

## О РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Л. А. Краснобаева**

*Белорусский государственный университет,  
ул. Ленинградская 8, 220030, г. Минск, Беларусь, krasnabayeva@bsu.by*

В данной статье рассматривается вопрос реализации публично-правовых отношений в сфере государственного управления. Автор приходит к выводу, что одним из способов такой реализации является предоставление публичных услуг. Особое внимание уделяется механизму реализации публичных услуг через государственный социальный заказ.

**Ключевые слова:** государственное управление; публичные услуги; публичная деятельность; публично-правовые отношения; эффективность государственного управления; государственный социальный заказ

## ON THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC LAW RELATIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

**L. A. Krasnobaeva**

*Belarusian State University, Leningradskaya st. 8, 220030  
Minsk, Belarus, krasnabayeva@bsu.by*

This article examines the issue of implementing public-law relations in the sphere of public administration. The author concludes that one of the ways of such implementation is the provision of public services. Particular attention is paid to the mechanism for implementing public services through state social procurement.

**Keywords:** public administration; public services; public activities; public-law relations; public administration efficiency; state social procurement.

Преобразования в системе государственного управления, административные реформы на постсоветском пространстве и последующее совершенствование законодательства стали основой для активного развития научных изысканий, посвященных публичной деятельности и публично-правовым отношениям. Вклад в эту область внесли как российские ученые, такие как А. Ф. Васильева, Л. В. Бесчастнова, Е. В. Морозова, Ю. Н. Старилов, Ю. М. Тихомиров, так и белорусские исследователи, среди которых стоит отметить С. Г. Василевича, Л. М. Рябцева, О. И.

Чуприс. Их работы поднимают вопросы совершенствования государственной деятельности и подчеркивают актуальность поиска новых форм и методов, способствующих эффективной организации государственного управления.

Сама идея «публичности» подразумевает тесную связь с обществом, отношение к нему как к единому целому, а также неразрывную связь с публичным интересом. Ю. А. Тихомиров определяет публичный интерес как «официально признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит приоритетным условием и гарантией ее существования и развития» [1].

Развитие публичного права [2; 3] и становление публичных отношений [4; 5] в рамках концепции эффективного государственного управления требуют создания механизма, который объединит функции регулирования, контроля, реализации и доступности для всех участников общественной системы. Это также ставит вопрос о необходимости объективной фиксации сферы взаимодействия с индивидами, приобретающей все более социальный характер. Особую остроту приобретает вопрос о признании права на общественное (публичное) благо, что формирует представление о публичной услуге как форме официально востребованного права.

Государственное управление – это многогранный инструмент, который служит основой для достижения общественно важных целей. Одним из ключевых способов повышения эффективности публичной деятельности и реализации публично-правовых отношений является предоставление публичных услуг государственными органами и организациями. Признание того, что государство существует для граждан, требует переосмысления традиционных подходов к государственному управлению, его функциям и правовым формам. Конституция Республики Беларусь провозглашает права человека высшей ценностью, что определяет содержание публичной деятельности и способствует развитию публичных услуг как нового правового явления. Суть публичных услуг как правового феномена заключается в том, что они признаются объектами административных правоотношений. Их основа – предоставление общественно-го блага, удовлетворение которого гарантируется государством и обусловлено управленческим правом. Реализация публичной услуги представляет собой публичную деятельность, осуществляемую путем издания правовых актов управления и/или совершения административных действий. Непосредственными субъектами, предоставляющими услуги, могут быть государственные организации, подведомственные органам управления, а также иные организации, действующие на основании правового акта управления или договора.

Деятельность по оказанию публичных услуг требует сложного правового регулирования, основанного на использовании различных правовых средств, направленных на упорядочение общественного взаимодействия. В настоящее время доктринальные подходы к сущности публичных услуг носят неоднозначный и противоречивый характер. С авторской позиции, публичные услуги следует рассматривать как вид управленческой функции, представляющий собой целенаправленную публичную деятельность.

