

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

И. Н. Харинов\*

## Государственный контроль за поставщиками публичных услуг в экономической сфере

**Аннотация.** В статье обосновываются критерии разграничения публичных услуг и иной публично значимой деятельности на две противоположные категории: на административные (неэкономические) публичные услуги и на экономические (неадминистративные) публичные услуги. Такой подход позволяет обнаружить различия в способах организации предоставления услуг. Автором анализируются ключевые особенности осуществления государственного контроля в сфере экономических публичных услуг (прозрачность выбора поставщиков услуг; обеспечение качества услуг), в том числе в свете принятия Закона об основах государственного и муниципального контроля. С учетом релевантной правоприменительной практики поднимаются дискуссионные практические вопросы и предлагаются пути их решения.

**Ключевые слова:** государственный контроль, публичные услуги, качество услуг, поставщик публичной услуги, экономическая деятельность, административные правоотношения.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.76.3.071-078**

Отечественное законодательство не оперирует понятием «публичные услуги», ориентируясь на правовое регулирование государственных и муниципальных услуг<sup>1</sup>; социальных услуг<sup>2</sup>; универсальных услуг<sup>3</sup>. Вместе с тем в правоприменительной практике не-

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Абз. 32 ст. 6 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Пп. «д» п. 2 // Российская газета. 12.03.2004; Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Ст. 2 // Российская газета. 30.07.2010 (далее — Закон об организации предоставления услуг).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». П. 2 ст. 3 // Российская газета. 30.12.2013.

<sup>3</sup> Универсальные услуги связи: Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи». Ч. 30 ст. 2, ст. 57—61 // Российская газета. 10.07.2003.

Универсальные услуги почтовой связи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи». Ст. 2 // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

© Харинов И. Н., 2017

\* Харинов Илья Николаевич, преподаватель кафедры административного права Уральского государственного юридического университета

kharinov.ilya@gmail.com

620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Горького, д. 31, 3-й этаж, офис СОЭКА

редко используются понятия публичных услуг и публично значимой деятельности<sup>4</sup>, в том числе с точки зрения публично-значимых функций государственной администрации<sup>5</sup>. Симптоматично, что в юридической литературе обращается внимание на весьма несовершенное правовое регулирование института публичных услуг в России<sup>6</sup>.

Приходится констатировать отсутствие как в законодательстве, так и в науке единства по многим аспектам института публичных услуг, в первую очередь относительно содержания

этого понятия. Для определения видов публичных услуг мы предлагаем использовать два критерия: (1) исключительность или эксклюзивность полномочий по предоставлению того или иного вида услуг и (2) получение поставщиком услуги платы за ее предоставление, не носящей фискального характера.

Руководствуясь указанными критериями, можно подразделить обширный массив публичных услуг на:

(1) административные (неэкономические) публичные услуги<sup>7</sup>;

<sup>4</sup> Конституционный Суд позиционирует в качестве публичной услуги теплоснабжение (постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2011), а перевозку пассажиров воздушным транспортом в качестве публично значимой деятельности (постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2011 № 29-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2012).

<sup>5</sup> К публично значимым функциям (а следовательно, к видам публично значимой деятельности) в судебно-арбитражной практике традиционно относятся, например, содержание и очистка дорог (постановление ФАС Уральского округа от 23.06.2014 по делу № А76-16133/2013 // СПС «КонсультантПлюс» (в отсутствие специального указания все последующие судебные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс»)); транспортные услуги автомобилями скорой медицинской помощи и санитарными автомобилями для обеспечения работы станции скорой помощи (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10.04.2014 по делу № А27-11862/2013); осуществление транспортного обслуживания населения (постановления ФАС Волго-Вятского округа от 16.06.2014 по делу № А17-6454/2012, от 31.10.2014 по делу № А17-7461/2013 ; Арбитражного суда Центрального округа от 15.12.2014 по делу № А48-4850/2012 ; Арбитражного суда Уральского округа от 21.08.2014 по делу № А07-129/2014 ; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 05.12.2014 по делу № А66-8829/2013); реализация гражданам электрической и тепловой энергии (постановление Камчатского краевого суда от 19.12.2014 по делу № 4-А-387); образовательная деятельность муниципальной школы (апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 17.03.2014 по делу № 33-1206/2014), услуги почтовой связи (апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 29.01.2014 по делу № 33-1098/2014 // URL: <http://oblsud.vol.sudrf.ru> (дата обращения: 28.03.2016)).

<sup>6</sup> См., напр.: Винницкий А. В. Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 101—114 ; Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России : монография. М. : Российская академия правосудия, 2012. С. 87—101.

