(cc) BY

Андроняк Иван Александрович

аспирант

Нижегородский институт управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

г. Нижний Новгород, Нижегородская область

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ ПОНЯТИЯ «МУНИЦИПАЛЬНАЯ УСЛУГА»

Аннотация*: в статье рассмотрены различные научные подходы определению термина «муниципальная услуга». Приводятся сравнения со схожими с услугой понятиями – «работа», «функция», «государственная услуга». Новизна статьи заключается в авторском подходе к определению искомого понятия.*

Ключевые слова*: муниципальные органы, услуга, местное самоуправление, государственная услуга.*

Деятельность любого государства направлена на обеспечение надлежащего уровня жизни, безопасности и эффективной реализации прав и свобод своих граждан. Не является исключением и Российская Федерации, в Конституции которой указано, что её многонациональный народ выступает носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве, его права и свободы – высшая ценность, а цель государства – обеспечить их, создав необходимые условия для этого на всех уровнях государственного управления – от федерального до муниципального.

Реализация полномочий органов местной власти регулируется, помимо Конституции России, Федеральным законом от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также рядом других правовых актов. Если вести речь про оказание населению муниципальных услуг, то в данном случае интерес представляет Федеральный закон от 27 июля 2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который целиком и полностью регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государствен-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

ных и муниципальных услуг уполномоченными на то органами власти и местного самоуправления.

Стоит отметить, что предмет изучаемого понятия раскрыт в статье 2 Закона, где дается достаточно подробное определение термина «муниципальная услуга», под которым понимается «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 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований».

Несмотря на законодательное закрепление данного термина, в научных кругах не прекращаются попытки уточнить терминологическую определенность изучаемого понятия «муниципальная услуга».

Постараемся разобрать данный термин с учетом анализа различных подходов и предложим свое видение указанного понятия.

Первый элемент – «услуга» – отдельно упоминалась в нескольких нормативных актов разного уровня правового регулирования, например Федеральном законе от 13 октября 1995 №157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (утратил силу) и приказе Росстата от 29 сентября 2017 №643 «Об утверждении официальной статистической методологии формирования официальной статистической информации об объеме платных услуг населению в разрезе видов услуг». Их общий подход – считать услугу как результат деятельности, осуществляемой по заказу (заявке) заявителя и полученный посредством взаимодействия между двумя субъектами.

В ряде источников предлагается «услугу» связать с иным понятием схожим по сущности, но гораздо объемного содержания – «работа» [23, с. 4; 19]. Данные термины разграничивает Налоговый кодекс РФ, в котором четко сказано, что работа и услуга выражены деятельностью, только в первом случае она имеет материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

потребностей организации и (или) физических лиц, а во втором – не имеет материального выражения, реализуется и потребляется в процессе осуществления этой деятельности. Как верно отмечает С.А. Васильев, «суть услуги, ее цель составляет непосредственно сама деятельность по реализации этой услуги, возможный материальный результат здесь есть сопутствующий элемент в отличие от работы, где соответствующий результат как раз имеет определяющее значение (это, например, строительство помещения по договору строительного подряда)» [8, с. 3]. Аналогичного мнения придерживается Л.А. Воронина, которая определяет услугу как деятельность, направленную на удовлетворение потребности путем предоставления благ материального и нематериального характера, которые соответствуют данной потребности [3, с. 43].

В ряде научных источников [3; 24] услугу отождествляют с другим понятием – функцией, ссылаясь, в том числе, на норму закона, дающую определение муниципальной услуги как деятельности по реализации функций органа местного самоуправления. По мнению автора, тождественность данных понятий не применима по нескольким причинам.

Во-первых, функция связана с направлениями и действиями, осуществляя которые, субъект достигает поставленную цель. Услуга может быть частью функции, но лишь в качестве элемента. Об этом также в своих трудах отмечала Шулакова А.А. приписывая государственной, а равно и муниципальной, услуге индивидуальный, адресный характер, которая оказывается конкретному гражданину или организации [5, с. 12; 27].

Во-вторых, термин «функция» используется в нормативных актах для обозначения направления деятельности исполнительных органов государственной власти, тогда как «услуга» означает способ удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц. Учитывая это, следует сделать вывод, что функция в содержательном плане гораздо шире и объемнее, чем услуга.

Таким образом, сама по себе услуга означает результат (специфический продукт труда), полученный посредством взаимодействия между двумя субъек-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

тами, когда первый совершает действие (действия) по запросу (просьбе) второго субъекта.

