросу о правовой природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4.
- Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6.

Ситдикова Л. Б. Сфера публичных услуг в гражданском обороте // Российская юстиция. 2015. № 4.

Субботин Г. В. Социальная услуга как проблема общей теории государства и права // Адвокат. 2011. № 2.

Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10.

Об усмотрении в административном правотворческом процессе

СМИРНОВА Анна Анатольевна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук 199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний проспект В. О., 57/43
E-mail: smirnowann@yandex.ru

Административное правотворчество является одной из важнейшей форм деятельности органов исполнительной власти. Однако до настоящего времени в отечественной науке административного права нет единого подхода ни к юридической природе административного правотворческого процесса, ни к возможности применения в нем дискреции.

Целью исследования является изучение усмотрения в административном правотворческом процессе. Задачи настоящей работы вытекают из ее цели и заключаются в следующем: проанализировать подходы к административному усмотрению в целом; изучить вопрос о дискреции в административном правотворческом процессе, а также рассмотреть ее проявления; выявить существующие проблемы в исследуемой сфере и предложить пути их разрешения.

Изучение усмотрения в административном правотворчестве осуществляется при помощи общенаучных методов познания (логического, анализа, синтеза, сравнительного, индукции, дедукции и др.). Посредством формально-юридического и системного подходов проводится анализ федерального и регионального законодательства, полномочий и компетенции органов исполнительной власти в исследуемой области.

Автором проведен анализ усмотрения под углом его применения в административном правотворчестве. Указывается, что вопрос дискреции в названной деятельности органов исполнительной власти исследован отечественной юридической наукой недостаточно. Очевидно, что усмотрение в административном правотворчестве существует и проявляется в различных аспектах, а законодательство в этой сфере требует периодической унификации и систематизации.

Ключевые слова: административное правотворчество, усмотрение, органы исполнительной власти.

On Discretion in Administrative Rulemaking Process

A. A. SMIRNOVA, associate professor at the Department of the North-West Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, candidate of legal sciences
57/43, Sredniy ave., St. Petersburg, Russia, 199178
E-mail: smirnowann@yandex.ru

Administrative rulemaking is one of the most important forms of activity of executive power bodies. However, up to the present time the Russian science of administrative law has not developed a uniform approach either to the legal nature of the administrative rulemaking process or to the possibility of applying discretion in it.