<sup>7</sup> К административным (неэкономическим) услугам мы относим большинство государственных и муниципальных услуг по смыслу Закона об организации предоставления услуг: выдача/переоформление разрешений, лицензий, паспортов; предоставление сведений и документов из реестров и баз данных; регистрационные действия. Применение обозначенного деления позволяет различать в числе административных услуг: а) гарантированные административные услуги, т.е. в получении которых у заявителя есть объективный интерес: предоставление сведений из реестров, кадастров, предоставление субсидий; б) «навязанные» административные услуги: выдача паспорта, лицензирование, отдельные виды государственной регистрации, аттестация, сертификация (в данном случае заявитель вынужден обращаться за получением такой услуги для реализации какого-либо права, а отношения между получателем услуги и публичной администрацией строятся по модели оказания услуг). Поэтому мы не можем разделить мнение о том, что, к примеру, государственная регистрация прав на недвижимое имущество является государственной функцией (см.: Соловьева А. К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита // Труды ИМП РАН: Административные правоотношения: вопросы теории и практики. № 1. М. : Институт государства и права, 2009. С. 56).

(2) экономические (неадминистративные) публичные услуги<sup>8</sup>.

При организации предоставления административных услуг контроль государства сводится к централизованному упорядочиванию административно-процедурной деятельности<sup>9</sup> по оказанию услуг, ключевую роль в которой играют административные регламенты предоставления государственных услуг<sup>10</sup>.

В свою очередь, для организации предоставления экономических публичных услуг государство обладает более разнообразным инструментарием. Имея в виду, что наибольший удельный вес среди публичных услуг занимают именно экономические, а их предоставлением

все чаще занимаются не столько подведомственные органам власти учреждения и предприятия, сколько частные организации (поставщики публичных услуг), следует признать, что государство словно «отдаляется» от получателя услуг, занимая роль регулятора отношений, которая сводится к мерам государственного контроля.

В зависимости от той или иной сферы государственная администрация прибегает, например, к вмешательству в социально значимые сферы<sup>11</sup>: теплоснабжение<sup>12</sup>, электроснабжение<sup>13</sup>, водоснабжение и водоотведение<sup>14</sup>, перевозка пассажиров и грузов<sup>15</sup>, деятельность естественных монополий<sup>16</sup>,

<sup>8</sup> К категории экономических мы относим в первую очередь услуги связи, почтовой связи, необходимые и обязательные услуги по смыслу Закона об организации предоставления услуг, социальные услуги, некоторые услуги в рамках государственного задания и сверх него, а также теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, перевозку общественным транспортом и ряд других видов деятельности.

<sup>9</sup> Как справедливо отмечает Д. Н. Бахрах, административно-процессуальные нормы отличаются вторичностью, так как они существуют для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию материальных норм (Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2010. С. 340).

<sup>10</sup> Закон об организации предоставления услуг. Ст. 12—14 ; постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Российские вести. 03.03.1995.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Российская газета. 30.07.2010 ; Основы ценообразования в сфере теплоснабжения, утв. постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 (далее — Основы ценообразования) // СЗ РФ. 2012. № 44. Ст. 6022 ; Методические указания по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утв. приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э (далее — Методические указания) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 33 ; Регламент открытия дел об установлении регулируемых цен (тарифов) и отмене регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, утв. приказом ФСТ России от 07.06.2013 № 163 // Российская газета. 2013. № 160.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Российская газета. 2003. 1 апреля ; постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» // СЗ РФ. 2012. № 4. Ст. 504 ; постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1916.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Российская газета. 10.12.2011 ; постановление Правительства РФ от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» // СЗ РФ. 2013. № 20. Ст. 2500.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // СЗ РФ. 1995. № 11. Ст. 997.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

лицензирование отдельных видов деятельности<sup>17</sup>.

Ввиду общезначимого характера предоставления экономических публичных услуг обратим внимание на ключевые аспекты осуществления государственного контроля в данной сфере.

1. *Прозрачность выбора поставщиков услуг.* Привлечение частных поставщиков к оказанию публичных услуг должно служить целям эффективности и целесообразности. Для создания рынка качественных услуг в контексте указанной особенности государственная администрация должна, *во-первых*, создавать условия для справедливого и прозрачного доступа поставщиков на рынок услуг (данный вопрос актуален как в свете естественной монополизации<sup>18</sup>, так и в контексте установления

государственной монополии в отдельных сферах публично значимой деятельности)<sup>19</sup>. *А во-вторых*, государство обязано стимулировать деятельность уже действующих поставщиков, не всегда являющуюся для последних рентабельной: к примеру, в целях финансирования деятельности по предоставлению универсальных услуг связи формируется резерв универсального обслуживания<sup>20</sup>, а также определяются правила возмещения убытков, причем различающиеся для операторов, оказывающих услуги по договору, и операторов в порядке назначения<sup>21</sup>.

