

Питиримова Анна Олеговна¹

*Студентка 4 курса Института юстиции Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева
a.o.pitirimova@mail.ru*

Потапов Егор Андреевич

*Студент 1 курса магистратуры Института права и предпринимательства Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева
ptpv.e.a@gmail.com*

ПРОАКТИВНАЯ (НАВЯЗАННАЯ) МОДЕЛЬ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Аннотация. В данной статье рассматривается проактивная и традиционная модели предоставления публичных услуг. Проактивная модель предоставления публичных услуг — это экстраординарный административно-правовой режим предоставления государственных и муниципальных услуг. Авторами формулируется вывод о наличии в действующем законодательстве РФ признаков внедрения проактивной модели. Также авторы указывают, что указанный режим, в первую очередь, именуется как упреждающий, но формально сохраняет основные положения получения услуги — предоставление запроса услугодателю. В статье выдвигаются предположения о потенциальных правовых последствиях установления проактивной модели предоставления публичных услуг, в частности несоответствия модели сущности публичных услуг и затруднения защиты нарушенного права на получение соответствующих услуг. Авторами предлагаются превентивные пути преодоления негативных последствий установления проактивной модели предоставления публичных услуг.

Ключевые слова: проактивная модель, публичные услуги, беззаявительный порядок, право на получение публичной услуги, закон об организации предоставления услуг.

Pitirimova Anna Olegovna

*4th year student of the Institute of Justice Ural State Law University
named after V. F. Yakovlev*

Potapov Egor Andreevich

*1st year student of the magistracy of the Institute of law
and business Ural State Law University named after V. F. Yakovlev*

¹ Научный руководитель: Харин Илья Николаевич, доцент кафедры административного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева.

PROACTIVE (IMPOSED) MODEL FOR OBTAINING PUBLIC SERVICES

Abstract. This article discusses the proactive and traditional models for the provision of public services. The proactive model for the provision of public services is an extraordinary administrative and legal regime for the provision of public and municipal services. The authors form a conclusion about the presence in the current legislation of the Russian Federation of signs of the introduction of a proactive model. The authors also point out that the specified mode, first of all, is referred to as proactive, but formally retains the basis for receiving the service — providing a request to the service provider. The article puts forward assumptions about the potential legal consequences of establishing a proactive model for the provision of public services, in particular, the inconsistency of the model with the essence of public services and the difficulty in protecting the violated right to receive relevant services. The authors propose preventive ways to overcome the negative consequences of establishing a proactive model for the provision of public services.

Key words: proactive model, public services, undeclared procedure, the right to receive a public services, the law on the organization of the provision of services.

В административно-правовой доктрине публичных услуг часто поднимается вопрос о реформировании действующей модели предоставления публичных услуг. В частности, внедрение проактивного порядка предоставления публичных услуг¹.

Суть — удовлетворение потребностей или нужд лица в отличие от «традиционного» порядка, то есть без соответствующего запроса.

Тем самым кардинальным образом меняется модель правового регулирования:

Во-первых, в части замены юридического факта (как обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений²) с действия (запроса) на относительное событие (то есть напрямую не зависящее от воли частного лица).

Во-вторых, в части акта правоприменения (как индивидуализированные властные предписания³) и акта реализации (как воплощение предпи-

¹ Пуляевская И.А., Таскаев Н.Н. Применение современных технологий в процессе оказания публичных услуг в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 3. С. 7-10.

² Шабуров А.С. Теория государства и права: учебник. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2009. С. 248.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.

саний норм права в реальное поведение¹). Ранее акт правоприменения был связан с запросом услугополучателя и его удовлетворением. В ином порядке запрос отсутствует, правоприменительный акт лишь признает лицо как подпадающее под основание получения услуги. Или акт правоприменения может вовсе отсутствовать, если допустить достаточность акта реализации (признание лица в качестве надлежащего услугополучателя автоматически воплощает предписание норм права в реальность).

