

Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 2. С. 9–17
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2024;(2):9–17

Проблемы управления

Научная статья

УДК 338.465

<https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-2-9-17>



EDN QOZOZE

Особенности предоставления государственных и муниципальных услуг: междисциплинарный анализ

Федор Иванович Белозор

Брянский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, Брянск, Россия, fbelozor@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0002-1810-3107>

Аннотация. Государственные и муниципальные услуги, являясь функцией публичной власти, интегрированы в интересы и потребности всего населения. Трудно переоценить их социальное значение. В то же время противоречивые подходы к раскрытию социально-экономического содержания этой категории, опасений в связи с появлением в системе государственного управления рыночного термина «услуга» по-прежнему порождают в научном сообществе дискуссии по этой проблеме. Особенно ярко это проявляется в отношении услуг в социальном секторе. В настоящем исследовании представлено многообразие подходов к этой проблеме, выделено содержание и назначение государственных и муниципальных услуг, раскрыты их особенности.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, публичная услуга, коммерческая услуга, бюджетная услуга, социальная услуга, предоставление услуг, оказание услуг

Для цитирования: Белозор Ф. И. Особенности предоставления государственных и муниципальных услуг: междисциплинарный анализ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 2. С. 9–17. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-2-9-17>. EDN QOZOZE

Problems of Management

Original article

Features of providing public and municipal services: interdisciplinary analysis

Fedor I. Belozor

Bryansk branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Bryansk, Russia, fbelozor@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0002-1810-3107>

Abstract. State and municipal services, as a function of public authority, are integrated into the interests and needs of the entire population. It is difficult to overestimate their social importance in view of their constant use by most citizens of the country. At the same time, contradictory approaches to the disclosure of the socio-economic content of this category, concerns about the appearance of the market term «service» in the public administration system continue to generate discussions in the scientific community on this problem. This is particularly evident in education and health services. The present study reveals a variety of modern approaches to this problem, clarifies their essential content and purpose, identifies features in comparison with other types of services.

Keywords: state and municipal services, public service, commercial service, budgetary service, social service, service provision, service delivery

For citation: Belozor F. I. Features of providing public and municipal services: interdisciplinary analysis. *State and Municipal Management. Scholar Notes. 2024;(2):9–17.* (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-2-9-17>. EDN QOZOZE

Услуги как объект социально-экономического и правового анализа привлекает внимание исследователей на протяжении длительного времени. В научных работах они широко представлены как экономическая категория, как составная часть экономики, как вид экономической деятельности, как маркетинговые услуги, как сфера сервиса, а также услуги в различных отраслях экономики и социальной сферы. Многие социологические исследования раскрывают оценку востребованности, полезности, поведение потребителей на рынке услуг, ценностного наполнения государственных (муниципальных) услуг, обеспечение качества предоставления (оказания) услуг в разных сферах деятельности.

С закреплением в российском праве и практике нового понятия «государственная (муниципальная) услуга» центр научной дискуссии переместился в эту сферу, которая до настоящего времени является объектом повышенного внимания ученых разных отраслей знаний. Причина в том, что в российском обществе сложилось неоднозначное отношение к введению в систему государственного и муниципального управления понятия государственная (муниципальная) услуга. Диспуты отмечаются в отношении образования и поддержания на необходимом уровне физического здоровья населения. Ряд исследователей считают, что включать в эту сферу рыночный термин «услуга» нежелательно.

Такой подход наблюдается в исследованиях В. Е. Лёвкина, А. О. Лёвкиной, Е. Л. Доценко и др. Авторы указывают на существенную разницу в понятиях «образовательные услуги» и «образование», отмечают объективный признак кризиса образования, который выражен в превращении образования в услугу [1, с. 14-42].

И. Н. Степанова, рассматривая два мировых подхода в формировании системы образования, построенных на разных принципах: с одной стороны его социальной ценности, а с другой – товарной ценности, обосновывает выводы в пользу построения системы на универсальной социальной ценности образования [2, с. 32–35].