Принятие концепции «государство-партнер» как средства, способствующего развитию диалога и взаимного доверия между государством и гражданами, а также между государством и бизнесом [6] влечет за собой необходимость переосмысления юридического содержания субъективных прав граждан по отношению к государству. Это требует переосмотра и понимания роли гражданина как равноправного субъекта права. Концепция правовой политики Республики Беларусь закрепляет одно из ключевых направлений деятельности белорусского общества: «сместить акценты правового регулирования от покровительства государства к установлению партнерских отношений между государством, обществом и гражданами» [7].

За долгие годы практики государственного управления сформировались разнообразные методы, с помощью которых реализуются публично-правовые отношения. Выбор конкретных методов зависит от их особенностей, которые в значительной степени определяются способами возникновения прав и обязанностей участников отношений и самим процессом их реализации. Современные реалии требуют децентрализации государственного управления, и для наиболее успешной реализации концепции публичных услуг оптимальным является разделение полномочий между республиканскими и местными органами власти.

Следует также отметить, что практическое применение основ государственного менеджмента с использованием технологий управления является эффективным способом обеспечения доступности публичных услуг в обществе. На этой основе можно предложить способ реализации публичных услуг через наделение полномочиями местных органов власти в социальной сфере. В этом случае местные органы власти будут самостоятельно принимать решения по оказанию социальных услуг населению и финансированию своей деятельности, основываясь на запросах жителей соответствующей административно-территориальной единицы и развитии социальной инфраструктуры.

Для разрешения подобных вопросов может использоваться технология аутсорсинга, которая является одним из способов передачи части управленческих вопросов. По мнению С. Шайдурова «аутсорсинг (как

правоотношение) деятельности (ее части) по исполнению полномочия, возложенного на государственный орган исполнительной власти или исполнительный орган местного самоуправления (публичная функция), – это урегулированное нормами права отношение сторон, представляющее собой: соглашение, по которому одна сторона – организация или индивидуальный предприниматель (аутсорсер) обязуется на долгосрочной основе выполнять публичную функцию либо предоставлять для ее выполнения в распоряжение другой стороны (заказчика), ранее выполнявшей данную публичную функцию, работников аутсорсера; либо передачу органом исполнительной власти (заказчиком), которая осуществляется в односторонне-обязывающем порядке на основании правоприменительного акта, исполнения публичной функции организациям (аутсорсерам), подведомственным заказчику» [8, с.105].

Допустимость и пригодность конкретной формы, применение альтернативных форм предоставления публичной услуги должны быть четко регламентированы соглашением в виде оформления государственного заказа.

В Республике Беларусь с 2013 года функционирует система государственного социального заказа, которая регулируется рядом нормативных правовых актов, включая Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» от 22 мая 2000 года № 395-з, Постановления Совета Министров Республики Беларусь «О государственном социальном заказе в области социального обслуживания» от 27 декабря 2012 года № 1219, «Об оказании социальных услуг государственными учреждениями социального обслуживания» от 9 февраля 2017 года, а также постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь «О некоторых вопросах оказания социальных услуг государственными организациями, оказывающими социальные услуги» от 26 января 2013 года.

Однако представленная система государственного социального заказа охватывает только сферу социального обслуживания и не распространяется на другие области социальной сферы.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 11 декабря 2020 года № 94-З «Об изменении законов по вопросам здравоохранения и оказания психологической помощи», было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 апреля 2021 года № 236 «О государственном социальном заказе в области здравоохранения». Данное постановление открывает возможности для негосударственных организаций здравоохранения, некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в сфере оказания медицинской помощи на основе государственного социального заказа.

Термин «государственный социальный заказ имеет различные наполнения. В Республике Казахстан государственный социальный заказ представляет собой форму реализации социальных программ, социальных проектов, функций центральных и (или) местных исполнительных органов, переданных для осуществления в конкурентную среду. Государственный социальный заказ направлен на решение задач в социальной сфере и выполняется неправительственными организациями за счет бюджетных средств [9]. В Российской Федерации государственный социальный заказ определяется как документ, устанавливающий основные показатели, характеризующие качество оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [10]. В Республике Беларусь государственный социальный заказ определен как механизм привлечения организаций и индивидуальных предпринимателей к оказанию социальных услуг и (или) реализации социальных проектов (Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» от 22 мая 2000 года № 395-з).

