

© Л.С. КОЗЛОВА, Т.Д. САДОВСКАЯ

Тюменский государственный университет
kozlova_l_s@mail.ru, std-tsu@yandex.ru

УДК 342.9

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ
(ПО МАТЕРИАЛАМ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА ТЮМЕНИ)**

**THE SELECTED ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE
AND LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL SERVICES PROVISION
(BASED ON THE DATA, PROVIDED BY TYUMEN ADMINISTRATION)**

АННОТАЦИЯ. С принятием Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и аналогичных законов субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления сформировали систему муниципальных административно-правовых актов, обеспечивающих их реализацию. В связи с чем, возникла необходимость осуществлять не только мониторинг ее соответствия доктрине административного права, действующему законодательству, но и мониторинг правоприменения. Авторами статьи предпринята одна из первых попыток анализа муниципальных административно-правовых актов Администрации города Тюмени в сфере организации предоставления муниципальных услуг. Доктринальное толкование законодательства позволило выделить две основные категории муниципальных услуг (социальные бюджетные и исполнительно-распорядительные) и на основе сравнения дать им правовую характеристику. На момент окончания настоящего исследования установлено, что административно-правовое регулирование организации предоставления муниципальных услуг в муниципальном образовании городской округе города Тюмень находится в стадии завершения. Большую часть муниципальных административно-правовых актов составляют административные регламенты, предметом которых являются административные процедуры предоставления муниципальных услуг. Административная практика контроля надлежащего исполнения административных процедур предоставления муниципальных услуг, досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих муниципальные услуги, их должностных лиц и муниципальных служащих, а также института дисциплинарной и административной ответственности находится в стадии становления и в перспективе станет актуальным предметом дальнейших научных исследований.

SUMMARY. Federal law «On the administration of state and municipal services provision» of 27.07.2012 № 210-FZ and the similar laws of the constituent entities of the Russian Federation having been adopted, local self-government authorities formed a system of municipal administrative and legal acts to provide the implementation

of the aforesaid laws. Thus, the necessity to monitor both its compliance with the current legislation and the enforcement process has emerged. One of the first attempts to analyze the municipal administrative and legal acts of the Tyumen Administration in the sphere of the organization of municipal services provision has been undertaken by the authors of the article. The doctrinal interpretation of the legislation revealed two basic categories of municipal services and outlined their legal specifics. The first category includes social budget municipal services while the second involves executive-administrative municipal services. By the time of this research completion it has been determined that the administrative-legal regulation of the organization of municipal services provision in the municipal entity of the City of Tyumen is being currently finalized. The majority of the municipal administrative and legal acts comprises administrative regulations, the subject-matter of which is the administrative procedures of municipal services provision. The practice of administrative monitoring of the proper enforcement of the administrative procedures dealing with the municipal services provision, pre-trial appealing of the decisions or actions (inactions) of the bodies, providing municipal services, their functionaries and municipal civil-servants as well as the institution of the disciplinary and administrative responsibility is still being implemented and has a long-term topicality for the further scientific research.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Муниципальные услуги, организация предоставления муниципальных услуг, административные процедуры, административные регламенты.

KEY WORDS. Municipal services, the administration of municipal services provision, administrative procedures, administrative regulations.

Российское законодательство, достаточно широко используя общий термин «услуги», трактует его неоднозначно. В Конституции Российской Федерации понятие услуги определяется как вид материальной деятельности (ст. 8,74); в Гражданском кодексе Российской Федерации — как объект гражданских прав (ст. 128, 129) [1]; в Законе Российской Федерации «Об основах социального обслуживания населения» — как действия по оказанию помощи клиенту социальной службы [2]. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] не закрепляет понятие «муниципальные услуги», однако содержит положения о некоторых *социальных услугах* (ст. 14-16). В теоретических источниках смысл рассматриваемого понятия также далеко не одинаков [4].

Примечательно, что действующее федеральное законодательство России использует понятие «муниципальные услуги» в неразрывной связи с понятием «государственные услуги», поэтому чаще всего употребляется *парное понятие «государственные и муниципальные услуги»*. Именно в таком формате оно было впервые юридически закреплено в 1998 году в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК РФ) [5] в ключе обеспечения *минимальных социальных стандартов*. Положения БК РФ в анализируемой части испытали впоследствии немало изменений с сохранением базовой концепции. Действующая редакция БК РФ предусматривает, что государственные и муниципальные услуги — это услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами, учреждениями и в случаях, предусмотренных законом, иными юридическими лицами (ст. 6). Данная юридическая дефиниция и концепция БК РФ позволяют нам сформулировать следующее определение муниципальных услуг: *применительно к отношениям, регулируемым БК РФ, муниципаль-*

ные услуги — это социальные услуги (в их минимальном стандарте), оказываемые муниципальными органами, муниципальными учреждениями и в случаях, предусмотренных законом, иными юридическими лицами.