Т. А. Ожерельева посвятила свое исследование экономическим механизмам предоставления образовательных услуг, не разделяя их на государственные и коммерческие. При этом отмечает, что особенностью современного образования является проникновение рыночных отношений в сферу образования. В понятие услуги она вкладывает ее коммерческую природу [3, с. 139–142].

Е. А. Карловская придерживается нейтральных взглядов на появление понятия «государственная услуга», отмечая при этом, «что провозглашение и введение в практику государственного управления России категории «государственные услуги» является обобщением услуг, имеющих социальную полезность», видит их в контексте экономической социодинамики, акцентирует внимание на роли государства в реализации общественных благ посредством предоставляемых услуг [4, с. 135-144].

Е. В. Рожкова не разделяет в своих исследованиях государственные и коммерческие медицинские услуги. Она сосредоточила внимание на выявлении критериев оценки качества медицинских услуг на основе субъективных и объективных характеристик, обратила на сложности выявления полезности услуги, предложила ряд методов оценки характеристик медицинских услуг [5, с. 1–9].

П. А. Плесовский наряду с другими оценками медицинской услуги отмечает ее высокую социальную направленность, признает ее в качестве социально значимого блага через ее полезность для всего общества. Автор останавливается на необходимости государственного участия в определении затрат на предоставление общественно значимых медицинских услуг, считая, что в хозяйственном механизме здравоохранения важно учитывать экономическую сущность медицинских услуг [6, с. 54–62].

В этой связи введение в социологический оборот категории «государственная (муниципальная) услуга» требует отдельного осмысления и научного обоснования.

Закономерен вопрос: как услугу, исходящую от государства, рассматривать в социологической науке?

Выделяя правовые основы установления государственных услуг следует в первую очередь обратиться к положениям Конституции Российской Федерации. Именно здесь, в основном законе страны, утверждены базовые положения социальных и экономических благ, которые распространяются либо на все население страны, либо на ее определенную часть и подразумевают их реализацию посредством оказания государственных и муниципальных услуг. В конституцию заложены элементы их правового, экономического и социального регулирования, что далее транслируется в законодательные нормы по предоставлению данной категории услуг.

В данном контексте рассматриваются такие государственные услуги, как услуги пенсионного обеспечения; государственные медицинские услуги за счет бюджетных средств, оказываемые государственными и муниципальными учреждениями и предусмотренные в программных документах государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; общедоступные

образовательные услуги по получению образования на его разных ступенях в указанных выше учреждениях; услуги реализующие право участия в культурной жизни и пользовании учреждениями культуры, услуги по доступу к культурным ценностям. Конституцией предусмотрены и другие важные обязательства государства, которые реализуются посредством государственных и муниципальных услуг.

Источником муниципальных услуг являются: 1) положения Конституции государства, 2) нормы муниципального права, где значительная часть вопросов местного значения реализуется посредством предоставления муниципальных услуг.

Приведенные доводы, как и ряд других конституционных социальных обязательств государства, часто являются основой для полемики о приемлемости или неприемлемости термина «услуга» в системе государственного управления.

Л. Н. Банников отмечает, что понятие услуга в социологии «имеет двойной смысл. С одной стороны, это оценка востребованности, «полезности» действия, функции, с другой – она структурирует взаимоотношения личности и социальной системы. Привычное для экономиста выражение «товары и услуги» некорректно с точки зрения социолога, ибо объединяет процесс профессиональной деятельности и его продукты, вещественные и нематериальные» [7, с. 64–73].

В деятельности экономистов услуга должна быть измеряема и в первую очередь в денежном выражении, материальных и трудовых затратах, через ее экономическую эффективность, рассматривается как единица измерения. В то же время в социологии получение, например, образования оценивается через призму образованности, качество образования, компетентность, просвещенность.

Ряд исследователей устанавливают взаимосвязь государственной услуги с появлением концепции (модели) сервисного государства. Данная теория является спорной и в российском научном сообществе не получила широкого распространения. Достоверность этого факта также не выдерживает критики и в силу того, что государственные услуги не по их современному названию, а фактически появились на много столетий раньше, чем была озвучена эта концепция. При этом, значение государственных (муниципальных) услугкратно повышается в современном социальном, правовом, демократическом государстве.