В-третьих, не исключается изменение содержания правоотношений. Основа — это право требовать от услугодателей предоставления определенной административной услуги установленного качества². В условиях заявительного порядка право требования, в частности совершить определенные действия, гармоничным образом вкрапляется в структуру субъективного права на получение публичных услуг. Между тем, в без заявительном порядке требовать исполнения не совсем корректно. В данном случае основное содержание правоотношений будет выражено в праве требовать соблюдения юридической обязанности (ввиду пассивности услугополучателя и активной роли услугодателя).

Таким образом, проактивный или беззаявительный порядок — экстраординарный административно-правовой режим получения публичных услуг³. Его особенность выражена в усеченности модели механизма правового регулирования: в отсутствие запроса, при смешении акта правоприменения и акта реализации, — и видоизмененности содержания правоотношений в части требования соблюдения юридической обязанности, а не их исполнения.

Имеются ли предпосылки внедрения проактивного порядка предоставления публичных услуг в действующем законодательстве Российской Федерации?

Основной нормативный правовой акт, регламентирующий порядок предоставления публичных услуг (как совокупность государственных и муниципальных услуг⁴) — Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ

¹ Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. М.: Маркет ДС, 2007. С. 640.

² Харинов И.Н. Предоставление публичных услуг и защита прав их получателей: административно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / И.Н. Харинов. Екатеринбург, 2019. С. 313.

³ Пуляевская И.А., Якимова Е.М. Проактивный режим предоставления публичных услуг: на пути к отмене заявительного порядка предоставления публичных услуг // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 58-61.

⁴ Понкин И.В. Понятие публичных услуг // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 204. № 1 (38). С. 134-138.

«Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее — Закон об организации предоставления услуг).

Попытка внедрения проактивного порядка выражена в ст. 7.3 Закона об организации предоставления услуг, предусматривающей упреждающий режим предоставления государственных и муниципальных услуг. Он заключается:

Во-первых, в подготовке результатов предоставления публичной услуги, но предоставлении услуги только после соответствующего запроса. Иным образом, формирование результата есть «квази-предоставление». В традиционной модели механизма правового регулирования результат — это акт реализации. В модели, предусмотренной ст. 7.3 указанного Закона, акт реализации готов к принятию еще до направления соответствующего запроса от услугополучателя. При отсутствии требования о подаче запроса публичная услуга была бы оказана в без заявительном порядке.

Во-вторых, в предоставлении заявителю (при наличии запроса) публичной услуги в будущем. В данной ситуации напрашивается аналогия дачи субъекта персональных данных согласия на использование и обработку своих персональных данных. В дальнейшем оператор самостоятельно (без участия субъекта) будет проводить все необходимые операции для достижения цели передачи таких данных.

При этом из текста Закона явно не следует, надо ли в запросе конкретизировать перечень услуг, в рамках которых орган публичной власти будет самостоятельно отслеживать возможность получения публичной услуги и непосредственно предоставлять ее. В связи с чем, презюмируется передача активной роли услугодателю по предоставлению всех публичных услуг.

В настоящее время применение проактивного режима предусмотрено при получении: субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг², государственного сертификата на материнский капитал¹, выплаты

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 420 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и об особенностях предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2277.

пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, единовременного пособия при рождении ребенка².

Однако их особенность заключается в отсутствии участия граждан при получении указанных услуг, в том числе подачи запроса на получение услуги. Основной массив данных услугополучателю предоставляют «автоматически» в порядке межведомственного взаимодействия.

Между тем, Закон об организации предоставления услуг не предусматривает получение услуги без запроса (см. термины «государственная услуга», «муниципальная услуга» в статье 2 Закона). Прямой вывод о несоответствии закону (отсутствии в законе совокупности норм, предусматривающих беззаявительный порядок) в виду бессистемности института публичных услуг формировать однозначно нельзя. Тем не менее, указать об опережающем регулировании конкретных составов публичных услуг нужно и необходимо, чтобы направить внимание на нарушение иерархических и компетенционных пределов конкретизации норм закона³ (с целью выстраивания очереди в реформировании института публичных услуг).

Таким образом, на законодательном уровне была произведена попытка внедрения без заявительного порядка предоставления публичных услуг. В результате — запрос оставили как формальную преграду при получении услуги.

С чем может быть связано нежелание законодателя вводить проактивный порядок в его «чистом» виде?

