

Н. И. Шикун

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Статья посвящена проблемам правового регулирования института муниципальных услуг. Автор рассматривает понятие муниципальной услуги, а также субъектный состав лиц, оказывающих такие услуги.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальная услуга; местная администрация; органы местного самоуправления.

N. I. Shikun

THE POWERS OF LOCAL AUTHORITIES TO FIX AND ORGANIZE PUBLIC HEARING: LEGISLATION PROBLEMS AND WAYS OF SOLUTION

The article is devoted to problems of the legal regulation of the institute of municipal services. The author examines the definition of municipal service and also the subject composition of those, who render such services.

Key words: local self-government; municipal service, local authorities; local government.

Институт публичных услуг является достаточно новым институтом в российском законодательстве. 27 июля 2010 г. был принят Федеральный Закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ), однако, несмотря на его принятие, остается ряд вопросов, связанных с разграничением понятий «муниципальная услуга» и «функция», определением самого понятия «муниципальная услуга», а также с составом лиц, предоставляющих муниципальные услуги.

Базовым правовым актом, регулирующим правоотношения в сфере оказания муниципальных услуг, является вышеуказанный Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ. Необходимо отметить, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ) в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. Деятельность же по предоставлению муниципальных услуг представляет собой осуществление функций органов местного самоуправления в пределах установленных полномочий, то есть, относится непосредственно к осуществлению местного самоуправления. Однако Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ не упоминает ни общих принципов, ни начал, связанных с осуществлением и предоставлением муниципальных услуг. Стоит согласиться с С. А. Кирсановым (Кирсанов, 2008, с. 30–42), что Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ лишь раскрывает основную номенклатуру муниципальных услуг через перечень вопросов местного значения, содержащийся в статьях 14, 15, 16 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ. Полагаем, что правовые основы оказания муниципальных услуг должны были найти свое отражение именно в Федеральном законе от 6.10.2003 № 131-ФЗ и получить свое дальнейшее развитие в Федеральном Законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ.

Необходимо обратить внимание на то, что в ряде Постановлений Правительства Российской Федерации¹, Постановлений органов государственной власти субъектов РФ², муниципальных правовых актов³ слова «функция» и «услуга» используются как синонимы. Попробуем разобраться и установить, насколько это обоснованно и что такое муниципальная услуга.

Первоначальный проект Федерального Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ, внесённый в Государственную Думу депутатами Т. Л. Воложинской, Н. В. Панковым, В. Н. Плигиным, В. В. Рязанским, В. С. Тимченко, И. А. Яровой, содержал оба термина. Правовое управление аппарата Государственной Думы и Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления не поддержали данные в проекте закона определения. Таким образом, на сегодняшний день легального определения термина «муниципальная функция» не существует. Теоретически термин «функция» (functio) в переводе с латинского языка характеризуется как совершение, исполнение, отношение двух (группы) объектов (Философский энциклопедический словарь, 1988, с. 719). Кроме того, «функция» определяется как деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление какого-либо объекта в данной системе отношений; роль; назначение (Советский энциклопедический словарь, 1984, с. 1430) или – отправление, деятельность; обязанность, круг деятельности; назначение, роль (Краткий словарь иностранных слов, 1992, с. 666). Под «функцией» В. Г. Афанасьев понимает «целенаправленную, активную деятельность системы» (Афанасьев, 1980, с.132). М. И. Байтин считает, что функцией называется «направление влияния (воздействия) на правовую реальную действительность, в которой отражаются сущность явления, его назначение и закономерности развития» (Байтин, 2001, с. 138). Функцией государства Б. Н. Топорин понимает «направление и содержание деятельности государства, обусловленное назначением государства и характером стоящих перед ним задач» (Топорин, 2001, с. 1176). Аналогичное определение дает Н. И. Магузов (Магузов, 2002, с. 56). В. А. Толстяк считает, что содержание функций показывает, «... что делает государство, чем занимаются его органы, какие вопросы они решают» (Толстяк, 1995, с. 22). Под функциями государства, по мнению С. А. Комарова, подразумеваются «... и основные направления (стороны, виды) деятельности государства, и его непосредственная практическая деятельность, имеющая предметно-политический и социальный характер, и социальные направления деятельности как внутри, так и вовне государства» (Комарова, 1996, с. 72–73). Под функцией органов управления – виды управленческой деятельности, выполнение которых поручено данному органу в соответствии с утвержденным Положением об органе управления (Райзберг, 2006). В свою очередь, О. Е. Кутафин таковыми понимает основные направления муниципальной деятельности (Кутафин, 2006, с.126). Как указывает И. И. Овчинников, функции местного самоуправления определяются устойчивостью и стабильностью, ибо в них проявляется постоянное, целенаправленное воздействие населения, органов местного самоуправления на муниципальные отношения в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения (Овчинников, 1999, с. 108–109).