Смежный вопрос, связанный с доступностью частных поставщиков на рынок экономических публичных услуг: обязано ли государство организовывать предоставление публичных услуг в отсутствие спроса получателей услуг?

<sup>17</sup> См., например: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Пп. 24 п. 1 ст. 12 // Российская газета. 06.05.2011 ; постановление Правительства РФ от 02.04.2012 № 280 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1793 ; Закон о лицензировании отдельных видов деятельности. Пп. 36 п. 1 ст. 12 ; Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи». Ст. 29—43 // Российская газета. 10.07.2003.

<sup>18</sup> Например, электроэнергетика, перевозка железнодорожным транспортом и пр. (Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях». Ст. 4).

<sup>19</sup> См., напр., введение государственной монополии на проведение государственной кадастровой оценки: законопроект № 1060652-6 от 04.05.2016 «О государственной кадастровой оценке» (URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения 26.06.2016)); на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: законопроект № 1031799-6 от 30.03.2016 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в части введения государственной монополии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 26.06.2016)).

<sup>20</sup> Статьи 59—61 Федерального закона «О связи». Любопытно, что первоначальная редакция нормы закона, предусматривающая обязанность операторов сети связи общего пользования осуществлять отчисления в резерв универсального обслуживания, в той мере, в какой они, наделяя Правительство РФ данным полномочием, не определяют существенные элементы указанных сборов, были признаны не соответствующими Конституции (постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230). Впоследствии недостатки были устранены Федеральным законом от 29.12.2006 № 245-ФЗ «О внесении изменений в статьи 59 и 60 Федерального закона «О связи»» (Российская газета: 31.12.2006).

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 № 246 «Об утверждении Правил возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи» // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1576 ; постановление Правительства РФ от 06.08.2013 № 672 «О мерах по обеспечению финансирования создания и функционирования базы данных перенесенных абонентских номеров».

Представляется, что ответ должен быть утвердительным, однако данный тезис не стоит абсолютизировать. Простой пример: использование альтернативы установленному законом порядку создания специализированных служб<sup>22</sup>, оказывающих (в том числе на безвозмездной основе) гарантированные<sup>23</sup> услуги по погребению<sup>24</sup>. Местная администрация обязана выделять таким специализированным службам по вопросам похоронного дела необходимые средства для оказания на безвозмездной основе указанных услуг<sup>25</sup>.

Дело в том, что в силу закона специализированная служба подлежит именно созданию муниципалитетом в форме предприятия или учреждения, однако на практике распространены случаи заключения соглашений между органом местного самоуправления и частной организацией об «осуществлении функций» специализированной организации. Такие договоры однозначно квалифицируются судами в качестве недействительных сделок даже в случае выбора таких поставщиков на конкурсной основе<sup>26</sup>. Но удивительно, что немногим ранее противоположную позицию решительно

высказывали отраслевые органы исполнительной власти, допуская в отсутствие возможности по созданию соответствующих служб наделение хозяйствующих субъектов соответствующим статусом специализированных служб, что в целях обеспечения конкуренции должно производиться на конкурсной основе<sup>27</sup>.

## 2. Обеспечение качества услуг

Вообще, для достижения баланса публичных и частных интересов государство активно применяет целую систему правореализационных процедурных ограничений в сфере экономической деятельности: регистрация, лицензирование, аккредитация, аттестация, государственное ценообразование, обязательное декларирование, сертификация, включение хозяйствующих субъектов в обязательные реестры, регистры; проведение обязательных экспертиз и согласований и ряд других<sup>28</sup>.

Число административных барьеров, с одной стороны, оправдывается целями их введения, но с другой — не должно создавать необоснованные преграды частным лицам в осуществлении своих прав. Примечательно, что Президентом Российской Федерации постоянно

<sup>22</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». П. 2 ст. 25 // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

<sup>23</sup> Федеральный закон «О погребении и похоронном деле». Ст. 9.

<sup>24</sup> Имея в виду, что Федеральный закон «О погребении и похоронном деле» не ограничивает субъектный состав участников рынка ритуальных услуг специализированными службами, то есть не лишены права заниматься такой деятельностью любые иные юридические лица, а также поскольку в большинстве своем такая деятельность осуществляется за плату и носит выраженный социально значимый характер, подобная деятельность рассматривается нами в качестве экономических публичных услуг.

<sup>25</sup> Указ Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3235.

