

ПУБЛИЧНАЯ УСЛУГА КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Т. А. Горупа

До недавнего времени услуга ассоциировалась, как правило, с гражданско-правовой категорией. Услуга, как считают цивилисты, является объектом гражданских правоотношений и представляет собой действия исполнителя, не имеющие овеществленного результата, но обладающие определенным полезным эффектом для заказчика. Однако социальная ориентированность современного государства, динамизм общественных отношений последних лет демонстрируют присутствие частных интересов и в публичном праве. Оказание услуг гражданам и юридическим лицам становится важной функцией не только коммерческих организаций, но и многих государственных органов власти, государственных учреждений, в связи с чем понятие «услуга» охватывает и услуги, оказываемые государством и его уполномоченными органами.

Категории «публичная услуга», «государственная услуга» стали активно изучаться, прежде всего экономистами, сравнительно недавно в период административных реформ, прошедших в конце прошлого века в США, странах Европейского Союза, Австралии и др. В этих странах система государственного управления была реформирована, и государство стало рассматриваться как один из рыночных институтов, ориентированных на оказание услуг гражданам и юридическим лицам. Причем, исходя из принципа рационального расходования бюджетных средств, оказание ряда публичных услуг было передано частным компаниям. Так, в Европейском Союзе определен «Перечень базовых публичных услуг, принятый к обязательной реализации в странах Европейского Союза», к которым относят как услуги для граждан (регистрация автомашин, услуги публичных библиотек, регистрация актов гражданского состояния и др.), так и юридических лиц (регистрация компании, подача таможенных деклараций и др.).

Национальное законодательство, как и законодательство ряда других стран на постсоветском пространстве, не дает понятия публичной либо государственной услуги. Кроме того, данные категории требуют и теоретического осмысления. До настоящего времени «публичная услуга» определена только Ю. А. Тихомировым: «Публичные услуги означают юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан» (Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 200). Можно согласиться также с мнением ученого, что государственные услуги, оказываемые государственными органами либо уполномоченными ими организациями, являются частью публичных услуг (Тихомиров, Ю. А. Публичные услуги и право. М., 2007. С. 14). Последние же направлены на удовлетворение социально значимых публичных потребностей и могут оказываться как государственными органами, так и негосударственными организациями, основанными на частной форме собственности.

Таким образом, публичные услуги оказываются в различных сферах потребления, таких как здравоохранение, образование, культура, жилищно-коммунальное хозяйство и др. Безусловно, социальная сфера превалирует, так как оказание публичных услуг - одна из функций социального государства. Соответственно в Республике Беларусь приняты и действуют целый ряд законов, непосредственно регулирующих порядок оказания публичных услуг, права и обязанности как потребителей услуг, так и исполнителей. К примеру, Закон Республики Беларусь от 22.03.1995 № 3680-ХІІ (ред. от 02.05.2008) «Аб бібліятэчнай справе у Рэспубліцы Беларусь», Закон Республики Беларусь от 22.05.2000 № 395-З (ред. от 29.06.2006) «О социальном обслуживании», Закон Республики Беларусь от 11.07.2007, № 252-З (ред. от 16.07.2008) «О высшем образовании», Закон Республики Беларусь «О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг» от 16.07.2008, № 405-З, Закон Республики Беларусь от 24.06.1999 № 271-З (в ред. от 08.07.2008) «О питьевом водоснабжении» и др.

Вместе с тем на законодательном уровне пока отсутствует четкая типология публичных, в том числе и государственных услуг, способов их предоставления, нет четких критериев, позволяющих оценить качество государственных услуг и механизмов порядка обжалования действий государственных служащих. Перечисленные негативные факторы способствуют появлению определенных сложностей в реализации прав потребителей публичных услуг, слабости юридических механизмов защиты этих прав.

Действующее законодательство о публичных услугах как комплексный институт законодательства только проходит стадию становления, поэтому он нуждается первоначально в разработке принципов, на основе которых он будет развиваться. На наш

взгляд, законодательство о публичных услугах должно исходить прежде всего из принципов:

- * приоритета интересов потребителей услуг, что предполагает формирование содержания услуги, ее цены и качества, исходя из запросов потребителя;

- * своевременного и достоверного информирования потребителей о видах, содержании услуг, что означает создание системы информирования и просвещения потребителей о видах и порядке оказания услуг с использованием средств массовой информации, также современных информационно-коммуникационных технологий;

- * стандартизации качества оказываемых услуг. Законодательство о публичных услугах должно ориентироваться на принятие целого ряда стандартов, позволяющих выделить критерии качества услуги;

- * формальной определенности и простоты процедуры предоставления услуг, т. е. процесс и результат услуги должны четко отражаться в законодательстве, быть ясными и доступными для потребителя;

- минимальных затрат ресурсов в процессе оказания услуг, что означает для исполнителя публичной услуги необходимость ее оказания с наименьшими затратами времени, материальных и людских ресурсов.

Публичные услуги могут оказываться как на возмездной, так и безвозмездной основе. Соотношение между этими услугами определяется не публичной значимостью, а скорее недостатком бюджетного финансирования. Определенные подходы для выделения бесплатных государственных услуг, фиксирования стоимости платных услуг определены в Указе Президента Республики Беларусь от 16.03.2006 № 152 (ред. от 28.01.2008) «Об утверждении перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными государственными организациями по заявлениям граждан». Вместе с тем в законодательстве необходимо определить критерии тех публичных услуг, которые должны оказываться бесплатно для граждан и юридических лиц, также закрепить в специальном реестре бесплатные виды публичных услуг.

Таким образом, публичная услуга, являясь объектом правового регулирования, требует дальнейшего научного анализа, создания надежного механизма защиты потребителей таких услуг.