Можно сделать вывод, что функции органов местного самоуправления – это устойчивые, относительно самостоятельные, наиболее общие виды деятельности и сама деятель-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 марта 2011 г., № 442-р «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде»//СЗРФ.2011.№ 13.Ст.1787; Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 N 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» // СЗ РФ.2005.№ 47. Ст. 4933.

² Постановление Администрации Псковской области от 24 ноября 2010 г., № 433 «О создании государственной информационной системы «Государственные и муниципальные услуги (функции) в Псковской области»//Псковская правда.2010. № 265-266.

³ Постановление Администрации города Пскова от 11 марта 2011 г., № 346 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг»//Псковские новости.2011. № 18.

ность, направленные на достижение целей местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

В гражданском праве под услугами понимают действия, результат которых не имеет овещественного выражения и не может быть гарантирован (Сергеев, 2000, с. 543). В соответствии со статьей 38 Налогового кодекса РФ услугой является деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности. Согласно Приказу Росстата под услугами понимаются полезные результаты производственной деятельности, удовлетворяющие определенные потребности граждан, но не воплощающиеся в материально-вещественной форме, на которую могли бы распространяться права собственности. Н. С. Бондарь отмечает, что услуга как таковая предполагает совершение одним лицом некоторых действий (деятельности), приносящих пользу другому лицу (лицам), оказание ему (им) помощи, поддержки (2008, с. 416). В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ присутствует определение услуги, оказываемой органом местного самоуправления, – 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 г. № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований.

Таким образом, характеризующим словом для обоих терминов является слово «деятельность». Ключевым моментом для разграничения данных понятий, на наш взгляд, является то, что функция – деятельность в пределах полномочий, в силу чего подлежит императивной реализации, например – утверждение, изменение бюджета является отдельным направлением и деятельностью органа местного самоуправления. Данная функция осуществляется в пределах полномочий, исходя из интересов населения муниципального образования. Тогда как услуга – это деятельность в пределах полномочий, но осуществляемая по запросу конкретного заявителя, в которой он лично заинтересован, имеющая для него полезность. Так, функцией органа местного самоуправления является управление и распоряжение муниципальным имуществом, которое осуществляется в интересах всего населения в различных формах (сдача в аренду, продажа на торгах, приватизация), а приватизация квартиры по заявлению гражданина будет являться конкретной муниципальной услугой. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» впервые было сформулировано, что под функциями органов власти по оказанию государственных услуг понимается предоставление органами 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. Следовательно, оказание услуг в целом законодателем было признано функцией органов власти, поэтому использование данных терминов как синонимов не верно. Таким образом, органы местного самоуправления в рамках своих полномочий осуществляют функции по оказанию муниципальных услуг на основе обращений заявителей. Отделив услугу от функции, мы до конца не уяснили, что такое муниципальная услуга.

Исторически впервые такой термин, как муниципальная услуга, появился в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ). В настоящий момент статья 6 БК РФ определяет муниципальную услугу следующим образом – это услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. Как мы видим, определение не раскрывает суть муниципальных услуг, определяя их только через субъектный состав. Необходимо отметить, в Федеральном Законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ также отсутствует понятие муниципальной услуги. В нем, в отличие от внесенного в Государственную Думу проекта, присутствует опре-

деление муниципальной услуги, оказываемой органами местного самоуправления. Указанное определение приведено выше. Таким образом, услуга – это, прежде всего, деятельность, результат которой не гарантирован (можно как получить разрешение на строительство, так и получить отказ). Имеет значение сама деятельность, при этом всегда присутствует личная заинтересованность (направленность на удовлетворение потребности), а оказание услуги влечет наступление правовых последствий или возникновение документа.