В качестве обоснования введения в оборот категории «государственная (муниципальная) услуга» не следует придерживаться только крайних взглядов – с одной стороны, что это экономическая категория, с другой – что в социологии ее нельзя оценивать как услугу (товар). Будет уместным рассматривать ее как социально-экономическую категорию при экономических обоснованиях и как социальную – в социологических. По этому пути пошло Правительство России, утвердив, например, правила по работе с информацией, отражающей качество услуг предоставляемых (оказываемых) государственными (муниципальными) организациями социального блока ...¹, включив данные услуги в социальное поле и социальное измерение.

Не требует доказательства и то, что любая из рассматриваемых услуг, имеет стоимостное содержание. В этой связи, М. Б. Россинский соотносит услугу со специфической потребительной стоимостью и специфическими экономическими отношениями, включая наличие производителя и потребителя услуг» [8, с. 8].

Приведем еще одно обоснование в пользу включения понятия услуги в функцию органов публичной власти. Социальная сторона оценки предоставления услуги, как правило, установлена в стандарте услуги, и, например, в федеральных образовательных программах, федеральных государственных образовательных стандартах по различным ступеням образования, в содержании независимой оценки качества предоставления услуг. Этому посвящены многие нормативные правовые акты органов государственной власти. К ним можно отнести, упомянутые правила работы с документами по оценке качества услуг в организациях социальной сферы.

Ее социальная значимость обусловлена и тем, что все права предоставления государственных (муниципальных) услуг принадлежат только органам публичной власти и эти услуги предоставляются на безвозмездной основе. Все это подтверждает незаинтересованность государства в их коммерциализации. В целях регулирования отношений в рассматриваемой сфере нормами права устанавливаются, как экономико-правовые, так и социально-правовые обоснования предоставления услуг.

¹ Постановление Правительства РФ от 31 мая 2018 г. № 638 «Об утверждении Правил сбора и обобщения информации о качестве условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» // Консультант-Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299563/ (дата обращения: 14.12.2023).

Оказываемая (предоставляемая) услуга в своей основе может носить социальный, экономический, материальный, юридический, информационный, административный или иной характер. По этим основаниям во многих нормативных правовых и теоретических источниках раскрыты понятия услуга, государственная услуга, муниципальная услуга, публичная услуга, бюджетная услуга.

Услуга как категория правового регулирования представлена в ч. 1 ст. 8 и ст. 74 Конституции Российской Федерации.

В широкой трактовке понятие «услуга» нашло свое отражение в гражданском законодательстве как определенное действие или осуществление определенной деятельности. Это распространяется на услуги обучения, связи, медицинские, ветеринарные, информационные, туристические услуги и иные их виды¹. Вместе с этим, в других нормах классифицирован ряд услуг по другим признакам.

Необходимо различать действия, которые соотносятся с товаром, работой, услугой: товар продают (поставляют), работу выполняют, а услугу оказывают (предоставляют).

В свою очередь, в ГОСТ 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 услуг².

В ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь», услуга – это результат, как минимум, одного действия, обязательно произведенного (осуществленного при взаимодействии) между поставщиком и заказчиком (потребителем), как правило, нематериальный. Здесь установлено понятие оказание услуг как действие по предоставлению услуги³.

В налоговом законодательстве услуга для целей налогообложения – это «деятельность, результаты которой не имеют материального выражения или реализуются и потребляются в процессе этой деятельности»⁴. Исходя из этого отметим, что в гражданском, налоговом, коммерческом законодательстве услуги рассматриваются в качестве экономической категории в совокупности с товарами, работами, финансами.

В свою очередь, антимонопольное законодательство не выделяет разницы между товарами, работами, услугами. Услуга рассматривается как объект гражданских прав предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот⁵.

Исчерпывающий ряд услуг выделить сложно, да и практически невозможно, в силу их неограниченности.

Возвратимся к услугам, оказываемыми органами публичной власти. Понятие государственной услуги появилось в процессе проведения административной реформы, берущей свое начало в 2003–2005 годы. В Указе Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в отдельную группу были выделены функции по оказанию государственных услуг, под которыми понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами⁶.

