

Е.В.Ковшова, магистрантка ИФ РАНХиГС
Д.Б.Бабаев, научный сотрудник ИФ РАНХиГС

К ВОПРОСУ О ТРАКТОВКЕ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ УСЛУГА»

Аннотация. Статья посвящена описанию трактовки понятия «государственная и муниципальная услуга» в и связанных с ним понятий в нормативной литературе и комментариях к ней, а также описания данного понятия с точки зрения науки.

Ключевые слова: услуга, государственная и муниципальная услуга, услугодатели, услугополучатели, государственное и муниципальное управление.

E. V. Kovshova, Master's student
of the RANEPA Institute of Economics
D. B. Babaev, Research Associate
of the RANEPA Institute of Economics

ON THE QUESTION OF THE INTERPRETATION OF THE CONCEPT "STATE AND MUNICIPAL SERVICE»

Annotation. The article is devoted to the description of the interpretation of the concept of "state and municipal service" in and related concepts in the normative literature and comments to it, as well as the description of this concept from the point of view of science.

Keywords: service, state and municipal service, service providers, service recipients, state and municipal management.

Одной из целей продолжающихся в современной России реформ

является улучшение взаимодействия государственных и муниципальных структур с населением. Это масштабный многоцелевой процесс, направленный и на улучшение качества жизни населения, и на оптимизацию деятельности органов власти и т.д.

Само понятие «государственные услуги», где государство выступает «услугодателем», а общество - «услугополучателем» (похожее рассуждение можно связать и с «муниципальными услугами»), в нормативных источниках стало широко использоваться еще в начальный период проведения административной реформы в России.

Если мы обратимся к положениям науки, то мы можем встретить множество определений понятия «услуга», причем представители разных направлений экономических и социальных наук будут по-разному трактовать это понятие. Большие различия будут между трактовками политико-экономов и представителей институционализма, между трактовками социологов и представителей прикладного менеджмента и т.п.¹ Как нам кажется, применительно к государственному и муниципальному управлению (далее – ГИМУ) ближе всего подходят определения, принятые в маркетинге. Например, удачным будет такой подход – в общем понимании «услугу» можно определить, как «продукт труда, полезный эффект которого выступает не в форме вещи, а в форме деятельности, направленной на вещь или на человека»². Такое определение можно с некоторой долей условности признать приемлемым и в теоретическом плане, и в конкретно-экономическом плане. Оно будет также приемлемым и в рамках

¹ Данному вопросу посвящено большое количество научных работ. См., напр. статью, с авторами которой мы в значительной степени солидаризуемся в области «юридической» трактовки понятия «государственная и муниципальная услуга»: Пенякина М.С., Сметанин А.Г. Государственные и муниципальные услуги: понятие и способы предоставления // Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 мая 2017 г.: в 4 ч. / Под общ. ред. Ж.А. Шаповал. – Белгород: ООО Агентство перспективных научных исследований (АПНИ), 2017. – Часть II. С.152-154.

² Николайчук В. Е. Маркетинг и менеджмент услуг. Деловой сервис. – СПб.: Питер, 2005. – С. 31.

стандартизации в нормативных документах. В качестве примера рассмотрим ряд нормативных документов, в рамках которых это понятие упоминается и представляется как весьма важное, как в теоретико-практическом плане с «общих» позиций, так и с точки зрения организации процессов, т.е. в определенной степени мы здесь затронем и «юридическую» трактовку данного понятия.

В п. 3.1.1 Национального стандарта ГОСТ Р 50646-2012 «Услуги населению. Термины и определения» услуга определена как «результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя услуг по удовлетворению потребности потребителя услуг»³.

Конституция Российской Федерации гарантирует свободное перемещение услуг⁴. В Гражданском кодексе Российской Федерации⁵ категория «услуга» закреплена в качестве объекта гражданских прав. Все это означает, что услуги по своей природе имеют имущественную ценность, которая позволяет им находиться в гражданском обороте. Отсюда следует теоретическая и практическая возможность оказания как «платных», так и «бесплатных» услуг (в последнем случае фактически расходы по оказанию услуги будут нести государство в лице его органов или муниципалитеты в лице их самих непосредственно или в лице их органов, а для населения либо организаций услуга внешне будет «бесплатной»).

