

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ: СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИСТОКИ
И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
В 1990-Е – НАЧАЛЕ 2000-Х ГОДОВ**

И.В. Упоров, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор

С.В. Мошкин, канд. юрид. наук

Краснодарский университет МВД России

(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2023-5-5-156-160

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности формирования института публичных услуг в новейшей России, то есть, в постсоветский период до принятия в 2010 г. ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором законодательное регулирование муниципальных услуг получило свое логическое завершение. Отмечается, что публичные, в том числе муниципальные, услуги, своими теоретическими истоками имеют услуги экономического, гражданско-правового характера, часть которых на определенном историческом этапе приобретают повышенное общественное значение. При реализации муниципальных услуг по-прежнему имеет место проблема недостаточного их финансирования из местных бюджетов. Частично использованы более ранние авторские работы.*

***Ключевые слова:** муниципальные услуги, цивилистическая наука, государство, закон, бюджет.*

Институт муниципальных услуг в России появился сравнительно недавно. В начале 2000-х гг. это понятие фигурировало не иначе как в доктринальных толкованиях, и только в 2007 г., как будет показано ниже, законодатель закрепил его в нормативном тексте. Изначально же муниципальные услуги как вид публичных услуг (то есть, применительно к России государственных и муниципальных услуг) своими истоками уходят в понимание услуг, исследуемых в основном экономической и цивилистической науками. В этих науках услуги не имеют публичного характера и там доминирует позиция о том, что объем услуг и их характер различны в зависимости от исторической эпохи (по данной проблематике имеются труды таких авторов, как Г.Д. Касьянов, И.С. Королев, Л.В. Санникова, Л.А. Сосунова, Т.Н. Софина, Д.И. Степанов, Д. Хауэллс и др.). В частности, указывается, что в доиндустриальном обществе преобладали услуги личного характера, причем самой крупной по численности профессиональной группой была домашняя прислуга [1, с. 343].

В индустриальном обществе на первый план выходят услуги, занимающие вспомогательное положение при производстве (транспорт, ЖКХ, финансы, управление недвижимостью и др.), а также бытовые услуги (общественное питание, химчистки и др.). На первом этапе развитие промышленности обуславливало экспансию транспорта и услуг, связанных с движением товара. Затем стала развиваться сфера распределения (в виде оптовой и розничной торговли), финансов, операций с недвижимостью, страхования, и далее история развития услуг связывается с расширением сферы обслуживания населения [2, с. 36]. А поскольку экономические отношения регулируются прежде всего нормами гражданского права, то и понятие «услуга» первоначально было выработано в этой отрасли права.

Вместе с тем усложнение социальных отношений привело к необходимости отграничения гражданско-правовых услуг (имеющих частный характер) и публичных услуг. Соответственно многие признаки гражданско-правовых услуг перешли к публичным услугам, являясь их теоретической и правовой первоосновой. Развитие

публичных услуг, в свою очередь, активизировал правотворческую деятельность государства в данной сфере общественных отношений, поскольку потребовалось более тщательное правовое регулирование государственных (затем и муниципальных) услуг в специальных законах, причем сначала речь шла только о государственных услугах. Так, в 1990-х гг. в российском законодательстве закреплялось понятие «социально-культурных услуг», под которыми ГОСТ 1994 г. определял «услуги по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержанию нормальной жизнедеятельности. Социально-культурные услуги обеспечивают поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства. К ним могут быть отнесены медицинские услуги, услуги культуры, туризма, образования и т.д.» [3].

В 1995 г. был принят ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» [4], где речь идет о «социальных услугах» лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, при этом под социальными услугами понимаются действия по оказанию отдельным категориям граждан социальной помощи, предусмотренной данным законом (ст. 2). Здесь «социальная услуга» понимается в узком смысле. В ч. 2 ст. 6 этого закона устанавливалось, что государственные стандарты социального обслуживания утверждаются Правительством России, однако в 2002 г. было внесено изменение, согласно которому стандарты должны были устанавливаться «в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации», но, видимо, и это предписание было не выполнено, и изменениями в этом законе от 22 августа 2004 г. данная задача была возложена на субъекты Федерации, что свидетельствовало о сложности регулирования института публичных услуг, к которым безусловно относятся и социальные услуги (в 2013 г. указанный закон утратил силу и был принят новый ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»,

однако в рассматриваемых аспектах ситуация по сути сохранилась).

Можно предположить, что отмеченные противоречивые подходы обуславливались сложным выбором стратегии дальнейшего развития социальной государственной политики России, имея в виду, с одной стороны, трудности финансового обеспечения услуг, а с другой стороны – указание ст. 7 Конституции России о том, что Россия провозглашается социальным государством. В этой связи следует заметить, что в литературе выделяются две основные модели социальной государственной политики, имеющие существенные различия во взглядах на развитие социального государства: социал-демократическая и либеральная, которые подробно исследованы (в числе авторов В.П. Милецкий, Н.А. Волгин, Н.Н. Гриценко, О.В. Родионова, В.А. Торлопова, Ф.И. Шарков и др.). Первая модель предполагает, что рынок как основной регулятор общественных процессов не во всем эффективен и позитивно действует лишь на микроэкономическом уровне. Однако на макроэкономическом уровне он неэффективен. Распределение целого ряда товаров и услуг (предметов первой необходимости, лекарств, образования, здравоохранения, жилья) на основе рыночных отношений усиливает социальное неравенство и порождает напряженность в обществе. Эти противоречия рыночных отношений можно разрешить в рамках социальной политики посредством принятия блока соответствующих законов, защищающих социальные права граждан. Социал-демократическая концепция социальной политики предполагает строгий контроль и принудительные меры со стороны государства над системой рыночных отношений. Что касается либеральной социальной политики, то ее обычно рассматривают как функцию «государства социальных услуг». Под этим подразумевается: отказ от патернализма, когда государство перестает жестко детерминировать поведение человека в социальной сфере.

