

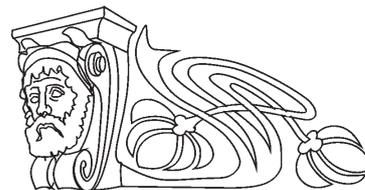


УДК 342.849.14

ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ УСЛУГИ

З. К. Бабаева

аспирант кафедры таможенного, административного и финансового права,
Саратовский национальный исследовательский государственный университет
имени Н. Г. Чернышевского
E-mail: orchideyamag@mail.ru



Введение. Правовая регламентация предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации имеет свои характерные черты и особенности, что обуславливает и определенную специфику предоставления таких услуг. В статье представлено теоретическое понимание понятий и функций предоставления государственных и муниципальных услуг. Административная реформа в качестве необходимого результата осуществления основных ее мероприятий обозначила достижение качественного организационного обеспечения реализации правоустанавливающей и правоприменительной функций государства. Утверждение в черед приоритетов вопросов оказания публичных услуг органами государственной власти и местного самоуправления гражданину и бизнесу стало значимой новеллой государственного и муниципального управления. **Цель.** Основная цель статьи состоит в решении проблем, возникающих по поводу разграничения понятий и функций в сферах организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг. **Результаты.** Дан анализ сущности и функций государственных и муниципальных услуг, а также проведено сравнение различных авторских подходов по данной проблематике. **Заключение.** Полагаем, что государственные (муниципальные) функции должны быть отнесены к исполнительно-распорядительной деятельности соответствующих органов власти, а сами государственные (муниципальные) услуги – к непосредственному предоставлению лицам соответствующих услуг. Однако приведенные определения не устанавливают четкого различия между указанными понятиями, что при их практической реализации или предоставлении может привести к неоднозначному толкованию.

Ключевые слова: понятие, функции, государственные услуги, муниципальные услуги.

DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-1-113-120

Введение

В ст. 18 Конституции РФ [1] сказано, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и гарантируют-ся правосудием.

Для взаимодействия органов государственной власти, организации правовых механизмов власти и общества при оказании государственных и муниципальных услуг в июле 2010 г. был принят Федеральный закон от № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [2], в котором установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления должны: оказывать

государственные или муниципальные услуги соответственно административным регламентам; гарантировать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, равным образом в прочих формах по выбору заявителя; предоставлять в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации документы и информацию, обязательные для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также получать от них такие документы и сведения [3, с. 29–30].

Под «услугой» чаще всего понимается вид необходимой и практической деятельности, не составляющей материальных ценностей или независимого материального продукта. Понятие «государственные услуги» в Российской Федерации стало обширно применяться, в частности, с 2005 г. с началом административной реформы, в то же самое время во многих зарубежных странах государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг». По своему характеру услуги принято подразделять в научной литературе на государственные, публичные и социальные. «Государственная услуга в первую очередь квалифицирует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы», по утверждению Л. К. Терещенко [4, с. 15–16].

Цель

Основная цель статьи состоит в решении проблем, возникающих в разграничении понятий и функций вышеназванных услуг, в организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Результаты

В начале 2008 г. на общегосударственном уровне нормативными документами представлено следующее определение понятия «государственная (муниципальная) услуга» – это деятельность по исполнению запроса граждан и (или) организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав,



установлении юридических фактов, получении для их реализации в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, материальных и финансовых средств, а также в предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа исполнительной власти, включенным в реестр государственных (муниципальных) услуг согласно федеральному законодательству [5, с. 5].

Трудно подыскать более расплывчатую сферу правового регулирования, чем организация оказания государственных и муниципальных услуг. С момента осуществления административной реформы в России в административных регламентах органов государственной исполнительной власти предпринималась попытка урегулировать эти отношения, но итогом явились еще большая путаница и противоречивость законодательства.

Следует установить, что федеральным законодательством, а именно Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. [6], был отобран специальный вид органа исполнительной власти – федеральное агентство, который уполномочен осуществлять функции по оказанию государственных услуг. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. [2] (далее – Закон № 210-ФЗ) предусматривает свой перечень субъектов оказания государственных услуг, не ограниченный только органами государственной исполнительной власти. Наравне с ними перечисляются орган местного самоуправления, которому переданы исключительные государственные полномочия, а также орган государственного внебюджетного фонда. По действующему законодательству в данное время это могут быть также подведомственные государственные учреждения либо иные организации.