Вообще, присутствует два подхода к определению муниципальной услуги, один из которых базируется на их широком понимании, в соответствии с БК РФ, второй – более узком. Так, С. А. Кирсанов (Кирсанов, 2008, с. 30–42), анализируя муниципальную услугу, утверждает, что в широком смысле под муниципальной услугой следует понимать услуги, обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ, а также уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения. Муниципальные услуги представляют собой совокупность процесса и результата целевой деятельности органа местного самоуправления и хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования по удовлетворению конкретной социальной потребности жителей муниципального образования, а также сопутствующие товары, работы, услуги, без использования которых невозможно надлежащее производство муниципальной услуги. Что касается иного подхода, то его высказал С. Шипов, который пояснил, что есть подход Бюджетного кодекса РФ, по которому к муниципальной и государственной услуге можно отнести практически все, а есть подход Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ, по которому к муниципальной услуге относятся только услуги, оказываемые органом местного самоуправления по заявлению граждан. Общий критерий – наличие заявления граждан. Разница в подходах связана с определением субъектов, которые предоставляют муниципальные услуги. С. Шипов полагает, что противоречия между определением муниципальной услуги в Бюджетном кодексе и Федеральном Законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ нет, так как последний раскрывает услуги в собственных целях, а у БК РФ имеются иные цели и задачи. Представляется, что это не совсем верно. Определение услуги в БК РФ действительно содержит недостатки юридической техники, не раскрывает её сущности. Исходя из наименования Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ – «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» – можно было ожидать, что именно данный правовой акт является комплексным по данному вопросу и должен содержать понятие муниципальной услуги в целом. В противном случае, если законодатель преследовал цель дать определение только услуг, оказываемых в целях данного Закона, то наименование закона стоило бы изменить, указав следующее наименование: Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг органами государственной власти и местного самоуправления». Полагаем, что исходя из наименования закона, именно он должен содержать общее понятие муниципальной услуги в целом для всего законодательства. Кроме того, на наш взгляд, понятийный аппарат, используемый законодателем в различных законах, должен быть гармонизирован, и один и тот же термин не должен использоваться в различных законах с различным значением в целях применения отдельных законов.

Важным является вопрос об определении круга субъектов, оказывающих такую услугу. Буквальное толкование вышеуказанной нормы права Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ, ст. 6 БК РФ, а также ряд остальных норм БК РФ («казенное учреждение», «бюджетное задание») и статьи 69.1 БК РФ позволяет нам уяснить субъектный состав правоотношений по оказанию муниципальных услуг, предлагаемый БК РФ:

- 1) органы местного самоуправления;
- 2) муниципальные учреждения;
- 3) иные юридические лица в случаях, установленных законодательством.

Однако при анализе норм Федерального Закона от 27. 07. 2010 № 210-ФЗ мы сталкиваемся с иным подходом к определению субъектного состава правоотношений по оказанию муниципальных услуг. Субъектами предоставления муниципальной услуги являются только

местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия. Из содержания статьи 34 Закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ следует, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Следовательно, местная администрация является основным субъектом оказания муниципальных услуг, что, безусловно, связано с ее статусом исполнительно-распорядительного органа общей компетенции. Иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения, могут являться субъектами, предоставляющими муниципальные услуги, если таковые имеются в муниципальном образовании.

Услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями, другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), напрямую не названы законом в качестве муниципальных услуг, а лица, оказывающие их, не отнесены к субъектам предоставления муниципальных услуг. Последнюю категорию лиц по Федеральному Закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ составляют организации, участвующие в предоставлении муниципальных услуг, но, как следует из смысла Закона, их не оказывающие.

Таким образом, исходя из буквального толкования норм права, можно сделать вывод о том, что субъектами оказания муниципальных услуг являются только местная администрация и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия. В поддержку такого вывода Федеральная антимонопольная служба в своих Методических рекомендациях по осуществлению антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) услуг отметила: «Согласно определению, государственная (муниципальная) услуга является деятельностью органа власти (органа местного самоуправления) по реализации функций этого органа в пределах его полномочий, осуществляемой по запросам заявителей. Предоставлять муниципальные услуги могут только органы местного самоуправления. Перечень органов, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги, является закрытым. Предоставление государственной (муниципальной) услуги организациями, не указанными в пунктах 1, 2 статьи 2 Закона о государственных и муниципальных услугах, является нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части наделяния хозяйствующих субъектов функциями и правами органов государственной власти (органов местного самоуправления)». Ряд авторов, например А. Н. Борисов, С. Шипов, относят к субъектам оказания муниципальных услуг только органы местного самоуправления (Борисов, 2011, с. 6). Таким образом, возникает вопрос: действительно ли Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ регулирует только правоотношения, связанные с предоставлением услуг органами местного самоуправления, следовательно, содержание закона расходится с его наименованием, а также он не согласуется в данной части с нормами БК РФ.

