

УДК 342.9

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ГРАЖДАНАМ (НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ)

Булавнева Юлия Александровна¹,

e-mail: romahka.2007@mail.ru,

¹Московский университет имени С.Ю. Витте, г. Москва, Россия

Предметом исследования является рассмотрение вопросов предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам. Цель – изучение правового регулирования и проблем предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам. При написании работы применялись методы наблюдения, описания, сравнения. Общенаучные и специальные методы позволили выстроить систему аргументов, на основании которых автор пришел к научно-обоснованным выводам. Область применения полученных результатов – административное и муниципальное право, предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам. Обосновывается вывод о том, что под физическим лицом (гражданином) необходимо понимать гражданина, имеющего гражданскую правоспособность, содержание которой предполагает, в том числе, право заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью, что и приводит к тому, что физическое лицо может производить товары, выполнять работы и оказывать услуги, получать за это средства из бюджета. Очевидной представляется трансформация бюджетно-правового статуса физических лиц при вступлении их в бюджетные правоотношения в случаях и на условиях, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет, государственные услуги, муниципальные услуги, граждане, товары, средства, правоотношения, субъект, суд

LEGAL REGULATION AND PROBLEMS OF PROVIDING STATE AND MUNICIPAL SERVICES TO CITIZENS (ON THE EXAMPLE OF BUDGETARY LEGAL RELATIONS)

Bulavneva Yu.A.¹,

e-mail: romahka.2007@mail.ru,

¹Moscow Witte University, Moscow, Russia

The subject of the research in this article is the consideration of issues of providing state and municipal services to citizens. The purpose of the work is to study the legal regulation and problems of providing state and municipal services to citizens. The following methods were used during the research: methods of observation, description and comparison. General scientific and special methods made it possible to build a system of arguments on the basis of which the author came to scientifically based conclusions. The results of the work are presented in the conclusion. The scope of the results: administrative and municipal law, provision of state and municipal services to citizens. The following conclusions were made as a result of the research: an individual (citizen) is proposed to be understood as a citizen who has civil legal capacity, the content of which implies, among other things, the right to engage in entrepreneurial) and any other activity not prohibited by law, which leads to the fact that an individual can produce goods, perform work and provide services and receive funds from the budget for this. In our opinion, it is obvious that the transformation of the budgetary and legal status of individuals occurs when they enter into budgetary legal relations in the cases and under the conditions provided for by the budget legislation of the Russian Federation.

Keywords: budget, public services, municipal services, citizens, goods, funds, legal relations, subject, court

DOI 10.21777/2587-9472-2022-2.1-11-15

Исследование вопросов взаимодействия граждан и органов исполнительной власти не является новым. В контексте административной реформы долгие годы велись масштабные дискуссии вокруг института предоставления государственных и муниципальных услуг. Система коммуникации населения с государственными органами власти была модернизирована за счет внедрения информационных технологий.

За последние годы предоставление государственных и муниципальных услуг заняло определенное место в системе функций органов исполнительной власти. Несмотря на то, что источники регламентации договора возмездного оказания услуг и предоставления публичных услуг отличаются, описываемая в них модель взаимоотношений является однородной.

По нашему мнению, операция по предоставлению государственной или муниципальной услуги есть вспомогательный этап в рамках режима, образованного методом административно-правового воздействия (регистрации, легализации, лицензирования). Если же рассматривать предоставление государственных и муниципальных услуг в отрыве от метода административно-правового воздействия, то могут возникнуть вопросы, в том числе и к механизму нормативной регламентации. Любой административный регламент предоставления государственной или муниципальной услуги можно было бы рассматривать в качестве типового договора оказания услуг, поскольку для того, чтобы правовой акт действительно был нормативным, нужно, чтобы он соответствовал режиму как феномену административной деятельности, подразумевающему многократность, статистическую закономерность, интенсивность применения методов административно-правового воздействия в сочетании с иными средствами отраслевого регулирования.

Предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам целесообразно рассматривать с позиции административных правоограничений, благодаря которым обеспечивается порядок управления. Например, регистрация по месту жительства выступает ограничением конституционного права на свободу передвижения, а регистрация в качестве самозанятого – ограничением права на свободное использование своих способностей. Правоограничения подобного рода создают основу для получения органами государственного управления информации, ведения учета и проведения оценки объектов в целях профилактической и контрольно-надзорной деятельности.