Согласно ст. 2 Закона № 210-ФЗ под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, которая выполняется по запросам заявителей в рамках введенных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, оказывающих государственные услуги [7]. Специфика услуг, определяемых настоящей статьей, выражается в осуществимости их оказания органами государственной власти или местного самоуправления. В этой связи предоставление надлежащих услуг связано с исполнением отдельных государственных функций либо полномочий муниципалитетов.

Различия в субъектном составе предполагают разделение услуг на две важнейшие и основополагающие группы:

1) государственные – предоставляемые органами государственной власти, причем в большинстве случаев федеральными, хотя действующее законодательство не содержит ограничений по привлечению в соответствующую сферу деятельности;

2) муниципальные – оказываются муниципальными органами и направлены на реализацию функций местного самоуправления, т.е. кроме субъектного ограничения данные услуги имеют территориальное ограничение и подлежат выполнению исключительно в пределах определенного муниципального образования. Муниципальное образование – по законодательству РФ, городское, сельское поселение (его часть), несколько поселений, объединенных общей территорией, иная территория, в пределах которой реализуется местное самоуправление, находятся муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Хотя отсутствие специальных указаний в отношении видов муниципальных образований означает, что данный вид услуги принадлежит к полномочиям органов местного самоуправления любых муниципальных образований.

Государственные услуги осуществляются от имени государства. Государственная услуга – это, по сути, любые действия органа власти, которые он обязан выполнить в отношении гражданина или организации, все, на что получатель имеет право при наличии соответствующих условий, что он имеет основания потребовать от государства по закону: выдача паспорта, пособия, оформление в качестве безработного, регистрация недвижимости, регистрация СМИ, а также оформление брака, предоставление субсидий, выписок, справок информирование, консультирование, рассмотрение обращений, дача разъяснений; иные виды услуг [8, с. 14].

В данное время на федеральном уровне насчитывается 845 государственных услуг и функций, координированных с непосредственным взаимодействием органов власти и граждан. Сведения более чем о 145 000 услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в среднем 175 услуг на субъект Российской Федерации) размещены в региональном разделе Федерального реестра государственных услуг. На муниципальном уровне, по оценке Минюста России, оказывается более 32 500 муниципальных услуг [3].

Функция – это отношение двух (группы) объектов, в котором изменение одного из них приводит к изменению другого [9, с. 138].

По мнению С. А. Комарова, функции государства – это важные (основные) направления



(стороны, виды) деятельности государства по осуществлению стоящих перед ним задач для приобретения определенных целей, обусловленных как классовой, так и остросоциальной его сущностью и социальным назначением [10, с. 72].

В отличие от работ, услуги носят непроизводственный характер, т.е. их результатом служит не создание материального или духовного объекта, а извлечение полезных свойств из этого объекта. Так, к примеру, предмет работы – написание учебника для студентов, а предмет услуги – обучение последних по данному учебнику.

Понятие «публичные услуги» подразумевает «обеспечение деятельности немаловажной направленности и имеет неисчерпаемый круг субъектов, обладающих ими» [11, с. 5]. Спецификой обладают и другие корреспондирующие права и обязанности сторон публичной услуги. В частности, изучив суть и содержание образовательных услуг, В. М. Сырых подчеркивает, что обязанность вуза проводить просветительскую деятельность вытекает из действующего законодательства и наличия у него свидетельства о государственной аккредитации, однако не из договора между студентом и вузом. У получающего образование отсутствует основание требовать выдачи диплома государственного образца на основании имеющегося договора. Диплом об образовании дается вследствие того, что выпускник вуза владеет обязательным уровнем знаний, умений, навыков и благополучно выдержал выпускные экзамены, а не в силу договора [7, с. 115].

