

ПОНЯТИЕ «ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ» В КОНТЕКСТЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СУЩНОСТЬ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

Завгородняя В. Н., к. ю. н., доц.

ГВУЗ «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины»

Понятие «публичные услуги» является относительно новым для правовых систем постсоветских стран, но, в то же время, достаточно широко обсуждаемым в современной юридической науке. Как указывает А. Ф. Васильева, появление в науке административного права и в законодательстве последних лет термина «публичная услуга» отражает изменение сущности отношений государства и гражданина, и подчеркивает, что государство может действовать не только обязывающим или принуждающим образом, но и предоставляя публичные услуги [1, с. 4]. Весьма важное значение имеет данное понятие и для создания эффективного правового механизма противодействия коррупции, поскольку в ряде случаев является необходимым для установления круга субъектов коррупционных правонарушений. Так, в Конвенции ООН против коррупции, принятой 31 октября 2003 г., при определении публичных должностных лиц используются критерии выполнения ими публичных функций или предоставления публичных услуг (ст. 2). При этом непосредственно Конвенция не устанавливает, что именно следует подразумевать под публичными функциями и публичными услугами, указывая на необходимость толкования этих понятий по законодательству государств-участников.

Между тем, общей для большинства постсоветских стран проблемой является отсутствие в законодательстве четкого определения публичных услуг, что, естественно, негативным образом сказывается и на правоприменительной практике. Единого мнения по поводу сущности и природы публичных услуг нет и в науке административного права.

Ситуация усложняется еще и тем, что термином «публичный» оперирует и современное гражданское право и законодательство. Так, ч. 1 ст. 633 Гражданского кодекса Украины называет публичным договор, в котором одна сторона – предприниматель – принимает на себя обязательство по продаже товаров, выполнению работ или предоставлению услуг каждому, кто к ней обратиться. Публичные договоры широко используются в сфере розничной торговли, перевозок транспортом общего пользования, энергоснабжения, медицинского обслуживания и т.п. Очевидно, что в таких ситуациях речь может идти об услугах, оказываемых по публичному договору (например, медицинских), но не об услугах, связанных с деятельностью публичной администрации, т.е. публичных

услугах. Однако, как следует квалифицировать услуги, предоставляемые аудиторами, частными нотариусами, оценщиками, экспертами? Нужно ли их считать публичными, распространяя на лиц, их предоставляющих, установленный для деятельности публичных должностных лиц, в том числе, в контексте признания их субъектами коррупционных правонарушений? Невыясненным является также и соотношение понятия «публичные услуги» с широко употребляемыми терминами «государственные услуги», «муниципальные услуги», «административные услуги».

В литературе публичные услуги чаще всего определяются как деятельность общественно значимого характера, характеризующаяся такими признаками как неограниченность круга субъектов, которые могут воспользоваться услугами, добровольность интереса потребителя услуги, индивидуальный характер предоставления, бесплатность или оплата в пределах цен, установленных государством [2, с. 90], комплексное правовое регулирование, общеобязательное признание и обеспечение, прямое участие органов публичной власти и публичных учреждений в их оказании, непрерывность услуги и равный доступ к ней [3, с. 30]. Безусловно, указанные признаки имеют важное значение для характеристики публичных услуг, но на наш взгляд не отражают их сущности и не дают возможности однозначно установить круг субъектов, их предоставляющих. Думается, что публичные услуги должны рассматриваться, прежде всего, как правоотношение, а их природа и конкретное содержание – обуславливаться юридической конструкцией данного правоотношения. В связи с этим представляется необходимым акцентировать на следующих моментах.

Значение термина «публичный» в административном и, в частности, антикоррупционном законодательстве, должно совпадать с общеправовым его пониманием. Т.е., публичной можно считать услугу, предоставляемую, во-первых, в общественных интересах, во-вторых, неограниченному кругу лиц, без каких-либо предпочтений, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Хотя в результате предоставления такой услуги удовлетворяется частный интерес заявителя, в том, чтобы он был удовлетворен надлежащим образом, заинтересовано общество в целом и государство как публичная организация управления этим обществом.

Публичные услуги являются более широким понятием, нежели государственные и муниципальные услуги. Последние обозначают лишь те виды услуг, которые непосредственно связаны с деятельностью соответственно государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Публичные же услуги могут предоставляться и иными субъектами, в том числе, частными лицами, коммерческими организациями и т.п.

Особенности юридической конструкции правоотношений по оказанию публичных услуг наиболее ярко проявляются в том, что предоставление услуг (т.е., традиционно гражданско-правовая сфера отношений) в силу их публичной значимости регулируется методом административного права. При этом мы исходим из того, что в данном отраслевом методе преобладают императивные начала, но не исключается и диспозитивность. Более того, в современных условиях имеет место трансформация метода административного права, предполагающая все большую интеграцию в его структуру диспозитивных приемов и способов правового регулирования [4, с. 78-80]. Диспозитивные начала связаны с юридическими фактами, на основании которых возникают правоотношения. В качестве таковых выступают обращения либо ходатайства частных лиц – потребителей соответствующей услуги. Императивное же регулирование опосредует все дальнейшие стадии предоставления услуги.

Еще одной определяющей чертой правоотношений по оказанию публичных услуг является их особый субъектный состав. Одна сторона – субъект предоставления услуги – наделена властными полномочиями и от ее усмотрения зависит возможность реализации потребителем услуги его прав и законных интересов. В некоторых случаях потребитель имеет выбор (например, обратиться к частному или государственному нотариусу), в других – услуги оказываются на безальтернативной основе, когда необходимыми полномочиями наделяется только одна, чаще всего государственная структура.

Именно наличие императивных полномочий у субъекта предоставления услуги в процессе реализации публичного интереса создает потенциальный коррупционный риск и требует включения в круг субъектов коррупционных деяний всех лиц, оказывающих публичные услуги, даже если они не находятся на государственной и муниципальной службе. Однако, во избежание разночтений и неоправданного расширения толкования терминов «публичные услуги», «субъект предоставления публичных услуг» представляется необходимым предусмотреть в законе исчерпывающий перечень видов публичных услуг, и соответственно, лиц, их оказывающих.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анна Федотовна Васильева. – СПб, 2009. – 223 с.
2. Венедиктова І. В. Юридична природа публічних послуг // І. В. Венедиктова // Вісник Харківського національного університету: зб. наук. праць. Серія: «Право». – 2009. – Випуск 1 (5). – С. 88-91.
3. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / Под. ред. Ю. А. Тихомирова. – М.: Норма, 2007. – 470 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Т.1. Загальна частина / За ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

Завгородняя, В.Н. Понятие "публичные услуги" в контексте антикоррупционного законодательства: сущность и правовая природа [Текст] / В.Н. Завгородняя // Роль гражданского общества, социального и правового государства в защите и реализации прав человека : материалы Второй межвузовской научно-практической конференции. – Гродно : Белорусский институт правоведения, 2012. – С. 168.