

Родин О.В., Тихомиров А.В. Государственные услуги: проблемы правового смысла и терминологии //Главный врач: хозяйство и право. – 2010. – № 5. - С.7-8.

Парадигмой последнего времени в России стали государственные услуги. Этот термин устоялся в политическом лексиконе. Появились поддерживающие его научные исследования. В этой связи возникла необходимость выяснить, имеет ли он право на существование.

Как известно, с юридической точки зрения услуги – это объект гражданских прав, относящийся к материальным благам (ст.128 ГК), хотя бы и не имеющий овеществленного, материального воплощения. Это также объект гражданских правоотношений, возникающий в силу договора (гл.39 ГК), т.е. в отсутствие договора нет услуги, ее создает договор, она становится таким объектом из договора. Услуги являются объектом гражданского оборота, могут быть ограничены в нем или изъяты из оборота (ст.129 ГК).

С экономической точки зрения услуги – это товар, хотя бы и особого свойства. Как любой товар, услуги обладают себестоимостью производства и продажной ценой, с учетом добавленной стоимости формирующейся в соответствии с конъюнктурой экономического оборота, товарообмена. Предметом товарообмена услугу делает экономическая полезность, т.е. услуга обладает меновой стоимостью.

По поводу услуг исполнители вступают в договорные отношения с заказчиком, сторона которого представлена получателем (потребителем) или также и плательщиком в его пользу (ст.430 ГК) в зависимости от того, совпадают они или не совпадают в одном лице. Это наиболее демонстративно в здравоохранении и образовании, когда государство – в соответствующих механизмах – выступает плательщиком в пользу граждан за оказываемые им медицинские и образовательные услуги.

Нельзя согласиться с точкой зрения Санниковой Л.В. (1, С.8), согласно которой возмездность не является существенным признаком услуги как объекта гражданских прав, что позволяет распространить гражданско-правовое регулирование, например, на безвозмездные отношения по оказанию медицинских и образовательных услуг. Так, в соответствии с п.1 ст.41 Конституции РФ медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений, но не безвозмездно, поскольку она оплачивается из государственной казны.

Таким образом, услуги – объект гражданского оборота и оказываются в возмездных отношениях встречных, взаимных предоставлений, в обмен на плату, т.е. денежный или иной имущественный эквивалент ценности. Услуги могут оказываться бесплатно для получателя (потребителя), если их оплату производит иной плательщик в его пользу. Наряду с государством это может быть страховая или благотворительная организация, работодатель или родители в пользу детей и т.д. Важно то, что услуга всегда, во-первых,

возникает в силу договора; во-вторых, обладает себестоимостью, относимой на доходы или убытки исполнителя; в-третьих, требует оплаты.

Как и в случае с любым другим товаром, в отношениях товарообмена, объектом которого являются услуги, происходит переход прав на встречные предоставления сторон договора: на услугу – к заказчику, на ее оплату – к исполнителю. Иными словами, объекты товарообмена меняют правовую принадлежность.

Именно потому оказание услуг является предметом предпринимательской деятельности, т.е. экономической активности в хозяйственном, гражданском обороте, что результат этой деятельности имеет форму товара.

Нельзя согласиться с мнением Санниковой Л.В. (1, С.8) и Тихомирова Ю.А. (3, С.118), что отношения по оказанию публичных (государственных, социальных) услуг остаются за рамками гражданско-правового регулирования. На примере здравоохранения показано, что это свидетельствует лишь о порочной (нетоварной) организации отношений, товарная (гражданско-правовая) природа которых с этим не меняется (2).

Иное дело в публичной сфере, результат деятельности которой товарной формы не имеет. Государство и муниципальные образования содержатся обществом на налоги. Любой и каждый платеж члена общества¹ государству определяется Налоговым кодексом. Члены общества – потребители и товаропроизводители – не находятся с государством и муниципальными образованиями в товарных отношениях.

За рубежом граница между обществом и государством обычно довольно четко проведена. Поэтому притязаний со стороны государства к обществу или со стороны общества к государству, по общему правилу, не случается.

Иное дело – в России. Между механизмом государства и муниципальных образований и обществом с предшествующего времени сохранилась обширная прослойка государственных и муниципальных учреждений бюджетной сферы. Осуществляя деятельность в отношении общества, они находятся в имущественной принадлежности государства или муниципальных образований и ведомственной подчиненности соответствующим государственным или муниципальным органам. Более того, они содержатся также за счет средств казны, в том числе из государственных внебюджетных фондов, а помимо этого – оказывают «платные» услуги.