Объектом внимания концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годы были вопросы стандартизации и регламентации государственных и муниципальных услуг, меры по возможному их предоставлению в многофункциональных центрах и в электронной форме⁷.

¹ Пп. 1, 2 ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 14.12.2023).

² Приказ Росстандарта от 29.11.2012 № 1612-ст «Об утверждении национального стандарта». КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_267062/ (дата обращения: 14.12.2023)

³ П. 3.7.7 ГОСТ Р ИСО 9000-2015 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195013/.

⁴ П. 5 ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации. КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 28.12.2023).

⁵ П. 1) Статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 28.12.2023).

⁶ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/ (дата обращения: 28.12.2023).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах». КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/ (дата обращения: 28.12.2023).

Впервые официальное понятие государственных услуг представлено в 2010 году в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее по тексту Федеральный закон 210-ФЗ). Согласно документу, государственная услуга – это деятельность федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации или ее субъектов.

Во втором пункте второй статьи закона закреплено понятие муниципальной услуги, которая рассматривается как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа по решению вопросов местного значения. В блок муниципальных компетенций включены и другие виды услуг, оговоренные законодательством.¹

Обратим внимание, что в этом же году, в бюджетном кодексе параллельно введено понятие государственных (муниципальных) услуги (работы), что приведено в следующей редакции: – это 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 лицами². Для целей налогообложения законодатель не установил различий между товарами, работами, услугами.

Современные положения ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации³, первой статьи Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴ могут быть основанием для выделения государственных и муниципальных услуг в категорию «публичные услуги». Опираясь на указанные нормы, публичность может исходить из принадлежности лица оказывающего услугу – публичной власти. При таком подходе все услуги, исходящие от публичной власти (государственной, муниципальной) условно можно называть публичными.

С другой стороны, не все государственные и муниципальные услуги по принадлежности к получателю услуг можно идентифицировать как публичные. Предпримем попытку разобраться в этой проблеме.

В теоретических и справочных источниках публика (народ) – это значительное число людей, собравшихся для какой-либо цели, либо общество или отдельные лица, объединенные по каким-нибудь общим признакам... Публичный (от лат. Publicus – общественный): совершающийся в присутствии общества, публики, открытый, гласный, общественный, находящийся в распоряжении общества, устроенный для общества, не частный» [9, с. 302].

Отсюда, публичные услуги могут быть государственными и негосударственными. В этой связи, А. Н. Костюкова в своей работе заостряет внимание на том, что к публичным услугам следует относить как государственные услуги, так и другие, оказываемые неограниченному кругу лиц в целях удовлетворения публичного интереса» [10, с. 1–7].

Проведенные исследования позволяют нам сформулировать следующее определение публичных услуг. Это общественно значимые услуги, которые направлены на удовлетворение потребностей населения или отдельных категорий граждан (физических лиц). В число публичных услуг не включаются те услуги, которые оказываются юридическим лицам и которые не преследуют общественно значимых целей. Например, Минпромторг России в качестве государственной услуги осуществляет выдачу документа, подтверждающего длительность производственного цикла товаров (работ, услуг). Или, Минстрой России оказывает услугу по выдаче юридическим лицам разрешений на строительство

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». КонсультантПлюс.

URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 28.12.2023).

² Ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. КонсультантПлюс.

URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 28.12.2023).

³ Конституция Российской Федерации. КонсультантПлюс.

URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

⁴ Федеральный закон "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" от 21.12.2021 № 414-ФЗ. КонсультантПлюс.

URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 28.12.2023).

определенной группы объектов капитального строительства. В приведенных услугах не усматривается ее публичный характер.

В научном сообществе есть различные подходы к проблеме публичной услуги. И. А. Пуляевская [11, с. 44], основываясь на исследованиях других авторов, предлагает в Федеральном законе № 210-ФЗ заменить понятие государственная (муниципальная) услуга на понятие публичная услуга.

Учитывая, что в нормах права не закреплено содержание понятия «публичные услуги» предлагается для целей исследования определять их исходя из принадлежности к получателю услуг (общество, сообщество, население, конкретная социальная или профессиональная группа, гражданин). Либо воздержаться от широкого введения в практический оборот данной дефиниции.

