

**Публичные услуги:
правовое
регулирование
(российский
и зарубежный опыт)**



Wolters Kluwer

Москва
Волтерс Клувер 2007

Содержание

Предисловие.....	III
Указатель сокращений.....	V

Раздел I. Понятие и виды публичных услуг 1

А.Н. Костюков

Проблемы правового регулирования публичных услуг в России ... 1

Н.В. Путило

Система публичных услуг. Социальные услуги 8

Л.А. Мицкевич

Предоставление публичных услуг
как вид государственного управления 21

Т.В. Жукова

К вопросу о понятии и содержании
правовой категории «государственные услуги»:
взгляд цивилиста..... 38

Е.Г. Бабелюк

Проблемы разграничения деятельности
по оказанию государственных услуг
и контрольно-надзорной деятельности государства 47

С.А. Сосновский

Реализация федеральными агентствами функций
по оказанию государственных услуг 55

Е.Г. Приходько

Требования, предъявляемые
к государственным служащим,
осуществляющим функции
по предоставлению государственных услуг 66

**Раздел II. Пределы частноправового
и публично-правового регулирования
публичных услуг. 71**

С.А. Белов

Принципы правового регулирования деятельности
по оказанию государственных услуг 71

Д.М. Щекин

О коммерциализации деятельности российского государства. 86

А.Н. Баранова

Концессионные соглашения
как способ предоставления публичных услуг. 94

И.М. Докучаева

Понятие «публичные услуги»
и некоторые проблемы
их правового регулирования 101

С.А. Кирсанов, А.Т. Ошурков, А.М. Сергиенко

Муниципальные услуги: некоторые аспекты
правового регулирования и способы предоставления. 104

П.М. Баранов

К проблеме институционализации публичных услуг
в российской правовой системе. 121

В.Г. Гюлумян

Правовое регулирование публичных услуг
в области образования. 127

Е.Н. Доброхотова

О корреспондировании критериев публичной услуги
и правового режима обеспечения качества услуг —
практические проблемы
(на примере деятельности Правовой клиники). 141

**Раздел III. Правовое регулирование
публичных услуг
в сравнительной перспективе153**

Е.В. Гриценко

Организация предоставления публичных услуг
как способ решения вопросов местного значения:
российский и европейский опыт 153

А.Ф. Васильева

Учение о публичных услугах
в административном праве Германии:
теория Эрнста Форстхоффа 179

П.С. Пацуркивский

Эволюция категории «публичные услуги» 189

Р.А. Гаврилюк

Западные доктрины публичных услуг 195

**Раздел IV. Финансовое обеспечение
публичных услуг201**

Н.А. Шевелева

Публичные услуги и их финансирование 201

М.В. Кустова

К вопросу о финансовой основе оказания
публичных услуг 220

А.А. Еропкин

Правовая природа платежей за оказание
государственных услуг в области лицензирования:
к постановке концептуальных вопросов 237

А.С. Кузьминов

Природа платежей за публичные услуги 242

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

Р.А. Гаврилюк,

кандидат юридических наук,

доцент, докторант кафедры конституционного,

административного и финансового права юридического факультета

Черновицкого национального университета им. Юрия Федьковича

(Черновцы, Украина)

Западные доктрины публичных услуг

В западной финансово-экономической и юридической литературе всесторонне, детально разработана доктрина публичных услуг, которые получили в ней обобщающее название «общественные блага».

У истоков теории общественных благ стояли американские ученые лауреаты Нобелевской премии Дж. Бьюккенен и П. Самуэльсон, а также Л. Йохансен (Швеция), Р. Масгрев (США), А. Пикок (Великобритания), Дж. Хед (США) и др.¹ *Идея общественного блага приобрела на Западе решающее значение в теории государственных финансов.* Как категория гуманистического мышления, этическая программа и материальное условие социального бытия общественное благо в объединении с понятиями «деньги» и «рынок» стало логическим началом, исходным пунктом теоретического объяснения экономической природы государственных финансов. Сторонники этой теории называют государственные финансы публичной, или фискальной, экономикой, предлагают измерять ее производительность объемом и качеством общественных благ.

Блага общественного пользования (общественные товары) отличаются от обычных рыночных товаров неделимостью на части, назначением — для всеобщего потребления, а также тем, что определенное количество общественных благ может удовлетворять потребности дополнительных потребителей без уменьшения уровня удовлетворения этими же потребностями уже имеющихся потребителей. Классическим примером такой ситуации может быть оборона (благо внешней национальной безопасности), объем которой, коль

¹ См.: *Fixier J. Jest J. Manual de droit fiscal.* P., 1986. P. 103–107.