Рассмотрим более детально вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам на примере бюджетных правоотношений. В юридической науке продолжается обсуждение проблематики субъектного состава бюджетных правоотношений. Исследованию субъектов бюджетного права и их правовой природы посвящено множество научных работ [1]. В общеправовом смысле понятия «субъекты права» и «субъекты правоотношения» считаются в целом равнозначными [2].

На современном этапе, говоря о соотношении указанных понятий, предлагается использовать подход, согласно которому субъекты бюджетного права, круг которых зависит от воли законодателя, реализуя свои субъективные права и выполняя юридические обязанности, становятся субъектами (участниками) бюджетного правоотношения, и наоборот, что в целом показывает равнозначность понятий [3].

Специфика, по нашему мнению, обусловлена, прежде всего, тем, что в бюджетном законодательстве, а именно в п. 1 ст. 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ (далее – БК РФ), определен круг отношений, которые законодатель относит к бюджетным правоотношениям. При этом в БК РФ не конкретизируется состав таких отношений, не уточняются напрямую субъекты бюджетных правоотношений, а лишь «положения, касающиеся участников бюджетного процесса»², что и порождает научные дискуссии.

Обратим внимание на то, что в юридической науке сложилось неоднозначное мнение, согласно которому физические лица не являются субъектами бюджетного правоотношения и получателями государственных (муниципальных) услуг [4]. Данный подход наблюдается и в сложившейся судебной практике, в частности при решении дел, связанных с предоставлением субсидии из бюджетов бюджетной системы РФ, со ссылкой на ст. 1, 6 и 152 БК РФ³.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: [от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28 мая 2022 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

² Полякова В.Э. Финансовые услуги. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2022). – Текст: электронный.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации: [от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28 мая 2022 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

Так, Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 г. № 66а-122/2021⁴ предусмотрено, что исходя из положений ст. 1, 152 БК РФ получатель субсидии на компенсацию недополученных доходов не признается непосредственным участником бюджетных правоотношений, а к его правоотношениям, вытекающим из соглашения о предоставлении субсидии, применимы нормы гражданского законодательства.

Судебные инстанции пришли к выводу о том, что правоотношения, возникшие, в частности, между хозяйствующим субъектом (получателем субсидии – производителем товаров, работ и услуг, лицом, претендующим на получение субсидии) и органом, предоставляющим субсидию, несмотря на то, что регулируются в основном нормами БК РФ, не являются бюджетными правоотношениями⁵.

Вызывает интерес позиция, согласно которой БК РФ, устанавливая правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы бюджетных мер принуждения, не регулирует отношения, возникающие в процессе исполнения гражданских договоров, стороной которых являются уполномоченные представители публичных образований⁶. При этом не поясняется, какова природа, например, соглашений о предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы РФ (субсидии, гранты, бюджетные инвестиции и т.д.) [5, с. 200].

Отметим, что сложившаяся судебная практика придерживается традиционно ограничительного подхода в отношении физического лица как субъекта бюджетного правоотношения.

В целях тематики настоящей статьи под физическим лицом (гражданином) предлагается понимать гражданина, имеющего гражданскую правоспособность, содержание которой предполагает, в том числе, право заниматься предпринимательской (без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя) и любой иной не запрещенной законом деятельностью, что и приводит к тому, что физическое лицо может производить товары, выполнять работы и оказывать услуги, получать за это средства из бюджета.

Так, например, рассматривая вопросы о зависимости права гражданина на получение мер социальной поддержки и иных компенсационных выплат и распределения бюджетных средств, а также ссылаясь на положения ст. 1, 152 БК РФ, суд пришел к выводу о том, что гражданин не является субъектом бюджетных отношений⁷.

Однако в доктрине бюджетного права встречается позиция, согласно которой, несмотря на то, что физические лица не перечислены в качестве участников бюджетного процесса, в случаях, установленных бюджетным законодательством, они получают бюджетное финансирование в виде предоставления им субсидий, грантов, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных услуг [5, с. 240; 6, с. 300].

Представляется, что с учетом экономической ситуации, эволюции функций государства в связи с пандемией коронавируса [7], ориентированности на решение социально-экономических проблем происходит трансформация правового статуса физического лица (гражданина) и физического лица – производителя товаров, работ, услуг, в том числе и в рамках бюджетных правоотношений.

С целью повышения качества оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере в качестве правового эксперимента до 1 января 2025 г. был принят Федеральный закон РФ от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ⁸.

При исполнении государственного (муниципального) социального заказа физическое лицо – производитель товаров, работ, услуг – является получателем средств из бюджета, что, по мнению автора, выступает признаком вступления в ограниченные по времени, связанные с оказанием государственных

⁴ Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции: [от 10 февраля 2021 г. № 66а-122/2021]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2022). – Текст: электронный.