Публичная власть, выделение которой в независимый элемент есть одно из важных условий формирования государства, призвана способствовать и гарантировать порядок в государстве, гарантировать удовлетворение, реализацию и защиту общественных интересов. В контексте функционирования системы публичной власти особое значение обретает вопрос разграничения понятий «публичные услуги» (государственные услуги, муниципальные услуги) и «функции публичной власти» (государственные функции, функции местного самоуправления).

В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. (утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р [12]) Закон № 210-ФЗ представлен в качестве «правовой базы для осуществления важных мероприятий административной реформы» (разд.1).

Объем содержания понятия «публичные услуги» модифицируется в зависимости от контекста, времени, места, социальных норм, исторического развития данного понятия, кон-

цепций, относящихся к роли государства и природы рынка. Объем оказываемых государством услуг также зависит от имеющихся у государства ресурсов, соответственно, подходы к определению публичных услуг вполне различаются в цивилизованных странах и развивающихся. Притом многое зависит и от того, кому и на каких условиях предоставляются публичные услуги, кто именно их оказывает.

Термин «публичные услуги» может применяться для обобщенного определения услуг, признаваемых как «общественное» или «общее» благо. Такое понимание данного термина формируется на секторальном подходе и фокусируется на том, что конкретно предоставляется, какие конкретно блага или возможности. Публичные услуги также можно рассматривать как услуги, предоставляемые широкой общественности. С понятием обязательств по предоставлению «универсальных, всеохватывающих услуг» зачастую в европейском контексте отождествляется, например, такой подход к пониманию термина «публичные услуги».

В Конституции России услуга понимается как вид материальной деятельности (ст. 8, 74). В Гражданском кодексе формулирование услуги обуславливается ее пониманием как объекта гражданских прав. При этом услуга трактуется в качестве действия в рамках обязательственных отношений (ст. 128 ГК РФ). В России с 2003 г. применялся Общероссийский классификатор услуг населению, принятый Постановлением Госстандарта России от 28 июня 2003 г. № 163, в 2011 г. замененный Федеральным реестром государственных и муниципальных услуг (функций).

Бюджетный кодекс РФ (в редакции, действовавшей до 20 августа 2004 г.) сводил понимание услуги к минимальным государственным социальным стандартам (ст. 6). Социальную услугу как действие по оказанию отдельным категориям граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации, клиентам социальной службы помощи, предусмотренной Законом № 210-ФЗ трактует Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» [13, с. 42].

Генетически публичные услуги ближе стоят к процедурам позитивным или юрисдикционным, в которых собственно административное содержание уходит на второй план. Здесь отношения, связанные не с привлечением «неподчиненных» субъектов к ответственности, а с «реализацией» прав и исполнением обязанностей граждан и организаций, а также совершением юридически значимых действий в отношении заявителей» упорядочивает право [14, с. 62].



Бытует мнение, что деятельность государства представляет собой особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, определяющий главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом [15, с. 86]. Анализируя сказанное, можно охарактеризовать функции государства как важный механизм государственного воздействия и влияния на общественные процессы и отношения, определяющий главные направления и содержание его деятельности по управлению обществом. В самом широком смысле функция (как вытекает из смысла данного понятия) – это отношение, связь между государством и системой общественных отношений, причем на первый план тут выступает выявление и отражение указанной зависимости. Текущая взаимосвязь обнаруживается в том, что явление не может существовать в отрыве от функций, оно есть, потому что выполняет свои функции, т.е. функционирует. По тому, какие функции исполняет государство, каким образом происходит их реализация и насколько она эффективна, можно толковать о государстве, его основных чертах и перспективах его развития.

В функциях государства олицетворяется его сущность, та истинная роль, которую государство играет в решении основных вопросов общественного развития, и прежде всего в удовлетворении многообразных интересов населения страны [16, с. 153]. Иными словами, функции государства представляют собой ту роль, назначение, которое государство выполняет в организации общественных отношений.

Сущность функций государства, на которых базируется его функциональная инициативность, находится в организации, реализации и защите определенного государственного порядка.

Функции государства реализуют определенные субъекты, к которым Закон № 210-ФЗ причисляет федеральные органы исполнительной власти, государственные внебюджетные фонды, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления.