Собственно понятие «государственная услуга» получило, в частности, закрепление в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об

³ Об утверждении национального стандарта: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 ноября 2012 г. № 1612-ст // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200102288> (дата обращения: 01.01.2021).

⁴ Конституция Российской Федерации. Статья 8. Статья 74 // – Режим доступа: <http://constitutionrf.ru/constitutionrf.pdf> (дата обращения: 01.01.2021).

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2020. N 50 (часть III). Ст. 8072.

организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁶ и в определенной степени конкретизировало взаимоотношения по поводу производства, предоставления (или продажи), получения государственных услуг; по сути дела это описание взаимоотношений между физическими, юридическими лицами и органами государственной власти. Согласно ст. 2 указанного документа, государственная услуга – это «деятельность по реализации функций соответственно 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»⁷.

Таким образом, суть государственной услуги состоит в непосредственной деятельности органа государственной власти, направленной на результат, определяющий значение ее для гражданина или юридического лица (организации).

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» дается определение и «муниципальной услуги» (она несколько отличается от «государственной услуги» в силу определенной отсылки к появившемуся в период административной реформы ФЗ №131) где под ней понимается «деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий

⁶ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. №4179; 2020. N 9. Ст. 1127.

⁷ Там же.

органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований»⁸.

Предоставляемые в России государственные и муниципальные услуги и отличаются огромным разнообразием. Существует множество классификаций этих услуг, позиции ученых, занимающихся их классификацией, и позиции специалистов-практиков, как правило, тесно связаны с тем, какой именно трактовки понятия «государственные и муниципальные услуги» придерживаются ученые и специалисты и в какой сфере деятельности они трудятся (ли с позиций какой сферы либо науки идет анализ). Однако если придерживаться позиции, четко заданной нормативными документами, то можно ориентироваться на позиции практиков, комментирующих ФЗ №210. Нам импонирует позиция А. Н. Борисова, который классифицирует все государственные и муниципальные услуги по следующим основаниям:

«1. По сфере: а) услуги образования; б) услуги здравоохранения; в) услуги по обеспечению среды обитания; г) услуги транспорта и связи; д) услуги торговли, общественного питания, бытового обслуживания; е) жилищные и коммунальные услуги.

2. По критерию необходимости: а) основные (для непосредственного удовлетворения конкретной потребности); б) дополнительные (вспомогательные услуги).

3. По основанию оказания: а) изначально бесплатные для всего населения услуги; б) бесплатные для отдельных категорий граждан.

4. В соответствии с целями потребителей услуг: а) услуги,

⁸ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2014. – С. 13; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ // – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 01.01.2021).

реализующие конституционные права граждан, возможность получения которых зафиксирована в Конституции Российской Федерации и гарантируется государством каждому гражданину, независимо от уровня его материального благосостояния; б) услуги, обеспечивающие содействие услугополучателям в реализации их законных обязанностей; в) услуги, реализующие законные интересы услугополучателей на платной основе»⁹.

Здесь возникает еще одна важная фигура, связанная с получением государственных и муниципальных услуг – это «заявитель» или «получатель услуги» («услугополучатель»). Данные понятия могут совпадать, а могут и не совпадать. Заявителем является «физическое или юридическое лицо либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в государственные и муниципальные учреждения и другие организациями, или многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме»¹⁰. Таким образом, отсюда косвенно следует, что сам заявитель не всегда является получателем услуг. Такое разграничение понятий важно как в теоретическом, так и в практическом плане. Кто же может выступать в качестве заявителя (представителя заявителя)?

Несмотря на то, что согласно нормам Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», заявителями услуги не могут выступать государственные органы, органы государственных внебюджетных фондов, их территориальные органы, и органы местного самоуправления, фактически в процессе оказания услуг они участвуют как заявители в качестве

⁹ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2014. – С. 16.