уж она существует, не уменьшается по мере прироста населения страны. Рынок не способен спонтанно реагировать на подобные потребности и удовлетворять их, поскольку общественные блага имеют еще и ту особенность, что ими невозможно обделить потребителей, которые в силу тех или иных причин не оплачивают их. Лицо, которое, скажем, уклоняется от уплаты налогов и потому не принимает участия в финансировании бюджетных издержек на оборону, не исключается из сферы потребления блага национальной безопасности.

Итак, общественные блага имеют следующие характерные особенности: неделимость в потреблении и безвозмездность пользования ими даже в случае неплатежа в силу сознательных мотивов, случайных или вынужденных обстоятельств. При этих условиях обычные рыночные механизмы не способны удовлетворить потребности в благах, необходимых для обеспечения функционирования государства, развития общества. Всемогущий на товарном рынке частный сектор неэффективен по отношению к общественным благам, о которых, используя категории субъективной теории стоимости, можно сказать, что предельная общественная выгода таких благ превышает их предельную социальную стоимость.

Под углом зрения применения денег и цен как элементов рынка западной финансово-правовой наукой выделяется три вида финансовых операций: финансирование благ и услуг, которые предоставляются потребителям в натуральной форме (управление, оборона, правопорядок); денежные выплаты нерыночного характера, которые осуществляются через бюджет (трансфертные платежи, субсидии); закупки товаров и услуг для государственного потребления по рыночным ценам (государственные контракты и заказы, когда государство выступает в роли работодателя)¹. Таким образом, в современных государственных бюджетах стран Запада отражаются операции нерыночного характера (блага и услуги натуральны), квазирыночного (бюджетная субсидия не имеет цены, но предоставляется в денежной форме) и классического рыночного характера (оплата государством товаров, услуг, рабочей силы по рыночным ценам). Для государства предоставлять блага значит оплачивать их, финансировать за счет бюджетных средств. Так благодаря понятию «благо» обеспе-

¹ Frotabas L. Cotteret J.-M. Droit fiscal. 8th ed. P., 1997. P. 58.

чивается логико-методологическая связь между рынком и государством, достигается экономически обусловленное и рациональное распределение имеющихся ресурсов между частным сектором и финансовой системой, обосновывается равновесие между экономической эффективностью и общественной целесообразностью.

Под эффективностью понимается соответствие между использованием ресурсов и уровнем благосостояния отдельных людей в межперсональном сравнении, а также общества в целом. Идеалом эффективности на общенациональном уровне западные ученые считают ситуацию, когда имеющиеся ресурсы распределяются между рынком и бюджетом, то есть размещаются между частным и государственным секторами экономики таким образом, чтобы суммарно обеспечивалось их максимальное эффективное использование. Такой характер распределения ресурсов получил название «эффективное распределение по Паретто» (по имени итальянского экономиста и социолога В. Паретто). В ситуации, когда те или другие мероприятия приносят пользу в рыночном секторе, но вредят экономике общественных благ, оптимум Паретто становится недостижимым. При недостижимости оптимального состояния первого порядка в теориях всеобщего благоденствия и общественного выбора предлагаются так называемые субоптимальные решения второго, третьего и т.д. порядков¹.

Авторы концепции общественных благ подчеркивают, что, *оставаясь благами для удовлетворения определенных потребностей за пределами рынка, блага общественного пользования в то же время не выпадают из круга рыночных понятий*. В работах западных теоретиков государственных финансов бюджет и бюджетный процесс описываются по аналогии с рыночными механизмами определения спроса и предложения, формирования цен на общественные блага и удовлетворения потребностей в них. Через бюджет, подобно рынку или бирже, осуществляются меновые акты купли-продажи, операции фискального обмена «налоги — блага». В соответствии с концепцией фискального обмена через систему государственных финансов оформляется индивидуальное меновое соглашение между частными лицами и государством. Настоящее соглашение осуществляется

¹ См.: *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М., 1997. С. 342–365.

на основе субъективной оценки полезности государственных услуг индивидуумами-потребителями и сравнения с субъективно оцениваемым бременем налоговых платежей, необходимых для их финансирования. Это можно представить как фискально-экономическое взаимодействие наподобие самообложения — в том смысле, что налоги выступают внедренной представительной властью формой привлечения средств и участия населения в финансировании нужных ему же затрат¹.