Для ответа на поставленный вопрос необходимо ещё раз вернуться к сущности проактивного порядка — получение услуги без активных действий со стороны услугополучателя.

Во-первых, основная угроза — навязывание или, иными словами, предоставление «нежеланной» услуги. Безусловно, если услуга будет вы-

¹ Федеральный закон от 01.03.2020 № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 9. Ст. 1127.

² Постановление Правительства РФ от 23.11.2021 № 2010 «Об утверждении Правил получения Фондом социального страхования Российской Федерации сведений и документов, необходимых для назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 49 (Часть I). Ст. 8214.

³ Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 23.

ражена в денежном эквиваленте, с одной стороны, любое лицо захочет воспользоваться ею, особенно без предпринятых активных действий с его стороны. Между тем, никак не рассматривается вопрос о том, имеется ли экономическая или иная необходимость, а также собственно согласие частного лица (его подлинный и объективный интерес, характерный для традиционного порядка получения публичных услуг в заявительном порядке) на получение такой услуги?

Например, лицо, автоматически получившее пособие по временной нетрудоспособности, освобождается от работы. Желал ли работник получать пособие по временной нетрудоспособности? Может быть ему выгоднее остаться на своем рабочем месте?

Нельзя уходить от сущности публичной услуги — удовлетворение потребности получателей услуг¹. Именно при возникновении потребности лицо обращается в органы публичной власти. В случае автоматизированного получения услуг фактор индивидуальной необходимости не учитывается.

Во-вторых, защита прав услугополучателей. Ввиду того, что заявление лицом не направляется, для определения момента нарушения права на получение публичной услуги и самого нарушения необходимо дополнительно принимать административные регламенты по всем видам услуг. Степень детализации будет не менее, чем в текущем правовом регулировании. Перемена административного регламента также требует большой объем средств у государства, в то время как четкая регламентация административных процедур предоставления публичных услуг обеспечивает прозрачность их предоставления и предоставляет частным лицам минимальные гарантии защиты их прав.

Таким образом, внедрение экстраординарных административно-правовых режимов предоставления публичных услуг является положительной тенденцией. Вместе с тем, для его наиболее эффективного внедрения, в первую очередь, необходимо систематизировать и унифицировать правовой институт предоставления публичных услуг. И только после этого постепенно переводить некоторые публичные услуги на новый режим.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2009.

¹ Руденко И.А. Понятие и сущности государственной услуги // Промышленность: экономика, управление, технологии. 2014. № 3. С. 68-71.

2. Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. — 2019. — № 9. — С. 23.
3. Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. М.: Маркет ДС, 2007. С. 640.
4. Понкин И.В. Понятие публичных услуг // Вестник ОмГУ. Серия. Право. — 2004. — № 1 (38). — С. 134-138.
5. Пуляевская И.А., Таскаев Н.Н. Применение современных технологий в процессе оказания публичных услуг в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2022. — № 3. — С. 7-10.
6. Пуляевская И.А., Якимова Е.М. Проактивный режим предоставления публичных услуг: на пути к отмене заявительного порядка предоставления публичных услуг // Административное право и процесс. — 2021. — № 4. — С. 58-61.
7. Руденко И.А. Понятие и сущности государственной услуги // Промышленность: экономика, управление, технологии. — 2014. — № 3 (52). — С. 68-71.
8. Харинов И.Н. Предоставление публичных услуг и защита прав их получателей: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2019. — С. 313.
9. Шабуров А.С. Теория государства и права: учебник. — Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2009. — С. 248.

Тютчева Юлия Юрьевна¹

*Студентка 4 курса Института государства и права
Тюменского государственного университета
stud0000230262@study.utmn.ru*

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. Среди многочисленных проблем современности трудно найти более значимую для перспектив мирового развития, чем проблема взаимоотношения общества и природы. В настоящее время во всем мире активно реализуются меры по снижению негативного воздействия на окружающую среду. В статье рассматривается экологическая политика, реализуемая в Тюменской области, ее основные направления, особенности, перспективы развития. Обозначена

¹ Научный руководитель: Носова Наталья Петровна, доктор исторических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета.