

Одной из главных целей проводимой в России административной реформы является создание унифицированной системы предоставления государственных и муниципальных услуг населению, а также повышение качества, выбор и использование оптимальных способов организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Правовую основу предоставления государственных и муниципальных услуг составляет Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ), который восполнил существующий пробел в законодательном регулировании сферы оказания услуг органами государственной власти и местного самоуправления.

Сформированный категориально-понятийный аппарат действующего законодательства Российской Федерации призван обеспечить смысловое единство используемой терминологии. Однако на сегодняшний день отмечается неопределенность отдельных правовых категорий. В частности, законодательство Российской Федерации знает различные определения терминов «государственная (муниципальная) услуга».

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации государственные (муниципальные) услуги (работы) - услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

То есть, Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает услуги, которые оказываются учреждениями в соответствии с муниципальным заданием. Однако на сегодняшний день законодательно предусмотрена еще одна категория государственных и муниципальных услуг, которые оказываются органами государственной власти и местного самоуправления по запросам заявителей. Так, согласно Федеральному закону

от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

А муниципальная услуга - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Фонд «Институт экономики города» в своих предложениях по совершенствованию системы оказания государственных и муниципальных услуг отмечает, что «анализ действующего законодательства Российской Федерации и практики предоставления государственных (муниципальных) услуг свидетельствуют о существовании в системе оказания государственных и муниципальных услуг ряда концептуальных и технических проблем, вызывающих серьезные сложности на всех уровнях публичной власти. К наиболее значимым из них следует отнести отсутствие четкого законодательного определения государственных (муниципальных) услуг, работ и функций»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Предложения по совершенствованию системы оказания государственных и муниципальных услуг Фонда «Институт экономики города» // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.

О.П. Шелленберг также считает, что сущность государственных (муниципальных) услуг законодателем не раскрыта, поскольку в соответствующей дефиниции речь идет о функциях различных органов, которые осуществляются «по запросам заявителей»<sup>2</sup>.

Таким образом, в настоящее время правовая основа предоставления государственных и муниципальных услуг имеет ряд недостатков и нуждается в усовершенствовании. Так, отсутствие унифицированного определения государственной (муниципальной) услуги в действующем законодательстве Российской Федерации приводит к тому, что на различных уровнях власти правовое регулирование процесса предоставления услуг населению происходит на основе сложившейся правоприменительной практики.

Подобная ситуация влечет за собой трудности разработки и утверждения административных регламентов из-за отсутствия четкого разграничения видов деятельности органов власти, а «многообразие используемых понятий стирает разницу между государственными (муниципальными) услугами и услугами, ведет к смешению институтов публичного и частного права»<sup>3</sup>.

Не менее значимой проблемой действующего законодательства в сфере оказания услуг населению является отсутствие четкого законодательного определения понятия «функция органа власти».

Исходя из содержания Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ следует, что под услугой следует понимать деятельность по реализации функций того или иного органа власти.

В целях уяснения понятия «функция» и «услуга» проанализируем деятельность органа власти. Так, функция – это осуществление деятельности,

---

<sup>2</sup> Шелленберг О.П. О правовом оформлении государственных и муниципальных услуг в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Законодательство. – 2010. - № 11.

<sup>3</sup> Шелленберг О.П. О юридической природе государственных (муниципальных) услуг // Законодательство. – 2011. - № 1.

обязанность органа власти выполнять собственные полномочия. Другими словами, органы власти выполняют свои функции в пределах их собственной компетенции, для достижения целей, ради которых они созданы.

При этом к компетенции органов власти относятся допустимые и обязательные действия. Рассмотрим пример допустимых и обязательных действий на деятельности органа местного самоуправления. В нашем случае, к допустимым действиям необходимо отнести оказание муниципальных услуг (по запросам заявителей), а к обязательным действиям - решение вопросов местного значения (то есть исполнение муниципальных функций).

К функциям органов местного самоуправления можно причислить благоустройство территории, утверждение тарифов, дорожную деятельность, содержание жилого фонда и прочее.