Начиная с 2008 г. в бюджетном законодательстве наряду с понятием «государственные и муниципальные услуги» используется еще одно *парное понятие* «государственные и муниципальные работы». На законодательном уровне названные два парных понятия не разграничиваются и употребляются, как правило, в качестве понятий тождественных. Их соотношение нуждается в научном комментировании. По мнению А.В. Винницкого, здесь сказалось влияние гражданско-правовой доктрины, которая традиционно разделяет работы, представляющие интерес с точки зрения *результата*, и услуги, представляющие интерес с точки зрения самого *процесса*. С публично-правовых позиций это терминологическое различие не является принципиальным, в особенности в сравнении с европейским понятием публичных служб (услуг), которое является наиболее общим и отличается широким содержанием. Поэтому представляется допустимым применять понятие услуг в качестве понятия обобщающего [6].

Формирование и оказание муниципальных услуг, согласно БК РФ, осуществляется на основе *муниципальных заданий* — документов, устанавливающих требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг. Администрация города Тюмени формирует муниципальные задания на основе постановления от 13.01.2011 № 1-пк [7], утвердившего Положение о формировании и финансовом обеспечении выполнения муниципального задания муниципальными учреждениями города Тюмени, согласно которому субъектами оказания данной категории муниципальных услуг являются муниципальные органы (субъекты властные), муниципальные учреждения и в случаях, предусмотренных законом, иные юридические лица. В контексте нашего исследования необходимо подчеркнуть, что *муниципальные органы* лишь формируют муниципальные задания на оказание бюджетных социальных муниципальных услуг, учреждая для их непосредственного оказания подчиненные им муниципальные учреждения, либо размещают *заказ на оказание услуг для муниципальных нужд* иными юридическими лицами, как правило, коммерческими организациями, сами же они их не оказывают.

В рамках поэтапно проводимой административной реформы понятие муниципальных услуг постепенно стало включать не только и не столько услуги социальной направленности, сколько, прежде всего, *действия и решения распорядительного административно-правового характера*. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ) ввел понятие «*муниципальные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления*». Субъектами предоставления данной категории муниципальных услуг определены исключительно органы местного самоуправления (властные субъекты), действующие в пределах своих полномочий по вопросам местного значения. Услуги, оказываемые муниципальными учреждениями и организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), не названы в Законе № 210-ФЗ в качестве муниципальных и, по сути, позиционируются в качестве самостоятельной разновидности услуг вразрез с терминологией, закрепленной в БК РФ.

Как видно, в законодательстве Российской Федерации наблюдаются разные подходы к определению понятия «муниципальные услуги». В БК РФ данное понятие трактуется, на наш взгляд, как *публичные социальные муниципальные услуги*, оказываемые на основе муниципального задания либо заказа муниципальными учреждениями или иным юридическими лицами. В Законе № 210-ФЗ муниципальные услуги трактуются как *публичные административные муниципальные услуги*, предоставляемые органами местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В связи с этим в контексте настоящего исследования предлагается различать два основных вида муниципальных услуг: 1) социальные и 2) административные. Не вызывает у нас сомнения уже отмеченный выше факт — понятие «муниципальные услуги» наряду с понятием «государственные услуги» является элементом более общего понятия «*публичные услуги*».

На этом выводе можно было бы и остановиться в раскрытии понятийных связей, если бы не одно обстоятельство. Дело в том, что в Законе № 210-ФЗ введена категория так называемых *сопутствующих услуг*, которые являются *необходимыми для предоставления муниципальных услуг* (ст. 9). Такие услуги, по сути, не носят самостоятельного характера, а являются элементом предоставления административных муниципальных услуг. Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.2009 № 984 [8] было введено ограничение на оказание таких услуг частными лицами. Верховный Суд РФ, рассмотрев правомерность данного ограничения, пришел к выводу, что в число субъектов, которые вправе и обязаны оказывать сопутствующие услуги, могут входить не только муниципальные учреждения и предприятия, но и частные лица, и признал недействующими ограничительные правила, ранее установленные Правительством Российской Федерации [9].