Следует отметить, что функции конкретных государственных органов формируются на основе функций государства, не могут им перечислить, из чего следует, что работа государственных органов должна находиться в плоскости основных функций государства. Содержание функции всякого государственного органа предопределено стоящими перед государством задачами, спецификой объекта государственного управления, особенностями сферы деятельности и самого государственного органа и т.п. [17].

Как уже отмечалось, само понятие «государственная услуга» достаточно новое для отечественной административно-правовой теории и тем более для управленческой практики. Например, даже в Указе Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» от 23 июля 2004 г. оказание государственных (публичных, социальных) услуг и регламентация процедур по их оказанию не выделены среди приоритетов. Однако в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» [18], утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336, отмечалось в качестве одного из ожидаемых результатов реализации «достижение качественного уровня осуществления государственных служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг». В программном для административной реформы в России Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2003 г. была обозначена цель – повышение эффективности государственного аппарата, в том числе за счет совершенствования административных процедур взаимодействия между гражданином и государством.

В этих условиях в качестве ключевой проблемы административной регламентации выступает разделение понятий «функция» и «услуга». Данная проблема, например, была наиболее существенной при разработке регламентов контрольно-надзорных функций в федеральных службах. Это вызвано во многом различным толкованием понятия «государственная услуга» в разных контекстах административной реформы.

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. дает информацию, что на федеральном уровне сформирован и поддерживается в актуальном состоянии перечень государственных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами (содержит около 850 полномочий). Следует обратить внимание, что Концепция в качестве объединяющего для понятий «услуга» и «функция» применительно к деятельности федеральных органов исполнительной власти нашла понятие «полномочие» [12].

«Услуга» – гораздо более узкое понятие по отношению к «функции» органа. Поэтому важно введение целого перечня признаков при определении публичных услуг, которые позволят отграничивать публичные услуги от иных функций органов публичной власти.



Помимо характерного субъектного состава, государственная услуга имеет особенную направленность: в основании ее лежит взаимодействие частного интереса (получателя государственной услуги) и публичного интереса, который состоит в обеспечении нормального функционирования общества, обеспечении социального назначения государства. Другими словами, в рассматриваемом правоотношении наряду с индивидуальным интересом получателя государственной услуги реализуется публичный интерес, определенный Ю. А. Тихомировым как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития» [19, с. 55].

Основываясь на сказанном, под государственной услугой понимаем урегулированную нормами права деятельность уполномоченного государственного органа или организации, направленную на удовлетворение потребностей, вытекающих из прав и свобод человека и гражданина, гарантированных государством, и реализацию функций государства.

Наравне с понятием «государственная услуга» существует понятие «публичная услуга», и нередко они используются как синонимичные. Подобный подход неприемлем, так как указанные правовые категории не тождественны. Публичная услуга направлена на удовлетворение общественно значимых (публичных) интересов и вытекает из функций государства. Удовлетворять общественно значимые интересы призваны государственные органы, а также негосударственные структуры, которым делегированы и поручены соответствующие полномочия. Государственные услуги также направлены на удовлетворение публичных интересов, однако субъектами их оказания являются государственные органы и организации. Таким образом, понятие «публичные услуги» шире понятия «государственные услуги».

В широком смысле основная, наиболее общая функция государства – управление обществом, его организация. Если перевести указанные отношения на язык рыночных отношений, то государство оказывает услугу обществу, причем данная услуга имеет особые формы проявления, о которых было сказано ранее. Вся совокупность функций государства есть комплексность способов проявления его активности. Она также может быть рассмотрена как подсистема государства. Отсюда все государственные функции действуют не сами по себе, а находятся в определенной связи, в некоей системе [20, с. 3–6]. Государство, как и любая открытая динамическая система, характеризуется качествами единства и целостности, активно взаимодействует со средой – природной и социальной [21].

Е. А. Шапкина считает, что проявлением договорной формы реализации функции государства выступает государственная услуга. Она органически сочетается с другими формами реализации функций, дополняет их и вместе с ними создает существенные условия для более эффективной деятельности государства. Развитие рыночной экономики и децентрализация государственного управления обуславливают повышение роли договорной формы в осуществлении функций государства в целом и института оказания государственных услуг в частности [22].