<sup>26</sup> Определение ВАС РФ от 18.12.2012 по делу № А12-5260/2012 ; постановление ФАС Поволжского округа от 05.03.2013 по делу № А12-18556/2011 ; постановление ФАС Уральского округа от 14.07.2009 по делу № А60-7979/2009-С12 ; определение Ленинградского областного суда от 12.12.2013 № 33-5819/2013 ; апелляционное определение Архангельского областного суда от 15.04.2013 № 33-2301 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Письмо ФАС России от 30.09.2009 № АК/34001 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. № 4. 2010 (ч. II) ; письмо Минрегиона РФ от 23.07.2007 № 13741-ЮТ/07 // Там же. 2008. № 4. (ч. II) ; письмо ФАС России от 23.03.2007 № АК/3795 ; письмо ФАС России от 24.07.2009 № ПС/24493 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> См. подробнее анализ административно-процедурных ограничений предпринимательской деятельности: *Винницкий А. В.* Проблема устранения административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности (в контексте Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797) // *Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования* : монография / под общ. ред. Е. В. Гриценко, О. А. Ногиной. СПб. : Изд-во юрид. ф-та СПбГУ, 2010. С. 110—124.

подчеркивается важность обеспечения качества публичных услуг в целом, а особенно в сфере социальных услуг<sup>29</sup>.

Показатели качества публичных услуг предусматриваются в первую очередь при формировании государственного задания в бюджетных и автономных учреждениях (ст. 69.2 БК РФ). Однако поскольку число экономических публичных услуг весьма велико, то их различная отраслевая природа не позволяет утверждать о создании каких-либо единых стандартов качества услуг.

Впрочем, можно говорить, во-первых, о качестве *организации деятельности* по предоставлению услуг с точки зрения обеспеченности населения медицинскими, транспортными, почтовыми услугами со стороны государственного, муниципального предприятия (учреждения) или частного поставщика. В данном случае прослеживается аналогия с крайне прогрессивным мнением А. В. Винницкого о необходимости разработки стандартов обеспеченности РФ, ее субъектов, муниципальных образований и их населения объектами публичной собственности<sup>30</sup>. При этом, на наш взгляд, речь должна идти не просто о количественном нормировании объектов публичной собственности на соответствующей территории, но и об установлении нормативных показателей эффективности функ-

ционирования таких объектов (например, хотя выбор перевозчика местной администрацией и проводится на конкурсной основе, определение же маршрутов внутригородского транспорта осуществляется администрацией самостоятельно в отсутствие четких нормативов).

И *во-вторых*, о качестве результата такой деятельности в случае, когда государственное задание не формируется (хотя в ряде случаев предусматривается альтернатива государственному заданию: соответствие кадастрового паспорта требованиям оценочного законодательства<sup>31</sup>, качество воды и т.д.)<sup>32</sup>.

Имея в виду, что вопрос качества стоит наиболее первоначально в случае предоставления услуг частными поставщиками, а также учитывая общезначимый характер публичных услуг, нет оснований не применять режим постоянного государственного контроля (надзора) в отношении поставщиков публичных услуг в экономической сфере. Однако действующие нормы предусматривают введение такого режима в отношении ограниченного круга субъектов<sup>33</sup>.

Эффективным средством, позволяющим осуществлять контроль деятельности поставщиков публичных услуг, как представляется, должно быть введение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)<sup>34</sup>. Симптоматично, что

<sup>29</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. 13.12.2013 ; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 // Российская газета. 05.12.2014 ; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. 04.12.2015 ; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция), утв. Правительством РФ 14.05.2015. Разд. III // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> Винницкий А. В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013. С. 283—285.

<sup>31</sup> Федеральный закон от 29.07.1998 3135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Ст. 20 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813 ; приказ Минэкономразвития России от 22.10.2010 № 508 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4) // СПС «КонсультантПлюс» ; приказ Минэкономразвития России от 20.05.2015 № 299 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении». Ст. 23—25.

<sup>33</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Ст. 13.1 // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Ст. 8.1. Как верно подчеркивается в юридической литературе, новые изменения и дополнения федерального законодательства закрепили последовательный отказ от принципа тотального, бесконечного контроля (см.: Воробьев С. Д. Надзор за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей // Законность. 2015. № 10. С. 3).