Переходя к разграничению понятий «государственная» и «муниципальная» услуга, стоит отметить, что в научном мире представлено множество работ, где предпринимается попытка дать определение каждому из этих терминов [9; 16; 15; 11; 14; 1; 25; 17].

Так, в отношении «государственной услугу» соискателю ближе мнение А.В. Кузьмина, который предлагает под указанным термином понимать «нормативно установленный способ обеспечения прав и свобод, а также законных интересов граждан и организаций, осуществляемый посредством взаимодействия физического или юридического лица (потребителя услуги) с органом исполнительной власти и (или) государственной организацией» [20, с. 196].

Дискуссионным является мнение А.В. Нестерова, который госуслугу определяет как «бесплатные услуги по закону, оказываемые уполномоченными по закону услугодателями добровольно обратившимся заинтересованным лицам в соответствии с регламентами и стандартами государственных услуг за счет использования ресурсов государства».

По мнению автора это не совсем верная трактовка, т. к. «бесплатность» государственных услуг достаточно условное состояние, ввиду наличия государственных пошлин к ряду из них. Кроме того, дополнительно вводимый термин «услугодатель» требует конкретизации и пояснений.

Более общее и приемлемое понятие государственной услуги дает Н.В. Путило, которая под ней определяет конкретные действия, повседневная деятельность государственных органов и служащих в отношении физических или юридических лиц, в ходе которой гражданин или юридическое лицо получают определенные блага [21].

И.Н. Барциц раскрывает государственную услугу как «деятельность органа, оказывающего государственную услугу, выражающуюся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информа-

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

ции (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей» [2, с. 160].

Перечисленные выше ученые демонстрируют исключительно юридический подход, при котором государственная услуга выступает как одна из основных форм взаимоотношений между гражданином и государством [26, с. 173].

Попытка содержательно раскрыть термин «муниципальная услуга» предпринималась О.В. Симагиной [22], которая в своих трудах использовала т.н. «прорыночный подход» к терминологическому определению искомого понятия. По ее мнению, это «услуга, которая предоставляется органами власти гражданам и организациям, поскольку государство (муниципальное образование) обладает сравнительными преимуществами в предоставлении услуг отдельных видов».

Л.А. Мицкевич рассматривает муниципальную услугу как элементы системы публичных услуг, так как они направлены на удовлетворение общественно-значимых потребностей определенной части общества [13, С. 37]. Э. Маркварт определяет искомое понятие с юридической точки зрения как «услуги, обязанности по обеспечению которых возложены на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ и уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения» [12, С. 15]. Примерно аналогичную трактовку предлагают С.А. Кирсанов [10], т. д. Донченко и А.А. Уваров [7].

Более упрощенный подход [18] демонстрирует в своих трудах Е.А. Дмитриева, которая трактует «муниципальную услугу» как услуги, предоставляемые органами местного самоуправления в связи с исполнением их полномочий, функций, и связанные с решением вопросов местного значения [6, с. 52].

Таким образом, многие ученые сводят определения к деятельности органа местного самоуправления, которая может быть реализована в форме муници-

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

пальной услуги. Анализ совокупности их мнений и существующей законодательной базы позволяет сформулировать нормативное содержание понятия муниципальная услуга как «результат реализации запроса, касающегося вопросов местного значения, поступившего от физического (юридического) лица к органу местному самоуправления в соответствии с законодательством РФ, а также положений уставов муниципальных образований».

Существует необходимость дальнейшего исследования данной проблематике, особенностей содержательного построения термина «муниципальная услуга», а также возможном совершенствовании рассматриваемой сферы.

Список литературы

1. Бабаева З.К. Муниципальные услуги: понятие и принципы / З.К. Бабаева // Современное общество и право. – 2017. – №2 (27). – С. 76–81.

2. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И.Н. Барциц. – М., 2008.

3. Воронина Л.И. В. Функции и услуги в системе государственного и муниципального управления: монография / Л.И. Воронина, С.Н. Костина, А.В. Томильцев. М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2017.

4. Воронина Л.И. Эффективность и результативность государственных и муниципальных служащих. Методы оценки / Л.И. Воронина. – Менеджмент в государственных структурах: Альманах. – 2015. – С. 47–65.

5. Данилова С.Н. Управление сбалансированным развитием многофункциональных центров государственных и муниципальных услуг: дис. … канд. эконом. наук. – Спб., 2019.

6. Дмитриева Е.А. Предоставление муниципальных услуг в электронной форме: современное состояние и перспективы развития / Е.А. Дмитриева. // Конституциональное и муниципальное право. – 2012. – №3.