Вследствие отсутствия теоретической основы разграничения понятий «государственная функция» и «государственная услуга» в ряде регламентов федеральных и региональных органов исполнительной власти в разряд государственных услуг попали действия по предоставлению аккредитации, лицензий, разрешений, регистрации и т.п., которые, отнюдь, не имеют непосредственной целью удовлетворение собственных потребностей адресатом путем реализации подобных властных полномочий.

В свете положения ст. 2 Закона № 210-ФЗ, определяющего государственную услугу как деятельность по реализации функций государственных органов, делается еще более проблематичным существование двух видов административных регламентов по осуществлению функций и предоставлению услуг.

Из этих рассуждений следует, что целесообразно было бы законодательно разграничить действия по организации и по оказанию государственных и муниципальных услуг. Государственные и муниципальные органы власти должны заниматься только вопросами правового и материального обеспечения организации предоставления услуг, но не их прямым предоставлением. Они должны быть отделены от заказчиков услуг определенными посредниками, которые и призваны реализовывать государственные и муниципальные услуги. К их числу можно было бы отнести различные государственные (муниципальные) учреждения, организации, фонды и т.п.

Такой подход способствовал бы избавлению от не свойственной им деятельности государственных и муниципальных органов, оптимизировал бы их организационные и экономические основы функционирования, повысил бы эффективность решения управленческих задач, для которых они и созданы.

В связи с этим особую актуальность приобретает проблема создания единого механизма привлечения к административной ответственности лиц, задействованных в процедурах, связанных



с предоставлением государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, наделенными исполнительно-распорядительными полномочиями. Указанная проблема достаточно активно обсуждается не только на различных уровнях публичной власти, но и в научном сообществе [3].

Законодательную основу координации правоотношений, связанных с реализацией гражданами конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, образует Федеральный закон № 59-ФЗ [23]. Статьей 4 данного Закона обращение гражданина обусловлено как направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления [24, с. 20].

Наряду с этим для всех участников управленческого процесса в России очевидной является ограниченная и обусловленная способность системы государственного и муниципального управления к выполнению функций государственного управления и оказанию общественных услуг. Результаты российских исследований состояния системы свидетельствуют о пока еще низкой плодотворности системы публичной власти, коррумпированности, подкупности ее аппарата, низком уровне доверия граждан к институтам публичной власти, государственным и муниципальным служащим [13, с. 41].

Заключение

Мы считаем, что в ближайшем будущем решение вышеназванных проблем сделало бы его еще более полезным и эффективным посредством внесения в Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» соответствующих дополнений и изменений путем разграничения понятий и функций государственных и муниципальных услуг, увеличения объема, определения имеющихся у государства ресурсов и оказываемых государством услуг. Следовало бы законодательно устранить из числа услуг те их действия, которые они должны совершать на постоянной основе в силу закона и своего правового статуса. Полагаем, что в настоящее время в

нашем законодательстве определенно не установлены основные понятия, координирующие сферу оказания услуг, и следует корректно дифференцировать и разграничить понятия и функции предоставления государственных и муниципальных услуг. На наш взгляд, то, кому и на каких условиях оказываются и будут предоставляться услуги государственные, а также муниципальные, и кто именно их будет обеспечивать, играет немаловажную роль. Всех граждан РФ, в том числе иностранных граждан, проживающих на территории РФ, невзирая, в каком субъекте РФ они будут жить, необходимо обеспечить универсальными электронными картами, которые предназначены для удостоверения прав пользователей на получение государственных и муниципальных услуг.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.
3. *Нестеренко И. А.* К вопросу об административной ответственности за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 29–33.
4. *Тереженко Л. К.* Услуги : государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15–23.
5. О порядке разработки административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47, ст. 4933.
6. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945 ; 2004. № 11, ст. 945.
7. *Уваров А. А.* Проблемы правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг // Государство и право. 2012. № 2. С. 115–117.
8. *Амелин Р. В., Григорьева Е. А., Подсумкова А. А., Филатова А. В., Чаннов С. Е.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) / под ред. С. Ю. Наумова. Саратов, 2011. 214 п.
9. Большая советская энциклопедия : в 30 т. М., 1978. Т. 28. 592 с.



10. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. 6-е изд. СПб., 2001. 352 с.
11. Талатина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 3–9.
12. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы : утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.
13. Барциц И. Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10. С. 41–52.
14. Крусс В. И. Публичные услуги в контексте российской конституционализации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 59–70.
15. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. 384 с.
16. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 2008. 384 с.
17. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.
18. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (с изменениями и дополнениями) : указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 47, ст. 4664 ; 2002. № 47, ст. 4664.
19. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М., 1995. 496 с.
20. Ельцов А. В. Природа и сущность государства как основания выделения системообразующих функций государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 4. С. 2–6.
21. Мальцев Г. В. Право и «смена вех» в научной методологии // История государства и права. 2009. № 22. С. 44–47.
22. Шапкина Е. П. Государственные услуги как форма реализации государственно-частного партнерства // Законодательство. 2011. № 6. С. 52–58.
23. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.
24. Чачуа Е. Б. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в рамках Федерального закона № 210-ФЗ // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 18–22.

The Concept and Functions of State and Municipal Services

Z. K. Babaeva

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: orchideyamag@mail.ru

Introduction. Legal regulation of state and municipal services in the Russian Federation has its own characteristics and peculiarities,

which also determines the specific character of these services. This paper presents a theoretical understanding of the principles of state and municipal services. This article presents a theoretical understanding of the concepts and functions of state and municipal services. Administrative reform as a necessary result of the implementation of its major events marked the achievement of high-quality organizational support of the implementation of title and enforcement functions of the state. Adoption of a series of priority to the provision of services by public authorities and local authorities citizens and businesses has become the most important novel in the direction of the state and municipal government. **Purpose.** The main objective of the paper is due to the administrative reform, in addressing the problems arising in the delimitation of the concepts and functions of the organization and provision of state and municipal services. **Results.** This article analyzes the concept and functions of the aforementioned services and to compare the different approaches authors with regards to this issue. **Conclusion.** We believe that the state (municipal) services must be referred to the executive and administrative activities of the relevant authorities, and themselves state (municipal) services to the direct-providing entities related services. However, these definitions do not establish a clear distinction between these concept, which implies their specific identity, that when they practice or the provision could lead to varying interpretations.

Key words: concept, function, state services, municipal services.

References

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii 1993 g. Prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 g. (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF ot 30.12.2008 6-FKZ, ot 30.12.2008 7-FKZ, ot 05.02.2014 2-FKZ, ot 21.07.2014 11-FKZ [The Constitution of the Russian Federation 1993. Adoped by the popular vote 12.12.1993 g. (as amended by the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 6-FKZ, of 30.12.2008 7-FKZ, of 05.02.2014 2-FKZ. of 21.07.2014 11-FKZ)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398.
2. Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2010 g. № 210-FZ [On the organization of public and municipal services. Federal law of July 27, 2010 № 210-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 31, art. 4179.
3. Nesterenko I. A. K voprosu ob administrativnoi otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug [On the issue of administrative responsibility for violation of legislation on the organization of state and municipal services]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [Government and local government], 2014, no. 1, pp. 29–33.
4. Tereschenko L. K. Uslugi gosudarstvennye, publichnye, sotsial'nye [State services, public and social]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2004, no. 10, pp. 15–23.
5. O poryadke razrabotki administrativnykh reglamentov ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i administrativnykh reglamentov predostavleniya gosudarstvennykh uslug: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11 noyabrya



