

УДК 347.73

Понятие государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными, муниципальными учреждениями**Лозовой М.М.**

Аспирант кафедры финансового и налогового права
Финансового университета при Правительстве
Российской Федерации (Москва)

Статья посвящена определению государственных (муниципальных) услуг (работ) в соответствии с современной научной литературой и законодательством Российской Федерации. Рассмотрены следующие вопросы: 1. Понятие государственной (муниципальной) услуги (работы) в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации. 2. Понятие государственной услуги в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». 3. Основные критерии государственной (муниципальной) услуги.

Автор предлагает разделить понятия государственные (муниципальные) услуги и работы или объединить на основе анализа и синтеза нормативных правовых актов.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) услуги, государственные (муниципальные) работы, муниципальные учреждения.

Одним из основных направлений совершенствования системы управления в настоящее время является реализация государственными (муниципальными) учреждениями эффективной и качественной деятельности по предоставлению государственных (муниципальных) услуг (работ). Какими нормативными правовыми актами регулируются данные понятия, мы рассмотрим в этой статье.

Определение государственных (муниципальных) услуг содержится в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1] (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ).

Бюджетный кодекс Российской Федерации дает следующее определение государственных (муниципальных) услуг: «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» [2].

Также в нем определен субъектный состав, то есть указаны органы, оказывающие/выполняющие услуги (работы). Имеется в виду, что не органы власти оказывают данные государственные (муниципальные) услуги и работы, а подведомственные им учреждения в рамках заданий, определенных для этих учреждений. Здесь также наряду с понятием «услуги» используется термин «работы».

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определяет государственные (муниципальные) услуги следующим образом: «Государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – государственная услуга), – деятельность по реализации функций соответственно федерально-го органа исполнительной власти, государственно-

го 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 (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), 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»; «Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее – муниципальная услуга), – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее – орган, предоставляющий муниципальные услуги), 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 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований [1].

Из Федерального закона № 210-ФЗ, вытекает, что:

– государственные (муниципальные) услуги – это деятельность по реализации функций исполнительных органов государственной власти, государственного внебюджетного фонда, а также органов местного самоуправления. При этом необходимо отметить, что в законодательстве нет определения государственных функций;

– функции реализуются при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. То есть речь идет о разделении полномочий и зон ответственности между федеральными органами исполнительной власти, органами государственного внебюджетного фонда, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий;

– государственные (муниципальные) услуги оказываются органами власти через подведомственные учреждения при осуществлении отдельных государственных полномочий и осуществляются по запросам заявителей физических и юридических лиц. Таким образом, наряду с органами власти выделяются заявители;

– такие услуги предоставляются по запросам физических, юридических лиц в соответствии с административными регламентами.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации определяется, что государственные (муниципальные) услуги (работы) оказываются учреждениями

и иными юридическими лицами. Определение государственных (муниципальных) работ в законодательстве не встречается. Не определено, как проводится деление услуг и работ и по каким критериям.

Министерство финансов Российской Федерации подтверждает, что законодательно закрепленные определения государственной (муниципальной) услуги или работы на данный момент отсутствуют. Услуга может быть нормирована («реализация образовательных программ среднего профессионального образования, первичная медико-санитарная помощь, библиотечное обслуживание пользователей в библиотеке» [3]). Работа – результат деятельности учреждения в интересах неопределенного круга лиц или общества в целом и нормированию, как правило, не подлежит. Каждая работа является индивидуальной, и затраты будут различны на реализацию той или иной работы («создание театральной постановки, выполнение фундаментальных научных исследований»). Таким образом, косвенно признается, что услуги измеряемы и могут финансироваться, исходя из утвержденных нормативов, в отличие от них работы оцениваются и финансируются в каждом конкретном случае, исходя из индивидуальных критериев.

Под услугами, согласно ст. 779 Гражданского Кодекса Российской Федерации, понимаются определенные действия или совокупность действий (деятельность), совершаемых в интересах физического или юридического лица. «Исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги» [4]. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, к услугам относятся: услуги связи, медицинские, ветеринарные, аудиторские, консультационные, информационные, обучения, туризму, обслуживанию и другие. Соответственно, под работами в рамках гражданского права следует понимать подряд, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

В соответствии с гражданским законодательством, идет четкое разграничение услуг и работ, в отношении государственных, муниципальных услуг и работ нет четкого разграничения и границ, поэтому существует определенный юридический пробел. Если руководствоваться логикой, что услуга представляется конкретному лицу, а работа для коллективного пользования, то общественный *wi-fi* в метрополитене является работой, а конкретный его пользователь пользуется услугой, предоставляемой Государственным унитарным предприятием города Москвы «Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени метрополитен имени В.И. Ленина».

На сайте департамента труда и занятости населения города Москвы (по состоянию на 2012 г.) был перечень предоставляемых государственных услуг (работ). Услуги: «оказание методической и прак-

тической помощи организациям города; обучение и проверка знаний по охране труда ответственных лиц, членов комиссий по охране труда, органов исполнительной власти города Москвы, руководителей и специалистов организаций и т.д.»; работы: «формирование банка сведений о существующих условиях труда в организациях города на основе информации, поступающей от аттестующих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории города Москвы; подготовка оперативной информации о несчастных случаях на производстве (групповых, с тяжелым и смертельным исходом) для Департамента труда и занятости населения города Москвы, отраслевых и территориальных органов исполнительной власти города Москвы (ежемесячно) и др.» [5]. Анализ этого перечня услуг и работ дает основания полагать, что под «услугами» понимаются действия, направленные на удовлетворение потребностей или решение задач других субъектов в процессе взаимоотношений, а под «работой» – собственные действия, обеспечивающие или необходимые для оказания услуг.