Статья 1 Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ указывает, что его действие распространяется на правоотношения по предоставлению муниципальных услуг местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия. Логично предположить, что данный федеральный закон, несмотря на название, на самом деле имеет более узкий предмет правового регулирования и не охватывает вопросы предоставления услуг иными субъектами, определенными в БК РФ. Если исходить из данного подхода, то следует признать существование пробела в правовом регулировании предоставления муниципальных услуг иными лицами. Часть 3 ст. 1 Закона об услугах всё же упоминает в качестве субъектов предоставления услуг муниципаль-

ных учреждений и других организаций, но при этом прямо не называет такие услуги муниципальными. Возникает вопрос: являются ли муниципальные учреждения и иные организации субъектами предоставления муниципальных услуг?

Правовой статус муниципальных учреждений закреплен в ст. 120 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), которая определяет, что они могут быть созданы муниципальным образованием. Муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным учреждением. Понятие автономного учреждения содержится в статье 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», где сказано, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). Понятие бюджетного учреждения содержится в статье 9.2. Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», где сказано, что бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий, соответственно, органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Понятие казенного учреждения мы находим в ст. 6 БК РФ – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Таким образом, все нормативные акты указывают учреждения в качестве субъектов оказания муниципальных услуг. Обращаясь к Федеральному Закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ, мы видим, что в ч. 3 ст. 1 сказано, что услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг. Таким образом, Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ, во-первых, включает данные услуги в реестр муниципальных услуг, тем самым ставит, на наш взгляд, знак равенства между услугами и муниципальными услугами, а во-вторых, раскрывает их содержание через понятие муниципального задания (заказа), содержащегося в ст. 6 БК РФ. В статье 6 БК РФ сказано, что государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Из вышеуказанных норм права можно сделать однозначный вывод о том, что ни о каких других услугах, помимо муниципальных, в Федеральном Законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ речь не идет, и что муниципальные учреждения оказывают муниципальные услуги наряду с органами местного самоуправления.

Полагаем, что Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ был задуман как комплексный правовой акт, регулирующий понятие, порядок и иные вопросы предоставления муниципальных услуг, поэтому формулировка ч. 1 ст. 1 и п. 2 ст. 2 в части ограничения субъектного состава лиц, предоставляющих муниципальные услуги, не верна. Полагаю, что вышеуказан-

ная норма права должна быть изменена, тогда это будет соответствовать названию Закона и объективным потребностям: регулирования правовых отношений по оказанию государственных (муниципальных) услуг всеми субъектами. В ином случае необходим закон, регулирующий данные вопросы, но при этом нет необходимости дублировать нормы права об административном регламенте оказания услуг, информационном предоставлении услуг и т. д. На наш взгляд, в часть 3 статьи 1 Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ должны быть внесены изменения, уточняющие, что услуги, предоставляемые учреждениями, являются (государственными) муниципальными, в законе должно быть дано определение муниципальной услуги, а не муниципальной услуги, оказываемой органами местного самоуправления.

Третий вид субъектов, оказывающих муниципальные услуги по БК РФ, – это иные юридические лица в случаях, установленных законодательством. Случаев, установленных законодательством, ч. 3 ст. 1 Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ не содержит. Статьей 69.1. БК РФ установлена возможность предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Наименование таких субъектов отсутствует. При этом надо отметить, что не называет их и Федеральный Закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ. Часть 2 ст. 1 Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ вводит понятие организаций, участвующих в предоставлении услуг, но, по смыслу Закона, их не оказывающих. Исходя из совокупного толкования ч. 2 ст. 1 и п. 5 ст. 4, к таковым относятся многофункциональные центры, которые не оказывают услуги, а осуществляют организацию оказания услуг. Таким образом, анализ действующего законодательства не содержит перечня иных юридических лиц, оказывающих муниципальные услуги или случаев оказания таких услуг. Оказание муниципальных услуг иными юридическими лицами, на наш взгляд, входит в противоречие с ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как деятельность по осуществлению функций органов местного самоуправления представляет собой осуществление публичной функции и несовместима с деятельностью хозяйствующих субъектов. Мы полагаем, что из ст. 6 БК РФ должно быть исключено упоминание о других организациях помимо муниципальных учреждений. Статья 6 БК РФ может быть изложена следующим образом: услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями самостоятельно либо через многофункциональные центры на основании соглашения о взаимодействии.