Невозможная в контексте теории трудовой стоимости подобная аргументация опирается на субъективную теорию ценности, особенно на ее разновидность — маржинализм. По логике последнего, обмен по схеме «блага — налоги» продолжается до тех пор, пока предельная полезность государственных услуг превышает их предельную налоговую цену. В момент, когда предельные значения индивидуальных выгод и их допустимых фискальных цен, которые обеспечиваются государством, уравниваются, продолжение менового соглашения становится для налогоплательщика экономически невыгодным. По аналогии с рыночным выбором это несоответствие определяет общественный выбор — процесс, в котором понятия и инструменты экономического анализа применяются для принятия политических решений. Политической реакцией на экономическую неэквивалентность между полезностью общественных благ (услуг) и их налоговыми ценами является отказ от поддержки на выборах того правительства, которое, по мнению налогоплательщика, не обеспечивает надлежащего равновесия между полезностью благ и их суммарной стоимостью.

Концепция фискального обмена исходит из той особенности рыночной интерпретации государственных финансов, согласно которой фактор субъективной стоимости проявляет себя лишь на индивидуальном уровне. Здесь государство выступает поставщиком определенных благ и услуг на финансовых условиях, определенных общественным выбором их потребителей как избирателей и налогоплательщиков одновременно. Но государственная позиция неделимости и неконкурентности общественных благ делает их доступными даже для тех потребителей, которые не оплачивают данные блага. Конечно, та-

¹ См.: *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М., 1996. С. 147.

кая возможность не вписывается в рыночные принципы. В результате возникает ситуация, которая в западной финансово-экономической и юридической литературе получила название «проблемы безбилетного пассажира», — она характеризуется возможностью пользоваться общественными благами, не финансируя их стоимости¹.

Такая специфика общественных благ объективно предопределяет их принудительную оплату, которая и обеспечивается государственной властью через фискально-бюджетную систему. Рыночная методология толкования природы государственных финансов достаточно рациональна и убедительна, поэтому и обрела доминирующие позиции в немарксистской финансовой теории Запада. «Государственные финансы, — пишет известный французский ученый-финансист Поль Мари Годме, — это общественное богатство в форме денег и кредита, которое находится в распоряжении органов государства»² (выделено мною. — Р.Г.). Пользуясь финансами, государство общего благосостояния в соответствии с формулой И. Бентама принимает участие в создании «наибольшего счастья для наибольшего количества людей», а согласно критерию оптимальности по Паретто — еще и обеспечивает наиболее социально непротиворечивую и общественно приемлемую форму межперсонального распределения благ.

Заслуга западных юристов-финансистов состоит в том, что, кроме изучения сугубо финансово-правовых явлений, они строят финансово-правовые знания на фактах и выводах на основе анализа дополнительных источников: объективных процессов экономики и общественной жизни, субъективных настроений, присущих массовому сознанию; общенаучных парадигм финансовых, финансово-правовых учений, государствоведения и установок политико-идеологических элит³. Как следствие — составными частями финансовых и финансово-правовых теорий на Западе выступают экономико-эмпирические, социально-психологические, философско-этические компоненты, собранные и освещенные в ракурсе рыночно ориентированной методологии. Новаторские источники интеллектуальных

¹ См.: Жувенель Б. Этика перераспределения. М., 1995. С. 87.

² Годме П.М. Финансовое право / Пер с фр. М., 1980. С. 37.

³ См.: Handbook of Public Economics / Ed. by A.G. Auerbach, M. Feldstein. Amsterdam, 1985.

и этических идей сформировали современное синтетическое понимание субстанции «публичные услуги».

Их анализ на основе понятия «блага» (общественные товары), политические решения относительно объема и структуры которых принимаются в процессе общественного выбора, а материальная реализация осуществляется через фискально-бюджетные механизмы, открыл перед финансово-правовой наукой Запада новые перспективы. В результате расширения собственно предмета науки финансового права в центр исследований был поставлен человек с его индивидуальными потребностями, интересами, мотивами общественного поведения. Вокруг этих познавательных сегментов сложилось целое антропологическое направление финансово-правового знания — фискальная социология, был утвержден гуманистический принцип верховенства личности в отношениях по поводу публичных услуг. На страницах научных трактатов западных авторов публичные финансы предстали сферой действительности, которая находится на перекрестке экономики и политики, которая есть элемент биполярной рыночно-государственной общественно-экономической системы. Публичные финансы и их правовое регулирование — это сплав сложных, смешанных явлений. Тем не менее наличие квазирыночных и даже внерыночных характеристик не смущает последователей доктрины, согласно которой рынок — ключевое понятие для объяснения природы публичных финансов и по подобию, и по контрасту с ним. Изучение публичных финансов насквозь пронизано идеей рынка как всеохватывающей социально-экономической реальности, универсальной логико-познавательной категории, а финансовое право в свете ее требований предстает мерой надлежащего поведения его субъектов в сфере публичных услуг.