Раскроем другое важное понятие – бюджетная услуга. Оно широко используется в современной практике предоставления услуг. Бюджетная услуга рассматривается как деятельность органа исполнительной власти, местной администрации, государственных либо муниципальных учреждений и организаций, осуществляемая в рамках их компетенции, оплачиваемая за счет средств соответствующего бюджета и направленная на удовлетворение общественных потребностей (потребностей граждан их групп, населения в целом). Оказание таких услуг может делегироваться в установленном порядке иным организациям. Отметим, что бюджетная услуга часто соотносится с государственной или муниципальной услугой, которая оплачивается из бюджетных средств.

В этой связи предоставление бюджетной услуги следует рассматривать как действия, направленные на удовлетворение общественных потребностей, которые осуществляются по поручению (заказу) органов публичной власти и оплачиваются за счет средств соответствующего бюджета. Получателями бюджетной услуги являются граждане, которые правомочны получать данную услугу. Государственные либо муниципальные услуги, которые оказываются на возмездной основе не следует относить к бюджетным.

Бюджетные услуги классифицированы и закреплены по разным основаниям в информационной системе «Единый портал бюджетной системы Российской Федерации».

Для полноты раскрытия проблемы необходимо обратиться еще к одному виду услуг. В 2020 г. Федеральным законом «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» введено понятие государственные (муниципальные) услуги в социальной сфере. По определению, установленному в законе – это «государственные (муниципальные) услуги, оказываемые физическим лицам в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и включенные в установленные в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг в отраслях социальной сферы». Закон направлен на регулирование отношений только одной группы государственных (муниципальных) услуг - государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Приведенное выше многообразие определений справедливо и раскрывают либо общие подходы ко всем видам услуг, например, приведенные в Гражданском кодексе, либо затрагивают частные или специализированные услуги, или порядок их применения.

В этой связи нельзя обойти современные подходы к терминологии, используемой в отношении услуг. Определенного внимания требует корректность применения терминов, соотносящихся с деятельностью, действием в процессе предоставления услуг, а также в названии субъектов, которые участвуют в процессе оказания, предоставления, потребления, выделения, получения, поставки услуг.

По этим признакам в научной среде, нормах права, практике сложилось многообразие терминов и их применения к действиям (деятельности) и названиям субъектов отношений.

Гражданский кодекс Российской Федерации закрепляет понятия «оказание услуг», и «оказание услуг по предоставлению...» (имеется ввиду чего-либо), «исполнитель», «заказчик», «задание заказчика».

В ГОСТе 50646-2012 «Услуги населению. Термины и определения» применяются такие понятия как исполнитель, потребитель, удовлетворение потребности потребителя услуг.

В ГОСТе Р ИСО 9000-2015 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь применены термины: «поставщик», «заказчик (потребитель)», «действие по предоставлению услуги».

В Налогом кодексе – услуги «реализуются» и «потребляются».

В выше перечисленных правовых актах, примененные термины, в большей степени, ориентируются на широкое экономическое толкование услуг и возмездную форму отношений.

В Федеральном законе 210-ФЗ установлено единое понятие – «предоставление услуг органами...» и только в отдельных случаях, применено – «оказание услуг». Здесь, понятие «оказание услуг» приведено применительно к оплате и не за государственные услуги, а, сопутствующие услуги, которые обеспечивают предоставление государственных (муниципальных) услуг. Это случай, когда устанавливается платное оказание услуг. В этом документе использован термин «заявитель» как лицо, обратившееся с запросом о предоставлении государственной и муниципальной услуги.

Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»¹ ввел такие понятия, как исполнитель и потребитель государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере; оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (физическим лицам), предоставление государственных (муниципальных) услуг потребителям; сертификат на получение государственной (муниципальной) услуги в социальной сфере.

Иной подход определен Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Здесь используются такие понятия, как деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам-получателя социальных услуг. К последнему относится гражданин, который признан нуждающимся в социальном обслуживании и которому предоставляются социальная услуга или социальные услуги².