в проекте Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора)» упомянутый подход получает более широкое освещение: так, предусматривается ряд норм, регулирующих систему управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля, а в качестве критериев риска объектов государственного и муниципального контроля к той или иной категории риска могут использоваться количественные и качественные характеристики и показатели: вид и масштаб экономической деятельности; потенциальный объем негативных последствий для охраняемых законом ценностей; статистика случаев причинения вреда и т.д.<sup>35</sup>

Применительно к объекту анализа такой подход выглядит вполне обоснованным, поскольку вряд ли можно себе представить расширение режима постоянного государ-

ственного контроля в деятельности, например, почтовых служб или при выполнении кадастровой оценки земель. Напротив, применение системы управления рисками позволит дифференцированно подходить к присвоению категории риска объектам контроля<sup>36</sup>, посредством которых предоставляются публичные услуги.

Резюмируя изложенное, подчеркнем, что для частного субъекта не должно быть разницы, кто перед ним — государственный или частный поставщик услуг, поскольку в конечном итоге органы публичной администрации должны обеспечивать получателям услуг возможность равного доступа к публичным услугам надлежащего качества. Реализация этой задачи возможна в том числе с помощью различных мер контроля, которые, в свою очередь, обусловлены видом публичной услуги: носит она экономический или неэкономический характер.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. — М., 2010. — 607 с.
2. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России : монография. — М. : Российская академия правосудия, 2012. — С. 87—101.
3. Винницкий А. В. Проблема устранения административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности (в контексте Указа Президента РФ от 15 мая 2008 года № 797) // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования : монография / под общ. ред. Е. В. Гриценко, О. А. Ногинной. — СПб. : Изд-во юрид. ф-та СПбГУ, 2010. — С. 110—124.
4. Винницкий А. В. Публичная собственность. — М. : Статут, 2013. — С. 283—285.
5. Винницкий А. В. Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 3. — С. 101—114.
6. Воробьев С. Д. Надзор за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей // Законность. — 2015. — № 10. — С. 3—5.
7. Соловьева А. К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита // Труды Института государства и права Российской академии наук: Административные правоотношения: вопросы теории и практики. — 2009. — № 1. — С. 50—63.

*Материал поступил в редакцию 22 августа 2016 г.*

<sup>35</sup> Глава 3 проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) // URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 28.06.2016).

<sup>36</sup> Показательно, что согласно дефиниции в проекте федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» к объектам контроля напрямую относятся услуги граждан и организаций (ст. 11).

## STATE CONTROL OVER PUBLIC SERVICE PROVIDERS IN THE ECONOMIC SPHERE

**KHARINOV Ilya Nikolaevich** — Lecturer of the Department of Administrative Law at the Ural State Law University

kharinov.ilya@gmail.com

620075, Russia, Yekaterinburg, ul. Gorkogo, d. 31, etazh 3, Office SOEKA

**Review.** *The article substantiates criteria applied to differentiate public services and other publicly important activities into two opposite categories: administrative (non-economic) public services and economic (non-administrative) public services. Such an approach allows detecting differences in the ways organizations provide services. The author examines key features of exercising state control in the sphere of providing economic public services (transparency of the process of selecting service providers; quality assurance services) inter alia in the light of adoption of the law on the foundations of State and municipal control. Taking into account the relevant law enforcement practice, the author raises disputable practical questions and suggests ways to address them.*

**Keywords:** *state control, public services, quality of services, provider of public services, economic activities, administrative legal relationship.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bahrah D. N. Administrativnoe pravo Rossii. — M., 2010. — 607 s.
2. Vasil'eva A. F. Servisnoe gosudarstvo: administrativno-pravovoe issledovanie okazaniya publichnykh uslug v Germanii i Rossii : monografija. — M. : Rossijskaja akademija pravosudija, 2012. — S. 87—101.
3. Vinnickij A. V. Problema ustraneniya administrativnykh ogranichenij pri osushhestvlenii predprinimatel'skoj dejatel'nosti (v kontekste Ukaza Prezidenta RF ot 15 maja 2008 goda № 797) // Administrativnye procedury v jekonomike: problemy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya : monografija / pod obshh. red. E. V. Gricenko, O. A. Noginoy. — SPb. : Izd-vo jurid. f-ta SPbGU, 2010. — S. 110—124.
4. Vinnickij A. V. Publichnaja sobstvennost'. — M. : Statut, 2013. — S. 283—285.
5. Vinnickij A. V. Publichnye uslugi v ES i Rossii: konstitucionnye osnovy i zakonodatel'noe regulirovanie // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. — 2013. — № 3. — S. 101—114.
6. Vorob'ev S. D. Nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o zashhite prav predprinimatelej // Zakonnost'. — 2015. — № 10. — S. 3—5.
7. Solov'eva A. K. Administrativno-pravovye otnosheniya v sfere okazaniya gosudarstvennykh uslug: ponjatie, uchastniki, zashhita // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk: Administrativnye pravootnosheniya: voprosy teorii i praktiki. — 2009. — № 1. — S. 50—63.