В рамках единой принадлежности и финансирования учреждения бюджетной сферы не участвуют в отношениях товарообмена (поскольку смены собственности на «бесплатные» услуги и их оплату в таком круговороте средств казны не происходит). А оказывая «платные» услуги, учреждения бюджетной сферы в отношениях товарообмена участвуют, получая плату, не являющуюся налогом (сбором, пошлиной).

С точки зрения теории государства и права публичное право действует в публичной сфере, подчиняя ее максиме «разрешено только то, что прямо

¹ здесь и далее имеются в виду граждане и юридические лица – участники гражданского оборота

предписано». Действительно, механизм государства и муниципальных образований, состоящий из соответствующих органов власти или местного самоуправления, иерархически выстроен на условиях субординации. Частное право действует в частной сфере, подчиняя ее максиме «разрешено все, что не запрещено». Гражданский оборот основан на равенстве, свободе воли и соответствующем интересе участников отношений координации. Но важно, что публичное право действует и в частной сфере как мера дозволений и запретов власти для подвластных. Именно в этой – пограничной между публичной и частной средами – зоне и осуществляются предоставления государством членам общества.

На этом фоне введение института публичных (государственных, социальных) услуг, т.е. оказываемых государственными органами или органами местного самоуправления в рамках их компетенции, на безвозмездной основе или по регулируемым ценам, тем более учитывая то, что учреждения бюджетной сферы, по существу, рассматриваются как исполнительное продолжение соответствующих органов, вызывает ряд вопросов.

Первый – о правовой характеристике платы члена общества за государственные услуги. Тем самым государство вступает в отношения товарообмена с членами общества.

Второй – о правовой характеристике самих государственных услуг. Во-первых, ярлыки – «государственные» или «платные» - никак не меняют товарного существа услуг. Во-вторых, товарным понятием государственной услуги подменяется нетоварное предоставление (например, получение гражданином РФ направления в медицинское учреждение для оказания высокотехнологичной медицинской помощи) члену общества наряду с тем, которое имеет заведомо товарную природу и не может исходить от государства (собственно медицинские услуги), тем самым девальвируя первое и порождая коррупциогенный фактор. В-третьих, в смешении между государственными и муниципальными органами (результат деятельности которых не может иметь товарной формы) и учреждениями бюджетной сферы (результат деятельности которых не может не иметь формы товара) государственные услуги не могут не иметь правовых различий – ведь, например, выдача информации об объекте недвижимости и оказание медицинской помощи объективно обладают неодинаковым значением.

Наконец, третий – о субъекте оказания государственных услуг. Применительно к государственным услугам противоречие между публично-правовой характеристикой субъекта и частноправовой характеристикой объекта слишком велико. Но, возможно, именно в этом узком месте и находится решение.

Оно – в смене терминологического определения публичного предоставления. Очевидно, при заимствовании зарубежного опыта и при введении частноправового термина услуги для использования в публичной сфере не был найден русский аналог слова *service*, широко используемого в иностранной, прежде всего, англо-американской практике. Возможно, для

целей переименования государственных (муниципальных, социальных, бюджетных и пр.) услуг понадобится либо прибегнуть к определению, заимствованному из иностранного языка – адмиссия или концессия (admission или concessio) либо создающему новояз (например, сервион или сервиум), либо обратиться к филологическим анахронизмам русского языка, либо ограничиться определением «публичное предоставление».

Это сразу позволяет разграничить, во-первых, публичные и частные (товары, работы, услуги) предоставления; во-вторых, публичные (государственные и муниципальные органы) и частные субъекты этих предоставлений, что заставляет сконцентрировать внимание законодателя на положении государственных и муниципальных учреждений бюджетной сферы.

Таким образом, проблемы термина «государственные услуги» требуют разрешения, поскольку нарушают его правовой смысл, и разрешаются его заменой на термин публично-правового значения.

Использованные источники:

1. Санникова Л.В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук – М., 2007, С.8.

2. Тихомиров А.В. Социально-ориентированная рыночная реформа здравоохранения. – М.: ЮрИнфоЗдрав, 2007. – 234 с.

3. Тихомиров Ю.А. Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты. - В кн.: Модернизация экономики и выращивание институтов [Текст]: в 2 кн. /Отв. ред. Е.Г.Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 2 кн. - С.119.