- 2005 г. № 1789-г [On the order of the Government of administrative regulations for performing state functions and administrative regulations of state services. Government Decree of 11.11.2005 № 679]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2005, no. 47, art. 4933.
6. O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: ukaz Prezidenta RF ot 9 marta 2004 g. № 314. [On the system and structure of federal executive bodies. Presidential Decree of 9 March 2004 № 314]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 11, art. 945.
 7. Uvarov A. A. Problemy pravovogo regulirovaniya organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug [Problems of legal regulation of the organization of state and municipal services]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2012, no. 2, pp. 115–116.
 8. Amelin R. V., Grigorieva E. A., Podsumkova A. A., Filatova A. V., Channov S. E. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 27 iyulya 2010 g. № 210-FZ «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» (postateinyi)* [Commentary to the Federal law of 27 July 2010 № 210-FZ «On the organization of state and municipal services» (itemized). Ed. by S. Yu. Naumov]. Saratov, 2011. 214 p.
 9. *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya*: v 30 t. [Great Soviet Encyclopedic: in 30 vol.]. Moscow, 1978. Vol. 28. 592 p.
 10. Komarov S. A. *Obschaya teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. 6-e izdanie* [The general theory of the state and law. Textbook. 6th ed.]. St. Petersburg, 2001. 352 p.
 11. Talapina E., Tikhomirov Yu. Publichnye funktsii v ekonomike [Public function in the economy]. *Pravo i ekonomika* [The right and economy], 2002, no. 6, pp. 3–9.
 12. Kontseptsiya snizheniya administrativnykh bar'ero v i povysheniya dostupnosti gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug na 2011–2013 gody: utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 10 iyunya 2011 g. № 1021-r [The concept of reducing administrative barriers and increasing the availability of public and municipal services for 2011–2013. It is approved as the order of the Government RF of 10 June 2011 № 1021-r]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2011, no. 26, art. 3826.
 13. Bartsits I. N. Ponyatie «publichnaya ushuga» v kontekste Federal'nogo zakona 210-FZ «Ob orgsnizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» i vne ego [Concept «public services» in the context of the Federal law 210-FZ «On the organization of state and municipal services» and outside]. *Gosudartstvo i pravo* [State and law], 2013, no. 10, pp. 41–52.
 14. Kruss V. I. Publichnye ushugi v kontekste rossiiskoi konstitutsionalizatsii [Public services in the context of the Russian constitutionalization]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 2014, no. 5, pp. 59–70.
 15. Morozova L. A. *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. 4-e izdanie pererabotannoe i dopolnennoe* [Theory of the state and rights. Textbook. 4th ed., rev. and add.]. Moscow, 2010. 384 p.
 16. Khropanyuk V. N. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of the state and rights]. Moscow, 2008. 384 p.
 17. O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ [On State Civil Service of the Russian Federation. Federal law of 27 July 2004 № 79-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 31, art. 3215.
 18. O federal'noi programme «Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2003–2005 gody)»: ukaz Prezidenta RF ot 19 noyabrya 2002 g, № 1336 [On the federal program «Reform of the Civil Service of the Russian Federation (2003–2005)» (as amended). Presidential Decree of 19 November 2002 № 1336]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 47, art. 4664.
 19. Tikhomirov Yu. A. *Publichnoe pravo: uchebnik* [Public law. Textbook]. Moscow. 1995. 496 p.
 20. El'tsov A. V. Priroda i suschnost' gosudarstva kak osnovaniya vydeleniya sistemoobrazuyuschikh funktsii gosudartstva [The nature and essence of the state as a base isolation system-state functions]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [Government and local government], 2010, no. 4, pp. 2–6.
 21. Mal'tsev G. V. Pravo i «smena vekh» v nauchnoi metodologii [Right and «volte-face» in scientific methodology]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2009, no. 22, pp. 44–47.
 22. Shapkina E. P. Gosudarstvennye ushugi kak forma realizatsii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Public services as a form of implementation of public private partnership]. *Zakonodatel'stvo* [Legislation], 2011, no. 6, pp. 52–58.
 23. O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 6 maya 2006 g. № 59-FZ [On the order consideration of citizens of the Russian Federation. Federal law of 27 May 2006 № 59-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no.19, art. 2060.
 24. Chachua E. B. Problemy realizatsii konstitutsionnykh prav grazhdan na obraschenie v gosudarstvennye organy i organy mestnogo samoupravleniya v ramkakh Federal'nogo zakona 210-FZ [Problems of realization of the constitutional rights of citizen to appeal to the state authorities and local self-government within Federal Law 210-FZ]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [Government and local government], 2014, no. 6, pp. 18–22.