7. Донченко Т.Д. Система оказания муниципальных услуг (правовой аспект) / Актуальные вопросы местного самоуправления в Российской Федерации: сборник научных статей по итогам I Всероссийской научно-практической

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

конференции, посвященной Дню местного самоуправления. / Т.Д. Донченко, А.А. Уваров; отв. ред. Р.М. Усманова. – 2018. – С. 142–148.

8. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко [и др.]; отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016.

9. Катаева В.И. Государственные и муниципальные услуги населению: понятие, сущность, виды: сборник трудов кафедры менеджмента и административного управления. Кафедра менеджмента и административного управления РГСУ / В.И. Катаева, А.Л. Балковой. – М., 2017. – С. 138–144.

10. Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг / С.А. Кирсанов // Управленческое консультирование. – 2014. – №4. – С. 30–36.

11. Колесников А.В. Понятие муниципальных услуг. вопросы теории и практики / А.В. Колесников, В.В. Иванов // Российская государственность и правовая система в XXI веке: тенденции, противоречия и перспективы развития: сборник трудов Межрегиональной научно-практической конференции ученых, аспирантов, студентов и практиков. – Астрахань: Изд-во АГТУ, 2017. – С. 114–118.

12. Маркварт Э. Муниципальные услуги и муниципальное хозяйство / Э. Маркварт // Экономика и управление собственностью. – 2011. – №3.

13. Мицкевич Л.А. Представление публичных услуг как вид государственного управления. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / Л.А. Мицкевич. – М.: Волстер Клувер. – 2007.

14. Назимова Е.А. Государственные и муниципальные услуги как одна из основных категорий государственного управления: понятие, сущность, содержание / Е.А. Назимова // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – №1–2 (27). – С. 96–99.

15. Овчинникова Т.А. Понятие государственных и муниципальных услуг, принципы их предоставления / Т.А. Овчинникова, З.С. Романова // Фундаментальные основы инновационного развития науки и образования / под общ. ред. Г. Ю. Гуляева. – Пенза, 2018. – С. 265–272.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

16. Орехова А.А. Понятие и сущность государственных и муниципальных услуг / А.А. Орехова // Студенческий вестник. – 2018. – №21–2 (41). – С. 53–55.

17. Пенякина М.С. Государственные и муниципальные услуги: понятие и способы предоставления / М.С. Пенякина, А.Г. Сметанин // Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. В 4 ч. / под общей редакцией Ж.А. Шаповал. – 2017. – С. 152–154.

18. Перевязко Д.С. Муниципальные услуги как инструмент устойчивого развития города / Д.С. Перевязко, Н.В. Рябцев // Молодежь и системная модернизация страны: сборник научных статей 3-й Международной научной конференции студентов и молодых ученых. В 4 т. / отв. ред. А.А. Горохов. – 2018. – С. 252–256.

19. Полотовская Е.Ю. Проблема определения государственной (муниципальной) услуги, работы, функции / Е.Ю. Полотовская // Административное и муниципальное право. – 2012. – №1.

20. Пронина К.Н. Сущность государственных и муниципальных услуг налоговых органов/ К.Н. Пронина // Структурные преобразования экономики территорий: в поиске социального и экономического равновесия: сборник научных статей Международной научно-практической конференции: в 2 т. – 2018.

21. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления (10 лет спустя) / Н.В. Путило // Журнал российского права. – 2017. – №8.

22. Симагина О.В. Трактовка понятия «муниципальная услуга» в системе предоставления публичных услуг в Российской Федерации / О.В. Симагина // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – №3. – С. 111–120.

23. Сокол П.В. Проблема понятия, правового регулирования и классификации гражданско-правовых услуг / П.В. Сокол // Журнал российского права. – 2009. – №8.

24. Старцев Я.Ю. Система государственного управления: Политический

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

анализ / Я.Ю. Старцев. – Екатеринбург, 2001.

25. Усманова Р.М. Система обеспечения реализации местных интересов: монография / Р.М. Усманова, Н.Н. Бойко. – Стерлитамак: Изд-во БашГУ, 2017.

26. Хашаева А.Б. Государственные (муниципальные) услуги в системе современного государственного управления / А.Б. Хашаева // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. – 2017. – Т. 2. – №2 (35).

27. Шулакова А.А. Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями / А.А. Шулакова // Известия оренбургского государственного аграрного университета. – 2015. – №1 (51). – С. 239–241.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)