Услуга же органа местного самоуправления непосредственно связывается с выдачей какого-либо разрешительного документа (например, разрешение на строительство, на ввод объекта в эксплуатацию, на организацию розничного рынка, на установление рекламной конструкции и прочее) или с осуществлением действий, влекущих юридически значимые последствия (например, перевод жилого помещения в нежилое, предоставление земельного участка в аренду и т.д.). В получении конечного результата услуги заинтересован не орган местного самоуправления (как в случае исполнения им функций, возложенных законом), а заявитель (физическое или юридическое лицо, индивидуальный предприниматель). Заинтересованность заявителя в получении муниципальной услуги предстает в виде запроса, который адресуется в орган местного самоуправления. Другими словами, без заявительного порядка орган местного самоуправления не приступит к оказанию услуги.

Информационная подборка материалов к «круглому столу» на тему «Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг» содержит сведения о том, что «государственные (муниципальные) услуги - услуги, которые предоставляются физическим лицам и

организациям по их запросу федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации или местными администрациями в рамках их компетенции. В свою очередь, государственные (муниципальные) функции - деятельность указанных органов по выдаче разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности и (или) конкретных действий, регистрации актов, документов, прав, объектов, ведению информационных ресурсов и выдаче информации из них, а также осуществлению проверок. Полагаем, что эти определения должны были бы относить государственные (муниципальные) функции к исполнительно-распорядительной деятельности соответствующих органов власти, а государственные (муниципальные) услуги - к непосредственному предоставлению лицам соответствующих услуг. Однако вышеприведенные определения не устанавливают четкого различия между указанными понятиями, из чего следует их определенная тождественность при практической реализации»<sup>4</sup>.

Решение вопросов местного значения органами местного самоуправления обеспечивается наличием у последних прав и обязанностей, позволяющих осуществлять функции органа власти и принятием муниципальных правовых актов. К актам подобного рода следует отнести административные регламенты, которые, в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ, подлежат разработке и утверждению только в отношении государственных и муниципальных услуг (речи об административных регламентах исполнения функций не ведется). Отсутствие необходимости разработки административных регламентов исполнения функций приводит к усложнению работы органов власти по разработке административных регламентов в связи с тем, что законодатель

---

<sup>4</sup> Информационная подборка материалов к «круглому столу» на тему «Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг» // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.

напрямую не устанавливает обязанность утверждения административных регламентов исполнения функций. Кроме того, отдельные полномочия властных органов остаются не регламентированными, что негативно сказывается на повышении качества деятельности органов власти и удовлетворении потребностей населения.

Решение указанной проблемы видится во внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ в части установления обязанности разработки административных регламентов исполнения муниципальных и государственных функций, а также утверждения его состава.

Таким образом, действующая система правового регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг нуждается в совершенствовании. А именно, необходимо:

1) разграничить понятия «функция» и «услуга» путем внесения соответствующих изменений в статью 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ;

2) дать определение муниципальной и государственной функции, так как они имеют непосредственное отношение к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при оказании государственных и муниципальных услуг. Отсутствие указанных понятий в законодательстве порождает неопределенность правоприменения.

3) привести нормы действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации в соответствие с нормами Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ в части оказания государственных и муниципальных услуг и установить единое определение данных правовых категорий.

4) внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ в части установления обязанности разработки административных регламентов исполнения муниципальных и государственных функций.

Подобные поправки в действующее законодательство позволят усовершенствовать систему оказания государственных и муниципальных услуг, устранят ряд недостатков, препятствующих их качественному предоставлению, исключат правовую неопределенность категориально-понятийного аппарата действующего законодательства Российской Федерации, регламентирующего сферу предоставления государственных и муниципальных услуг.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 03 августа 1998 г. № 31 ст. 3823.
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации от 02 августа 2010 г. № 31 ст. 4179.
3. Шелленберг О.П. О юридической природе государственных (муниципальных) услуг // Законодательство. – 2011. - № 1.
4. Шелленберг О.П. О правовом оформлении государственных и муниципальных услуг в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Законодательство. – 2010. - № 11.

5. Предложения по совершенствованию системы оказания государственных и муниципальных услуг Фонда «Институт экономики города» // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.
6. Информационная подборка материалов к «круглому столу» на тему «Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг» // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.