Комментируя данную ситуацию, А.В. Винницкий совершенно справедливо отмечает, что выделение в Законе № 210-ФЗ категории так называемых *сопутствующих услуг* еще больше запутывает ситуацию. С одной стороны, такие услуги могут предоставляться муниципальными учреждениями во исполнение соответствующего задания, и, следовательно, будут признаваться самостоятельными муниципальными услугами с точки зрения БК РФ. С другой стороны, если такие услуги оказываются частными лицами, то соответствующая деятельность будет выходить за пределы государственных и муниципальных услуг с позиций не только Закона № 210-ФЗ, но и БК РФ, сохраняя, однако, черты публично значимых услуг, частично регулируемых Законом № 210-ФЗ, административными регламентами, а также специальными нормативными актами. По своей природе предоставление сопутствующих услуг в большинстве случаев является деятельностью, связанной с извлечением дохода. При этом субъекты, предоставляющие возмездные сопутствующие услуги, зачастую занимают монопольное положение на рынке, в связи с чем закон устанавливает по отношению к ним правила регулируемого ценообразования. Однако в действительности порядок определения платы за оказание рассматриваемых услуг предусмотрен лишь применительно к подведомственным муниципальной администрации муниципальным организациям и не распространяется на частные независимые организации [6].

Важно отметить, что административные муниципальные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления в рамках Закона № 210-ФЗ, носят императивный характер и основаны на использовании эксклюзивных суверенных полномочий муниципальных органов вне конкурентной среды. Такие услуги носят неэкономический характер, они всецело регулируются публичным (прежде всего административным) правом, конструкция договора между потребителем (заявителем) услуг и их поставщиком не применяется, а деятельность поставщика услуг не направлена на извлечение дохода. На наш взгляд, делегирование функций по предоставлению административных муниципальных услуг частному сектору (например, с использованием инструментов муниципального заказа) вряд ли допустимо на современном этапе развития общественных отношений в Российской Федерации. В сфере же социальных бюджетных муниципальных услуг такая тенденция, напротив, отражает одно из направлений современной реформы публичного управления.

Административно-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с организацией предоставления органами местного самоуправления административных муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с Законом № 210-ФЗ, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Большая роль в их процессуально-правовом регулировании принадлежит *административным регламентам, закрепляющим административные процедуры предоставления каждой муниципальной услуги в отдельности.*

Сведения о муниципальных услугах города Тюмени содержатся в Реестре муниципальных услуг города Тюмени (далее — Реестр), который сформирован на основе распоряжений Администрации города Тюмени от 21.04.2011 № 490 «О Реестре муниципальных услуг города Тюмени» и от 02.05.2011 № 247-рк «Об утверждении порядка формирования и ведения Реестра муниципальных услуг города Тюмени» [10]. Формирование Реестра осуществляется Административным департаментом Администрации города Тюмени путем использования муниципальной АИС «Реестр муниципальных услуг».

При анализе указанных в Реестре муниципальных услуг нельзя не отметить следующее обстоятельство. Администрация города Тюмени (как, впрочем, многие органы местного самоуправления) в систему муниципальных услуг включила не только муниципальные услуги, но и *все иные муниципальные функции, осуществляемые на основе обращений заявителей в форме управленческой услуги*, кроме функций по исполнению муниципального контроля. На наш взгляд, объяснить этот факт можно отсутствием, как на федеральном, так и на региональном уровне правового регулирования законодательных положений и методических рекомендаций об отличии муниципальных услуг от иных муниципальных функций, в свое время отличных от функций по исполнению муниципального контроля.

По данным Администрации города Тюмени, в Реестр муниципальных услуг города Тюмени по состоянию на конец 2013 года, внесены сведения о 72 услугах (функциях), административными регламентами урегулировано 100% муниципальных услуг. Для сравнения: по данным Минэкономразвития России, на

этот же срок в сводный реестр внесены сведения более чем по 32500 муниципальным услугам (функциям), из них административными регламентами урегулировано лишь более 60% муниципальных услуг.

Среди муниципальных услуг, перечисленных в Реестре, особо можно выделить государственные услуги, предоставляемые Администрацией города Тюмени в связи с осуществлением отдельных делегированных государственных полномочий. Указанные услуги, на наш взгляд, тоже являются государственными функциями, делегированными на муниципальный уровень исполнения органами местного самоуправления в форме управленческой услуги по обращениям заявителей.

Предоставление муниципальных и делегированных государственных услуг организуют департаменты Администрации города Тюмени и входящие в систему органов местного самоуправления два муниципальных казенных учреждения (далее — МКУ) — «Комитет по рекламе» и «Тюменское городское имущество казначейство». Непосредственное их предоставление осуществляется структурными подразделениями департаментов.

Частью 1 статьи 12 Федерального закона № 210-ФЗ предусмотрено предоставление муниципальных услуг в соответствии с административными регламентами. Предметом административно-правового процессуального регулирования в форме административных регламентов являются административные процедуры предоставления муниципальных услуг.

Постановлением Администрации города Тюмени от 21.04.2011 № 19-пк утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг, нормы которого соответствуют нормам высшей юридической силы. Отрадно отметить, что в отличие от аналогичного Порядка, действовавшего ранее, до принятия указанного выше постановления, новый *Порядок квалифицирует административный регламент предоставления муниципальной услуги* не как правовой акт, что противоречило Федеральному закону № 210-ФЗ, а как **муниципальный нормативный правовой акт**.