Таким образом, основными элементами государственного социального заказа являются: договорные отношения; вовлечение в число исполнителей юридических лиц негосударственной формы собственности и индивидуальных предпринимателей; конкурсная основа и субсидирование.

Внедрение механизма государственного социального заказа в систему предоставления публичных услуг в социальной сфере открывает широкие перспективы для решения актуальных социальных проблем. Во-первых, это позволяет расширить сферу применения данного механизма, включив в нее не только социальное обслуживание и здравоохранение. Во-вторых, повышается качество социальных услуг, предоставляемых в рамках государственных программ. Кроме того, государственный социальный заказ обеспечивает эффективное использование бюджетных средств и способствует внедрению инновационных форм социальной помощи населению. Это, в свою очередь, привлекает квалифицированных специалистов. В результате данный механизм стимулирует юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к развитию социальных услуг.

Внедрение государственного социального заказа как способа реализации публично-правовых отношений в социальной сфере позволит органам государственной власти значительно повысить эффективность своей деятельности. Это достигается за счет внедрения новых технологий, концентрации усилий на ключевых направлениях и сокращения затрат на выполнение отдельных видов работ.

Государство должно научиться планировать результаты своей деятельности, эффективно распределять ресурсы и проводить объективный мониторинг результатов работы органов государственного управления. Механизм реализации государственного социального заказа может быть реализован через принятие «дорожной карты». Этот документ должен включать меры, способствующие повышению эффективности использования общественных ресурсов, выделяемых на предоставление услуг в социальной сфере, таких как социальное обслуживание, здравоохранение, жилищно-коммунальное обслуживание, дошкольное и дополнительное образование. Также в «дорожной карте» должны быть прописаны инновационные социальные технологии и механизмы привлечения внебюджетных инвестиций для развития объектов социальной инфраструктуры.

В рамках «дорожной карты» следует предусмотреть увеличение доли негосударственных организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, включая создание организаций социального предпринимательства. Необходимо развивать систему поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, а также внедрять механизмы государственно-частного партнерства в этой сфере. Кроме того, важно поддерживать заемное финансирование некоммерческих организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, и предоставлять налоговые льготы по налогу на прибыль для организаций социального предпринимательства. В сфере образования стоит обратить внимание на практику бюджетного финансирования частных дошкольных учреждений, которые реализуют образовательные программы дошкольного дополнительного образования для детей с ограниченными возможностями.

Таким образом, эффективной формой реализации публично-правовых отношений является непосредственная публичная деятельность органов государственного управления, способная не только учитывать разнообразные интересы населения страны, но и объективно и оперативно оценивать их приоритетность, представляя в правовых актах и организационных действиях.

### **Библиографические ссылки**

1. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 3–11.
2. *Минаков П. А.* Публичная власть: политологический аспект. Уфа : РИЦ БашГУ, 2008. 199 с.
3. *Рачинский В. В.* Публичная власть как общеправовая категория (теоретико-прикладной аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа, 2003. 195 с.

4. *Сорокин Ю. Ю.* Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2001. 213с.
5. *Югов А. А.* Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург : Изд-во Уральской гос. юрид. академии, 1999. 124 с.
6. Об утверждении Программы социально–экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 29 июля 2021, № 292 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.
7. О Концепции правовой политики Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 28 июня 2023 г., № 196 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.
8. *Шайдулов С.* Ответственность субъектов оказания переданных на аутсорсинг государственных и муниципальных услуг // Хозяйство и право. 2013. № 3. С. 104–109.
9. О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан : Закон Республики Казахстан, 12 апр. 2005 г., № 36-III // URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30008578&pos=36;-60#pos=36;-60](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30008578&pos=36;-60#pos=36;-60) (дата обращения: 09.10.2024)
10. О Государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере [Электронный ресурс] : Фед. закон Российской Федерации, 13 июля 2020 г., №189-ФЗ // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2024.