На сегодняшний момент создан новый сайт Департамента труда, и раздел государственных услуг вовсе отсутствует.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151 [6], формируется перечень государственных (муниципальных) услуг и работ. Стоит отметить, что в данном Постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151 понятия услуги и работы рассматриваются как самостоятельные понятия. При разработке перечня государственных (муниципальных) услуг и работ исполнительный орган федеральной власти, в чьей компетенции находятся данные услуги и работы, сам производит классификацию данных понятий.

В Письме Минфина России от 27 марта 2014 г. № 02-04-10/13477 «Об уточнении определенного ст. 6 Бюджетного кодекса РФ понятия "государственные (муниципальные) услуги" с внесением терминов "государственные (муниципальные) работы", "государственные услуги, оказываемые государственными (муниципальными) учреждениями" и "государственные услуги, оказываемые органами государственной власти (органами местного самоуправления)»», дается объяснение разделения государственных (муниципальных) услуг (работ): «... если деятельность осуществляется в интересах конкретного потребителя – юридического или физического лица, то ее можно именовать услугой. Если же получателем услуги является общество в целом (услуга является так называемой услугой коллективного пользования), то такую деятельность можно отнести к категории работ» [7]. Исходя из данного понятия, можно сделать вывод, что для удобства и правильного понимания поня-

тия «государственная (муниципальная) услуга» и «государственная (муниципальная) работа» можно объединить, так как никакого важного значения они не представляют.

Государственные (муниципальные) услуги (работы), в соответствии со ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, могут предоставляться казенными, бюджетными и автономными учреждениями всех уровней в соответствии с государственным (муниципальным) заданием. Задание устанавливает определенные требования по составу, объему и качеству предоставляемых услуг (работ), а также условия предоставления. Федеральный закон № 210-ФЗ устанавливает, что услуга предоставляется по запросам заявителя. В данном случае заявителем могут являться физические и юридические лица.

Проанализировав понятия государственных (муниципальных) услуг (работ), можно сделать следующие выводы:

1. Нет единого определения государственных (муниципальных) услуг, так как в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» содержатся различные понятия;

2. Нет определений на федеральном уровне государственных (муниципальных) работ;

3. Необходимо ввести понятие государственные (муниципальные) функции, которые передаются подведомственным учреждениям для их реализации путем предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ);

4. Понятия, приведенные выше, непосредственно связаны с понятием государственных (муниципальных) услуг. Так как через функции определяются услуги в трактовке Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а работы должны быть отделены от услуг.

Из определений Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 210-ФЗ можно увидеть субъектный состав предоставления государственных (муниципальных) услуг (работ), к которым относятся: органы исполнительной власти, органы государственных внебюджетных фондов, а также государственные учреждения и юридические лица, участвующие в предоставлении услуг.

Проведенный анализ показал, что государственные (муниципальные) услуги оказываются:

1) по запросам заявителей в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

2) при осуществлении отдельных государственных функций, переданных подведомственным государственным (муниципальным) учреждениям;

3) государственные (муниципальные) услуги (работы) предоставляются в соответствии с государственным (муниципальным) заданием.

В соответствии с вышеизложенным, мы предлагаем разделить понятия государственная, муниципальная услуга и государственная, муниципальная работа для четкого разграничения этих понятий в законодательстве Российской Федерации или объединить, чтобы они имели одинаковое юридическое значение.

На сегодняшний день в Бюджетном кодексе Российской Федерации содержится определение государственной (муниципальной) услуги (работы), а в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» содержится понятие государственной (муниципальной) услуги.

Литература:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (принят Государственной Думой 07.07.2010 г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.; принят Государственной Думой 17 июля 1998; одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. Контрольно-счетная палата Москвы / Вх. № 2273/01-47 от 08.08.2012 г.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) (принят Государственной Думой 22 декабря 1995 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
5. Департамент труда и занятости населения города Москвы. – URL: <http://www.labor.ru/index.php?id=1499>.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2014 г. № 151 (ред. от 02.07.2015 г.) «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)» // СЗ РФ. – 2014. – № 10. – Ст. 1401.
7. Письмо Минфина России от 27 марта 2014 г. № 02-04-10/13477 «Об уточнении определенного ст. 6 Бюджетного кодекса РФ понятия "государственные (муниципальные) услуги" с внесением терминов "государственные (муниципальные) работы", "государственные услуги, оказываемые государственными (муниципальными) учреждениями" и "государственные услуги, оказываемые органами государственной власти (органами местного самоуправления)"» // Сборник документов с комментариями для бюджетных учреждений (БиНО). – 2014. – июнь. – № 6.

The Notion of the State (Municipal) Services (Works) Rendered by State (Municipal) Institutions

M.M. Lozovoy

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

This scientific article is devoted to the definition of the state (municipal) services (works) in accordance with the contemporary scientific literature and the legislation of the Russian Federation. In particular, the following issues will be addressed in this article: 1. The concept of state (municipal) services (works) in the framework of the Budget Code of the Russian Federation; 2. The notion of public service in accordance with the Federal Law of 27.07.2010 number 210-FZ "On the organization of public and municipal services". 3. The main criteria of the state (municipal) services.

The author proposes to divide the concept of state (municipal) services and works or join them based on the analysis and synthesis of regulatory legal acts.

Keywords: state (municipal) services, state (municipal) services (works).