В известном Указе Президента РФ 2004 г., давшем старт административной реформе [5], а также в утвержденной не-

сколько позже Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг. [6], уже обособляется государственная услуга. При этом в Указе Президента РФ уже дается некоторое толкование. Так, в отношении государственной услуги указывалось, что «под функциями по оказанию государственных услуг понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц» (п.«д» ч.2). Однако спустя два с небольшим месяца указанная формулировка была изменена, и стала иметь следующий вид: «под функциями по оказанию государственных услуг 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 законами» [7]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что определены по меньшей мере три важнейшие сферы, в которых органы исполнительной власти государства обязаны оказывать публичные услуги – образование, здравоохранение, социальная защита населения. Новеллой является и указание на то, что услуги предоставляются не только гражданам, то есть физическим лицам, но и организациям, то есть юридическим лицам.

Если иметь в виду муниципальной услуги, то развитие соответствующей терминологии в федеральных актах также началось с реализацией административной реформы, причем первоначально использовались несколько иные термины. Так, в приказе Минфина РФ от 14 сентября 2005 г. появились термины «услуги, оказываемые муниципальными учреждениями», «услуги, оказываемые учреждениями, находящимися в ведении органов власти городских округов», «услуги, оказываемые учреждениями, находящимися в ведении

органов власти муниципальных районов», «услуги, оказываемые учреждениями, находящимися в ведении органов власти поселений». А 27 декабря 2005 г. в БК РФ был введен термин «муниципальные услуги» [8]. Но здесь муниципальные услуги лишь обозначались, но никоим образом не раскрывались.

После этого муниципальные услуги стали активно вводиться в правовые акты разных уровней. Так, в 2008 г. в Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» было внесено изменение, согласно которому вводился термин «муниципальные услуги», которые при этом указывались в контексте необходимости разработки для них соответствующих стандартов и административных регламентов. Законодательное определение муниципальных услуг в его современном понимании впервые появился лишь в 2007 г., когда соответствующим федеральным законом были внесены очередные изменения в БК РФ, согласно которым в ст. 6 были введены следующие положения: «государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам – услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления)»; «государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг».

Однако такой подход законодателя к закреплению института муниципальных услуг вызвал ряд критических замечаний в муниципально-правовой литературе, где проблематике, связанной с публичными услугами, а в их рамках и с муниципальными услугами, после начала администра-

тивной реформы (2004 г.) стало уделяться все и больше внимания. Указанные и другие смежные проблемы были отчасти решены с принятием в 2010 г. ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [9], где, наконец, законодатель на системном уровне отграничил государственные и муниципальные услуги и дал соответствующие законодательные толкования, в том числе четко указывается, что и органы местного самоуправления в лице прежде всего местных администраций также должны оказывать

соответствующие муниципальные услуги. Здесь же заметим, что если правовое регулирование института муниципальных услуг в целом имеет логическое завершение, то фактически их реализация вызывает сложности, и основной фактор прежний – нехватка финансовых ресурсов ввиду скудных местных бюджетов [10]. В этой связи, как представляется, необходимо более тщательно выявлять наиболее нуждающихся жителей муниципальных образований и предоставлять им определенные льготы.

Библиографический список

1. Санникова Л.В. Проблемы формирования понятия услуги в условиях перехода к постиндустриальному обществу // Социально-экономическое развитие и международные отношения. – М., 2004. – С. 342-346.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования / Пер. с англ. В.Л. Иноземцева. – М.: Академия, 1999. – 783 с.
3. ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения» (утв. Постановлением Госкомстата России от 21.02.1994 г. N 34) // Юридический справочник руководителя. 1994. № 4.
4. Федеральный закон от 10.12.1995 N 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.05.2023 г.).
5. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 12 марта 2004.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 N 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. N 46. Ст. 4720.
7. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 20 мая 2004.
8. Федеральный закон от 27.12.2005 N 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 30 декабря 2005.
9. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.05.2023 г.).
10. Филимонова Е.А. Финансовые ресурсы муниципального образования как условие предоставления муниципальных услуг // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2021. – №8. – С. 2-5.

**MUNICIPAL SERVICES: SOCIAL AND LEGAL ORIGINS
AND LEGISLATIVE REGULATION
IN THE 1990S – EARLY 2000S**

I.V. Uporov, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*

S.V. Moshkin, *Candidate of Legal Sciences*

**Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
(Russia, Krasnodar)**

***Abstract.** The article discusses the features of the formation of the institution of public services in modern Russia, that is, in the post-Soviet period before the adoption in 2010 of the Federal Law "On the organization of the provision of state and municipal services", in which the legislative regulation of municipal services received its logical completion. It is noted that public, including municipal, services, have their theoretical origins in services of an economic, civil law nature, some of which, at a certain historical stage, acquire increased social significance. In the implementation of municipal services, there is still a problem of their insufficient financing from local budgets.*

***Keywords:** municipal services, civil science, state, law, budget.*