

УДК 340

**ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ И ИХ СПЕЦИФИКА  
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ:  
ПОНЯТИЙНО-КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

**Упоров И.В.***д.и.н., к.ю.н., профессор**Российская академия естествознания**Краснодар, Россия*

**Аннотация:** В статье в понятийно-концептуальном контексте исследуются вопросы, связанные с категорией «публичные» услуги, включающие в себя как государственные услуги, так и муниципальные услуги (термин «публичные услуги» в последние годы стал устоявшимся, особенно после известных конституционных поправок-2020, которыми в Конституцию России введена категория «публичная власть»). Представлен обзор различных точек зрения о понятии публичных услуг, их сопоставлении с полномочиями и функциями органов исполнительной ветви публичной власти, которые оказывают публичные услуги. Показана специфика публичных услуг в муниципальных образованиях, то есть муниципальных услуг, учитывая, что они исследованы в меньшей степени, чем государственные услуги. Сопоставляются соответствующие положения законодательных актов, определяющих институт публичных услуг, и прежде всего федеральные законы «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также анализируются муниципальные правовые акты. Отмечается, что институт муниципальных услуг в концептуальном плане в целом разработан, но в практическом плане еще немало проблем в соответствующей деятельности органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** публичные услуги, государственные и муниципальные услуги, государство, закон, регламент.

***PUBLIC SERVICES AND THEIR SPECIFICITY  
IN MUNICIPALITIES: CONCEPTUAL ASPECT***

***Uporov I.V.***

*Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor  
Russian Academy of Natural Sciences  
Krasnodar, Russia*

**Abstract:** The article examines in a conceptual context issues related to the category of "public" services, which include both state services and municipal services (the term "public services" has become established in recent years, especially after the well-known constitutional amendments of 2020, which introduced the category of "public authority" into the Constitution of Russia). An overview of various points of view on the concept of public services, their comparison with the powers and functions of the executive branch of public authority that provide public services is presented. The specificity of public services in municipalities is shown, that is, municipal services, given that they have been studied to a lesser extent than state services. The corresponding provisions of legislative acts defining the institution of public services are compared, and first of all, the federal laws "On the organization of the provision of state and municipal services" and "On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation", and municipal legal acts are analyzed. It is noted that the institution of municipal services in conceptual terms has been generally developed, but in practical terms there are still many problems in the corresponding activities of local governments.

**Keywords:** public services, state and municipal services, state, law, regulations.

Услуга как экономическая категория используется с давних времен, и довольно подробно исследована в цивилистической литературе. Соответственно изначально услуга, как правовая категория, определяется нормами гражданско-

го права. Однако со временем, по мере усложнения социальных отношений категория «услуга» стала переходить в публичное пространство, получая статус публичной услуги, которая в российском праве стала регулироваться сравнительно, и в настоящее время речь идет прежде всего о ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1]. При этом сначала речь шла только о государственных услугах, а затем, с учетом того, что публичная власть в России согласно Конституции России [2] и другим законам, разделяется на государственную и муниципальную, стали выделяться и муниципальные услуги, что и нашло отражение в приведенном федеральном законе, а в совокупности государственные и муниципальные составляют категорию «публичные услуги». Термин «публичные услуги» является уже устоявшимся и используется во многих научных работах, особенно после известных конституционных поправок-2020, которыми в Конституцию России введен термин «публичная власть», и на это обстоятельство указывается в научной литературе [4, с. 78].

Вместе с тем в теоретико-правовых исследованиях неоднозначно толкуется свойство публичности применительно к различным социально-экономическим сферам, регулируемым юридическими нормами, это касается и категории «публичные услуги». Общая исходная позиция не вызывает сомнений - понятие «публичные услуги» означает, что они предоставляются органами публичной власти (через соответствующие исполнительные структуры). При этом, как отмечается в литературе, публичная услуга есть определенные действия структур публичной власти в интересах потребителя публичных услуг, а таковым «бесспорно, является население» [5, с. 43]. Поддерживая в целом такую позицию, за исключением того, что получателем публичных услуг может быть только население, следует указать на то, что публичная услуга может быть оказана только соответствующим органом исполнительной власти, поскольку публичная услуга финансируется из бюджета, и, кроме того, публичные услуги оказываются исполнительными структурами власти всех трех

уровней (федеральный, региональный, муниципальный), соответственно публичной негосударственной (немуниципальной) услуги не может быть в принципе[5, с. 34].