¹⁰ Там же. С. 18.

юридических лиц.

В качестве уполномоченных представителей заявителя могут выступать лица, действующие на основании оформленной в соответствии с законодательством Российской Федерации доверенности.

Также определено, что за предоставлением государственных и муниципальных услуг могут обращаться не все физические лица и юридические лица. Законодательство установило требования, которым должно соответствовать физическое лицо, имеющее право на обращение за получением государственных и муниципальных услуг: 1) Гражданство. Несмотря на то, что Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» отдельно не подчеркивает гражданство при получении услуг, все же другие нормативные правовые акты его оговаривают. Так, например, получение паспорта возможно лишь для лиц, имеющих гражданство РФ. 2) Возраст. Получение услуг начинается с момента рождения человека (естественно, данный факт должен быть удостоверен документами – необходимо получение свидетельства о рождении, СНИЛС и т.д.). Но данные услуги, естественно, получает законный представитель несовершеннолетнего. Чаще всего самостоятельное получение услуги начинается с момента совершеннолетия человека, то есть с 18 лет (хотя есть и исключения, например получение паспорта и т.п.). Ограничения для юридических лиц в основном связаны с их юрисдикцией и местоположением (местом регистрации).

Поскольку предоставление услуг органами государственной власти направлено на удовлетворение определенных потребностей «услугополучателя», следовательно, это одна из важнейших функций государства, по результатам получения которой «услугополучатель» формирует мнение о государственных органах и оценивает эффективность их работы.

Именно поэтому одной из первостепенных задач государства является

постоянная работа над повышением качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Качество оказания государственных и муниципальных услуг является одним из важнейших факторов повышения уровня жизни населения¹¹.

Под качественными государственными и муниципальными услугами понимается оказание услуг, основанных на принципах законности, прозрачности, оперативности реагирования с широким общественным участием.

Таким образом, в результате проведенного исследования мы выяснили, что трактовка понятия «государственная и муниципальная услуга» в теоретическом плане очень сильно зависит от сферы деятельности или отрасли науки, в рамках которых трактуется данное понятие; в тоже время «юридическая» трактовка данного понятия отличается однозначностью и определенной стройностью, что помогает классифицировать государственные и муниципальные услуги для практических целей и обеспечивает процесс улучшения качества данных услуг.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Статья 8. Статья 74 // – Режим доступа: <http://constitutionrf.ru/constitutionrf.pdf> (дата обращения: 01.01.2021).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2020. N 50 (часть III). Ст. 8072.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ // – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 01.01.2021).

¹¹ Данному вопросу посвящены многочисленные исследования на разных уровнях, можно упомянуть и студенческие труды, напр.: Найденова Ю.Н. Совершенствование качества муниципальных услуг (на материалах администрации Борисовского района Белгородской области). Дипломный проект. – Белгород: НИУ «БелГУ», 2016 // – Режим доступа: <https://nauchkor.ru//uploads/documents/5a4031497966e104c6a3e775.pdf> (дата обращения: 01.01.2021).

4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. №4179; 2020. N 9. Ст. 1127.
5. Об утверждении национального стандарта: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 ноября 2012 г. N 1612-ст // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200102288> (дата обращения: 01.01.2021).
6. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2014. – С. 13.
7. Найденова Ю.Н. Совершенствование качества муниципальных услуг (на материалах администрации Борисовского района Белгородской области). Дипломный проект. – Белгород: НИУ «БелГУ», 2016 // – Режим доступа: <https://nauchkor.ru//uploads/documents/5a4031497966e104c6a3e775.pdf> (дата обращения: 01.01.2021).
8. Николайчук В. Е. Маркетинг и менеджмент услуг. Деловой сервис. – СПб.: Питер, 2005. – С. 31.
9. Пенякина М.С., Сметанин А.Г. Государственные и муниципальные услуги: понятие и способы предоставления // Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 мая 2017 г.: в 4ч. / Под общ. ред. Ж.А. Шаповал. – Белгород: ООО Агентство перспективных научных исследований (АПНИ), 2017. – Часть II. С.152-154.