Существенным отличием Федерального закона 210-ФЗ от данного закона, является то, что получателями социальных услуг являются только граждане, нуждающиеся в социальном обслуживании и услуги предоставляются на основе двухстороннего договора.

В научной среде ряд исследователей по аналогии с трудовым, гражданским и налоговым законодательством (работодатели и выгодоприобретатели) предлагают ввести в оборот два единых для всех случаев понятия, соотносящих с поставщиками и получателями услуг – услугодатели и услугополучатели. Предложение интересно и имеет основание на его оценку законодательной властью и научным сообществом, но трудно представить, как произвести реконструкцию всех правовых актов, в которые заложены иные положения и термины.

Подводя итоги, необходимо отметить следующее. В сфере отношений предоставления государственных и муниципальных услуг следует придерживаться положений Федерального закона 210-ФЗ с применением следующих понятий. Лицо, предоставляющее государственную (муниципальную) услугу – это федеральный орган исполнительной власти, орган государственного внебюджетного фонда, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления.

В законе не введено понятие – получатель услуги, а установлено – заявитель услуги. Относится к лицам, которые претендуют на получение государственной (муниципальной) услуги. Это определяется следующим. Для гражданина (организации) установлено право на получение той или иной государственной (муниципальной) услуги, и он заявляет о своем праве на ее получение. Соответствующий орган рассматривая обращение (заявление) может предоставить услугу или на законных основаниях отказать в ее получении.

Федеральным законом 210-ФЗ установлено единый подход в отношении удовлетворения обращения заявителя как предоставление государственной (муниципальной) услуги. Т.е., государственная (муниципальная) услуга предоставляется в отличие от понятия, применяемого в иных случаях – «оказывается».

Во всех других случаях, не относящихся к предоставлению государственных (муниципальных) услуг, следует придерживаться терминологии, установленной в Гражданском кодексе и другом российском законодательстве, а также можно использовать термины, приведённые в национальных стандартах Российской Федерации и международных договорах, если это признается законодательством Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357066/?ysclid=lrxi9sfjpj145086259 (дата обращения: 25.01.2024).

² Ст. 3 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/ (дата обращения: 25.01.2024).

Рассматривая государственную (муниципальную) услугу, исследователи, как правило, не затрагивают их экономическую сторону. Это исходит из того, что законодатель определил предоставление большинства услуг на безвозмездной (бесплатной) основе с учетом упомянутых положений конституции страны и норм законов, провозглашения отечественной культуры, образования, здравоохранения национальной ценностью. Но каждая государственная (муниципальная) услуга имеет свое стоимостное выражение. Для граждан она бесплатна, а для государства, муниципалитета на ее реализацию необходимо иметь определенные бюджетные средства. По всей вероятности, для финансового измерения затрат на получение образования, лечение, посещение учреждений культуры, выплату пенсий органы публичной власти введено в систему государственного и муниципального управления понятие «государственная (муниципальная) услуга». В то же время, положениями многих законов установлены правила, направленные на уравнивание социального и экономического в сфере услуг, на установление механизмов сохранения национальных ценностей и на то, чтобы граждане не рассматривали общественно значимые услуги только в казенном измерении.

Существенным отличием предоставления общественно значимых государственных и муниципальных услуг от других видов является и то, что государство в этой сфере сформировало своеобразную модель парадигмы предоставления услуг, выстроило многоуровневую систему регулирования и контроля качества предоставления, установило правила, отражающие их высокую социальную значимость.

В то же время практика демонстрирует наличие отклонений в достижении целей, установленных государством. В этой связи перед российским государством и обществом стоит сложная стратегическая задача – не допустить объединения рыночной (коммерческой) природы «услуги» и общественных благ: образования, здравоохранения, культуры (в ее социокультурном измерении), коммерциализации государственных и муниципальных общественно значимых услуг.