В разрезе предпринятого исследования представляет интерес административная практика органов Администрации города Тюмени. Ее современное состояние позволяет свести воедино лишь практику рассмотрения обращений заявителей в количественно ранжированном формате. Самое большое количество обращений от заявителей за первое полугодие 2013 года поступило в *Административный департамент* (рассмотрено 25009 обращений), *Департамент имущественных отношений* (рассмотрено 7712 обращений, 1608 на момент обращения находились в стадии рассмотрения), *Департамент городского хозяйства* (5150), *Департамент градостроительной политики* (3290), *Департамент дорожной инфраструктуры и транспорта* (801), *Департамент земельных ресурсов* (340). В Департамент образования, Департамент потребительского рынка и Департамент экономики и стратегического развития было подано, соответственно, 25, 21 и 1 обращение. Достаточно активно услуги предоставлялись Управами города Тюмени (от 303 до 486 услуг на административный округ). МКУ «Тюменское городское имущество казначейство» оказало 7797 муниципальных услуг; МКУ «Комитет по рекламе» — 160 муниципальных услуг.

Мониторинг правоприменения позволил заключить, что такие виды административной практики, как контроль надлежащего исполнения административных процедур предоставления муниципальных услуг; досудебное обжалование решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих муниципальные услуги, их должностных лиц и муниципальных служащих; привлечение к административной ответственности названных лиц (ст. 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) пока не достигли такого количественного и качественного уровня, чтобы стать предметом научных исследований, а актуальность и перспективность подобных исследований не вызывает сомнений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4872.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. См., напр.: Дмитриева Е.А. Предоставление муниципальных услуг в электронной форме: современное состояние и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3; Нестеров А.В. Методология властных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3; Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Норма, 2007; Щепачев В.А. Участие местного самоуправления в оказании муниципальных услуг населению: некоторые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
6. Винницкий А.В. Институт публичных услуг в России: перспективы в контексте европейского опыта // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 299-308.
7. Тюменский курьер. 2011. 29 января. № 1.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.
9. Решение Верховного Суда РФ от 28.12.2010 N ГКПИ10-1298 «О признании частично недействующим абз. 2 п. 2 Постановления Правительства от 02.12.2009 № 984» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 8 (извлечение).
10. Тексты документов опубликованы не были // СПС «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

REFERENCES

1. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* — *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1994. № 32. Art. 3301. (in Russian).
2. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* — *Collection of Laws of the Russian Federation*. 1995. № 50. Art. 4872. (in Russian).
3. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* — *Collection of Laws of the Russian Federation*. 2003. № 40. Art. 3822. (in Russian).
4. Refer to: Dmitrieva, E.A. Provision of Electronic Municipal Services: Its Current State and Prospects of Development. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* — *Constitutional and Municipal law*. 2012. № 3; Nesterov, A.V. Methodology of Government Services. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* — *State Power and Local Government*. 2009. № 3; *Publichnye uslugi i pravo: nauch.-prakt. posobie* [Public Services and Law: A Scientific-Practical Guide] / Ed. by Yu.A. Tikhomirov. Moscow, 2007; Shchepachev, V.A. Participation of Local Government in the Provision of Municipal Services to the Population: Some Problems. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* — *Constitutional and Municipal Law*. 2012. № 3. (in Russian).

5. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collection of Laws of the Russian Federation*. 1998. № 31. Art. 3823. (in Russian).
6. Vinnitskii, A.V. The Institution of Public Services in Russia: Perspectives in the European Context. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo — Administrative and Municipal Law*. 2013. № 4. Pp. 299-308. (in Russian).
7. *Tiumenskii kur'er — Tyumen express*. 2011. January 29. № 1. (in Russian).
8. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii — Collection of Laws of the Russian Federation*. 2010. № 31. Art. 4179. (in Russian).
9. Decision of the Supreme Court of the Russian Federation dated Dec. 28, 2010 GKPI10-1298 “On the Recognition of Partially Invalid para 2 p. 2 of the Decree of the Government dated 02.12.2009 No. 984”. *Biulleten' Verkhovnogo Suda RF — Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*. 2012. № 8. (excerpt). (in Russian).
10. The instruments have not been published. *SPS «Konsul'tant Plus: Regional'noe zakonodatel'stvo» — Legal Reference System “Consultant Plus: Regional Law”*. (in Russian).

Авторы публикации

Козлова Любовь Степановна — доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Садовская Татьяна Дмитриевна — доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Authors of the publication

Lyubov S. Kozlova — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, Institute of State and Law, Tyumen State University

Tatyana D. Sadovskaya — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative and Financial law, Institute of State and Law, Tyumen State University