По поводу иных аспектов, касающихся публичных услуг, высказываются различные точки зрения. Так, согласно одной из них публичные услуги обеспечивают деятельность для удовлетворения интересов общезначимой направленности; имеют неограниченный перечень субъектов, пользующихся услугами; основываются как на государственной (муниципальной) собственности, так и иных, в том числе частной, формах собственности[6, с. 7]. Здесь совершенно вполне логично на первое место поставлена общественная значимость услуги. Однако трудно полностью согласиться с тем, что публичные услуги могут основываться на частной собственности, поскольку деятельность органов публичной власти (органов государственной власти и органов местной власти) базируется исключительно на бюджетной основе, то есть, на основе муниципальной (государственной) собственности, что, например, в отношении местного самоуправления прямо закреплено в ч. 9 ст. 34 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [7] (далее – Закон о местном самоуправлении), согласно которой финансовое обеспечение деятельности местной власти осуществляется только за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований. По мнению А.Е. Шаститко, институт публичных услуг следует обосновывать, исходя прежде всего цели повышения результативности государственного управления, соответственно, как он считает, под публичными услугами нужно понимать индивидуализированные блага, которые предоставляют структуры государственной власти физическим и юридическим лицам, как правило, в вещественно-осязаемой форме[8, с. 69]. Данное определение было им детализировано в соответствии с двумя подходами - эмпирическим и теоретическим. При первом подходе публичные услуги – это услуги, предоставляемые не иначе, как в связи с осуществлением властных функций органами исполнительной

власти (их учреждениями), причем в процессе непосредственного взаимодействия с физлицами. При втором подходе публичные услуги – это услуги, обладающие свойствами частных благ, однако непосредственно сопряженные со спецификой прав собственности отдельных граждан[8, с. 70]. Здесь возражение вызывает «непосредственное взаимодействие», поскольку развитие цифровых технологий позволяет гражданам не вступать в непосредственный контакт с муниципальными служащими и, более того, минимизация таких контактов является одним из направлений в развитии муниципальных услуг.

По мнению П.Ю. Кузнецовой, «государственные и муниципальные услуги, предоставляемые органами власти разделить на четыре группы: услуги информационного характера; услуги, связанные с получением разрешительных или регистрационных документов; услуги, связанные с получением справок и согласований; услуги, устанавливающие права на получение пенсий, пособий»[9, с. 207]. Однако с этим трудно согласиться, поскольку спектр публичных услуг гораздо шире. Равным образом это касается и суждения о том, что «публичные услуги относятся к разным типам экономических благ» [10, с. 42]. А вот другие позиции. Одна из них заключается в том, что к публичным услугам следует отнести бесплатные услуги, оказываемые уполномоченными услугодателями лицам, добровольно обратившимся за такой услугой, в соответствии с регламентами государственных услуг и за бюджетный счет[11, с. 23]. Здесь мы не можем полностью согласиться с тем, что услуги власти всегда должны быть бесплатными – в ряде случаев услугопотребитель может компенсировать часть затрат на предоставление муниципальной услуги. В другой позиции публичные услуги определяются как услуги, предоставляемые в месте проживания лиц и за обеспечение которых местная власть ответственна[12, с. 149]. При этом следует согласиться с тем, что функции органов публичной власти выступают содержанием, а предоставление услуг - формой[13].

Подводя промежуточный итог, представляется, что под публичными услугами следует понимать вид деятельности исполнительных органов власти

(включая создаваемые ими для этого учреждения) информационного, консультационного, регистрирующего, разрешительного характера, осуществляемой в заявительном порядке, на бюджетной основе и в соответствии с установленными регламентами, как правило, безвозмездно, и обеспечивающей для имеющих на это право физических и юридических лиц (услугополучателей) удовлетворение возникших у них потребностей в различных сферах социально-экономической жизни.

Если иметь в виду специфику публичных услуг в муниципальных образованиях, то здесь также наличествует разброс мнений. Вместе с тем, не вызывает сомнения позиция, согласно которой источником муниципальных услуг являются: положения Конституции РФ, нормы муниципального права[14, с. 11].

Так, согласно одной из точек зрения под муниципальными услугами следует понимать лишь один из способов донесения услуг населению. При этом доставка услуг осуществляется органом местного самоуправления, использующим своих служащих. В качестве примера рассматривается деятельность муниципальных унитарных предприятий (МУП). В этом случае муниципальные услуги идентифицируются с услугами, предоставляемыми населению МУП, и критерием отнесения к категории муниципальных услуг является форма собственности производителя услуг[15, с. 65]. С таким подходом мы не можем полностью согласиться – он противоречит гражданско-правовым характеристикам услуги, которая не может полностью охватывать конечные результаты деятельности МУП, предназначенные преимущественно для хозяйственно-экономической деятельности (водоснабжение, транспортные предприятия, хлебокомбинаты и т.д.) [5, с. 61]. На взгляд С.А. Кирсанова, в широком смысле муниципальная услуга – это услуга, обязанность по предоставлению которой возлагается на муниципальное образование в рамках реализации вопросов местного значения, при этом муниципальная услуга представляют собой совокупность нескольких составляющих - процесса и результата деятельности муниципальных органов и хозяйствующих субъектов, осуществляемых на терри-

тории муниципального образования по удовлетворению конкретной социальной потребности жителей муниципального образования, а также сопутствующие товары, работы, услуги, без использования которых невозможно надлежащее производство муниципальной услуги [16, с. 35]. Здесь важная мысль заключается во взаимосвязи муниципальных услуг и вопросов местного значения, однако указанный автор не раскрывает этой взаимосвязи.