⁵ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда по делу № А58-10313/2019: [от 17 ноября 2020 г. № 04АП-4505/2020]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.02.2022). – Текст: электронный.

⁶ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу № А27-9759/2020: [от 21 января 2021 г. № Ф04-6156/2020]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2022). – Текст: электронный.

⁷ Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции по делу № 88-20224/2020: [от 1 сентября 2020 г.]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2022). – Текст: электронный.

⁸ О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере: федеральный закон Российской Федерации: [от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 29. – Ст. 4499.

(муниципальных) услуг бюджетные правоотношения и позволяет говорить о правосубъектности (пусть и ограниченной) физического лица.

Обратим внимание и на изменения, внесенные Федеральным законом РФ от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ⁹, которым предусматривается дополнение перечня принципов бюджетной системы РФ принципом участия граждан в бюджетном процессе. При этом в действующей редакции БК РФ не раскрывается, что именно понимать под реализацией данного принципа.

В таблице поправок к законопроекту № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 г.»¹⁰, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам к принятию, предусмотрено, что данный принцип означает:

– обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления проводить публичные слушания или общественные обсуждения проектов бюджетов в сроки, позволяющие учесть при подготовке проектов законов (решений) о бюджете результаты проведенных публичных слушаний или общественных обсуждений;

– право и обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления использовать механизмы по вовлечению граждан в процесс принятия решений, направленных на реализацию мероприятий, имеющих для них приоритетное значение и определяемых с учетом их мнения, с участием законодательных (представительных) органов государственной власти (представительных органов муниципальных образований);

– разработку и реализацию государственных (муниципальных) программ с учетом мнения граждан.

Предполагается, что содержание принципа будет уточнено при внесении соответствующих изменений в БК РФ.

Вероятно, указанные изменения также получат свое доктринальное осмысление, однако уже сейчас представляется очевидной трансформация бюджетно-правового статуса физических лиц при вступлении их в бюджетные правоотношения в случаях и на условиях, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации.

Список литературы

1. Поветкина Н.А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9. – С. 89–97.
2. Третьяков С.В. Субъективное частное право и «юриспруденция понятий»: кульминация и кризис волевой теории субъективного права // Вестник гражданского права. – 2020. – № 3. – С. 9–42.
3. Пилипенко А.А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. – Москва, 2013. – 26 с.
4. Пауль А.Г. К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. – 2013. – № 6. – С. 14–18.
5. Палозян О.А. Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. – Москва, 2017. – 254 с.
6. Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – Омск, 2009. – 362 с.
7. Магдилов М.М., Дадаев Д.И. Эволюция функций государства в связи с пандемией COVID-19 // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. – 2020. – Т. 35. – Вып. 3. – С. 82–87.

⁹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 г.: федеральный закон Российской Федерации: [от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ (ред. от 28 мая 2022 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 49 (ч. 1). – Ст. 8148.

¹⁰ Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <http://www.sozdduma.gov.ru/bill/1258306-7> (дата обращения: 02.03.2022). – Текст: электронный.

References

1. *Povetkina N.A.* Transformaciya i osobennosti arhitektury byudzhetnogo prava // Vestnik universiteta im. O.E. Kutafina (MGYuA). – 2020. – № 9. – S. 89–97.
2. *Tret'yakov S.V.* Sub'ektivnoe chastnoe pravo i “yurisprudenciya ponyatij”: kul'minaciya i krizis volevoj teorii sub'ektivnogo prava // Vestnik grazhdanskogo prava. – 2020. – № 3. – S. 9–42.
3. *Pilipenko A.A.* Principy finansovogo prava Rossii i ih normativnoe zakreplenie: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.04. – Moskva, 2013. – 26 s.
4. *Paul'A.G.* K voprosu o sub'ektah byudzhetnogo prava // Finansovoe pravo. – 2013. – № 6. – S. 14–18.
5. *Palozyan O.A.* Finansovo-pravovoe regulirovanie byudzhetnyh raskhodov: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.04. – Moskva, 2017. – 254 s.
6. *Matnenko A.S.* Pravovoe regulirovanie programmno-celevogo metoda byudzhetnoj deyatel'nosti: dis. ... d-ra jurid. nauk: 12.00.14. – Omsk, 2009. – 362 s.
7. *Magdilov M.M., Dadaev D.I.* Evolyuciya funkcyj gosudarstva v svyazi s pandemiej COVID-19 // Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3. Obshchestvennye nauki. – 2020. – T. 35. – Vyp. 3. – S. 82–87.