Отдельно необходимо обратить внимание на то, могут ли организации, в которых размещается муниципальный заказ, являться субъектами оказания муниципальной услуги. Как следует из Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», муниципальный заказ направлен на удовлетворение муниципальной нужды. Под муниципальной нуждой понимается обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков. Таким образом, направленность данного действия на удовлетворение потребностей органа местного самоуправления исключает, на наш взгляд, понимание возможности оказывать муниципальную услугу лицами, выполняющими муниципальный заказ. Подводя итог, можно сказать, что муниципальная услуга представляет собой деятельность по реализации функций органов местного самоуправления, которая может осуществляться лишь следующими субъектами: местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, а также муниципальными учреждениями (казенными, бюджетными, автономными). Эта деятельность может оказываться ими самостоятельно либо через многофункциональные центры.

Исходя из вышесказанного, определение муниципальной услуги может быть сформулировано следующим образом. Муниципальная услуга – деятельность местной администрации и иных органов местного – самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительные полномочия, муниципальных учреждений по реализации функций органов местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, представляющего муниципальную услугу, 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. На наш взгляд, часть 3 ст. 1 Федерального Закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ перед словом «услуги» должна быть дополнена словом «муниципальные», а слова «и другие организации» должны быть исключены из ее текста, также как и из определения ст. 6 БК РФ, ст. 69.1 БК РФ в силу противоречия ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Нормативно-правовые акты

- 1) Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
- 2) Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
- 3) Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
- 4) Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
- 5) Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 6) Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, N 30 (ч. 1). Ст. 3105.
- 7) Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3434.
- 8) Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
- 9) Федеральный Закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
- 10) Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
- 11) Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 N 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.
- 12) Распоряжение Правительства РФ от 17 марта 2011 г., № 442-р «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. Ст. 1787.
- 13) Приказ Росстата от 23.07.2009 г., № 147 «Об утверждении Указаний по заполнению в формах федерального статистического наблюдения показателя «Объем платных услуг населению» // Вопросы статистики. 2009. № 12.
- 14) Постановление Администрации Псковской области от 24 ноября 2010 г., № 433 «О создании государственной информационной системы «Государственные и муниципальные услуги (функции) в Псковской области» // Псковская правда. 2010. № 265-266.

15) Постановление Администрации города Пскова от 11 марта 2011 г., № 346 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг» // Псковские новости. 2011. № 18.

16) Методические рекомендации по осуществлению антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) услуг / Федеральная антимонопольная служба // СПС «КонсультантПлюс». – Документ официально не опубликован.

Литература

1. Афанасьев В. Г., 1980. Системность и общество. М. : Политиздат.
2. Байтин М. И., 2001. Сущность права. Саратов : СГАП.
3. Боднарь Н.С., 2008. Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституализация муниципальной демократии в России. М. : Норма.
4. Борисов А. Н., 2011. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). М. : Юстицинформ.
5. Гражданское право. 2000. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Т. 2. М. : Проспект.
6. Кирсанов С. А., 2008. Муниципальные услуги как вид публичных услуг. Управленческое консультирование. № 4.
7. Комаров С. А., 2012. Общая теория государства и права: курс лекций. М. – СПб. : Издательство Юридического института.
8. Краткий словарь иностранных слов, 1971. /Сост. С. М. Локшина. М. : Советская энциклопедия.
9. Кутафин О. Е., 2006. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. Изд. 3-е, перераб. и доп. М. : ТК Велби, из-во Проспект.
10. Овчинников И. И., 1999. Местное самоуправление в системе народовластия. М. : ИГиП РАН.
11. Официальный сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. Доступен на: URL:[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=254940-5&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=254940-5&02) (дата обращения: 28. 02. 2012)
12. Советский энциклопедический словарь, 1984. / Под ред. А. М. Прохорова. Изд. 3-е. М. : Советская энциклопедия.
13. Современный словарь иностранных слов, 1992. М. : Русский язык.
14. Современный экономический словарь, 2006. / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева Е. Б. М. : Инфра-М.
15. Теория государства и права, 2002. /Под ред. Матузова. М. : Юрист.
16. Толстяк В. А., 1995. Основы теории государства. Нижний Новгород.
17. Философский энциклопедический словарь, 1988. М. : Советская энциклопедия.
18. Юридическая энциклопедия, 2001. / Под ред. Б. Н. Топорина. М. : Юрист.