Список источников

1. Левкин В. Е., Левкина А. О., Доценко Е. Л., Волосникова Л. М. Смысл образования: развитие или оказание услуг? // Образование и наука. 2020. Т. 22. № 4. С. 9–42.
2. Степанова И. Н. Образование как социальная ценность // Вестник Курганского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 3(34). С. 32–35.
3. Ожерельева Т. А. Экономика и социология образовательных услуг // Перспективы науки и образования. 2014. № 1(7). С. 139–142.
4. Карловская Е. А. Государственные услуги в свете концепции экономической социодинамики // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2009. № 3(14). С. 135–144.
5. Рыжкова Е. В. Качество медицинской услуги и его оценка // Социальные аспекты здоровья населения. 2012. № 1. С. 1–9.
6. Плесовский П. А. Health service as a social and economic good // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2007. № 4. С. 54–62.
7. Банникова Л.Н. Услуга как социальный феномен: социологический анализ // Актуальные проблемы социологии: сборник научных статей. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2013. С. 64–73.
8. Россинский М. Б. Сфера услуг в экономике развитого социализма: Теорет. и методол. вопросы; Под ред. д-ра экон. наук В. Е. Комарова ; Башк. гос. ун-т им. 40-летия Октября. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. 151 с.
9. Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений: [новое издание] / Сергей Иванович Ожегов; под общ. ред. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М.: Мир и образование, 2015. 1375 с.
10. Костюков А. Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. / А.Н. Костюков, Н.В. Путило, Л.А. Мицкевич, и др.; Под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. 245 с.
11. Пуляевская И. А. Административно-правовое регулирование предоставления публичных услуг в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 5.1.2. / Пуляевская Инна Александровна. Иркутск, 2023. 229 с.

References

1. Levkin V. E., Levkina A. O., Docenko E. L. Volosnikova L. M. The essence of education: development or providing services? *Education and Science*. 2020;22(4):9-42. (In Russ.)
2. Stepavova I. N. Education as a social value. *Bulletin of Kurgan State University. Series: Humanities*. 2014;(3):32-35. (In Russ.)
3. Ozherel'eva T. A. Economics and sociology of educational services. *Science and education prospects*. 2014;(1):139-142. (In Russ.)
4. Karlovskaya E. A. Public services in the light of the concept of economic sociodynamics. *Bulletin of Pacific State University*. 2009;(3):135-144. (In Russ.)
5. Ry`zhkova E. V. Quality and evaluation of medical services. *Social aspects of public health*. 2012;(1):1-9. (In Russ.)
6. Plesovskij P. A. Health service as a social and economic good. *Corporate Governance and Innovative Development of the Economy of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University*. 2007;(4):54-62. (In Russ.)
7. Bannikova L. N. Service as a social phenomenon: sociological analysis. *Current problems of sociology: collection of scientific articles*. Ekaterinburg: Ural university press; 2013: 64-73. (In Russ.)
8. Rossinskij M. B. *The service sector in the economy of developed socialism: theoretical and methodological issues*. Editorial board: prof. V.E. Komarov [et al.]. Saratov: Saratov university press; 1976. 151 p. (In Russ.)
9. Ozhegov S. I. *Russian Language Dictionary: 100,000 words, terms and expressions*: [new edition: 28th ed., revised]. Editorial board: L.I. Skvorczov [et al.]. Moscow: Mir i obrazovanie; 2015. 1375 p. (In Russ.)
10. Kostyukov A. N. Problems of legal regulation of public services in Russia. In the collection: *Public services: legal regulation (Russian and foreign experience)*. Editorial board: E.V. Gricenko [et al.]. Moscow: Walters Kluver; 2007. 245 p. (In Russ.)
11. Pulyaevskaya I. A. *Administrative and legal regulation of the provision of public services in the Russian Federation*: Dis. ... Candidate of Legal Sciences. Irkutsk; 2023. 229 p. (In Russ.)

Информация об авторе

Ф. И. Белозор – кандидат социологических наук, доцент, профессор кафедры государственного управления и менеджмента Брянского филиала РАНХиГС.

Information about the author

F. I. Belozor – Cand. Sci. (Sociology), professor, Associate professor of the Department of Public Administration and Management of Bryansk branch of RANEPa.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 08.02.2024; одобрена после рецензирования 25.05.2024; принята к публикации 26.05.2024.

The article was submitted 08.02.2024; approved after reviewing 25.05.2024; accepted for publication 26.05.2024.