И в этой связи нам ближе позиция С. В. Вобленко, который связывает муниципальную услугу с административными решениями и соответственно определяет ее как правоотношение, осуществляющееся посредством совершения в определенной последовательности действий и (или) принятия определенных решений и выражающееся во взаимодействии исполнительного органа, оказывающего муниципальную услугу, с ее получателем [17, с. 77]. Соответственно муниципальные услуги объективируются в форме определенной устной информации или документа преимущественно информационного, консультативного, разрешающего или регистрирующего характера, что в публичных отраслях права является общепризнанным. И в этом смысле конечно же, нельзя согласиться с тем, что муниципальная услуга выражается в «инициируемой муниципалитетом деятельности хозяйствующих субъектов, имеющих разные формы собственности, а также деятельности органов власти по обеспечению физического лица (группы лиц) жизненно важными благами и услугами» [18, с. 156], поскольку и здесь смешивается сущность муниципальной услуги в контексте Закона о местном самоуправлении с деятельностью местной администрации вообще. Сходная позиция С.Э. Мартыновой, считающей, что к муниципальным услугам нужно относить услуги, вытекающие из содержания вопросов местного значения, в том числе организация электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, - водоснабжения; строительство автомобильных дорог; организация мест массового отдыха населения; организация освещения улиц и т.д. [19, с. 54].

Очевидно, здесь имеет место инерция в понимании муниципальных услуг, которое уже не соответствует ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В этой связи представляет интерес суждение Н.В. Путило не о муниципальных, а о государственных услугах. Он пишет, что «полноценных» государственных услуг, в общем-то, немного. Это, в основном, предоставление информации правового характера, а также разного рода консультативная поддержка. В качестве примера «верного восприятия» сущности государственных услуг этот автор называл тогда еще действовавший административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников. И далее подчеркивается, что только незначительная часть функций государства допустимо свести к услугам, а все остальное есть не что иное, как обязанности государства, обусловленные его природой и назначением[20, с. 38].

Полагаем, что здесь уместна аналогия с муниципальными услугами, если иметь в виду их целеполагание. В частности, в ряде муниципальных образований Краснодарского края, Ростовской, Вологодской областей уже стали реальностью такие муниципальные услуги, как выдача разрешений на организацию работы розничного рынка, проверка обоснованности а тарифов коммунального комплекса, назначение и выплата компенсации расходов на погребение в отношении ряда категорий граждан, согласование возможности размещения объектов строительства и реконструкции на территориях с зелеными насаждениями и др. При этом количество предоставляемых фактически муниципальных услуг, как представляется, исчисляется десятками, однако количество муниципальных услуг, которые предоставляются в соответствии с разработанными и утвержденными административными регламентами, то есть, формализованных муниципальных услуг, поскольку процесс формализации (регламентации) еще не завершен, и, вероятно, этот процесс будет существенно пересматриваться, поскольку в начале марта 2025 г. в третьем чтении в ГД ФС

РФ был принят проект нового федерального муниципального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [21]. Так, из проанализированных нами реестров муниципальных услуг, наибольшее количество, в отношении которых имеются соответствующие административные регламенты, мы обнаружили в г. Сочи, где формализовано 83 муниципальных услуги [22] (в их числе: предварительное согласование предоставления земельного участка, выдача разрешений на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства и др.), и, очевидно, о такой опыт заслуживает изучения и распространения.

Подчеркнем, что эти и иные услуги не заменяют всех полномочий органов местного самоуправления, которые вытекают из содержания вопросов местного значения, определяющих направления деятельности органов местного самоуправления. И в целом вся деятельность органов местного самоуправления, конечно же, значительно, несравненно шире, чем деятельность по оказанию муниципальных услуг, которые выделены как самостоятельный муниципально-правовой институт, предназначенный для того, чтобы жители муниципальных образований и расположенные на его территории юридические лица могли быстрее и комфортнее решать вопросы, связанные с взаимодействием с местными органами власти и управления, от имени которых выступают, как правило, муниципальные учреждения.

В этом же контексте представляется ошибочным суждение о том, что к муниципальным услугам следует относить весь перечень транспортных, жилищно-коммунальных, бытовых, образовательных, медицинских, торговых, культурных и иных услуг, которые определяются вопросами местного значения [5, с. 78]. Во избежание путаницы полагаем целесообразным в формулировках вопросов местного значения в Законе о местном самоуправлении не использовать исключать слово «услуги», что пока еще имеет место (например, «транспортных услуг» - это не услуги в контексте закона ФЗ «Об организации

предоставления государственных и муниципальных услуг», а обязанность муниципалитета обеспечить работу общественного транспорта).

В этом контексте в ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предлагается ввести термин «публичные услуги» как в название закона, так и в и тех положениях данного закона, где речь идет одновременно и государственных и муниципальных услугах, в связи с чем в литературе высказывается мнение о необходимости соответствующей корректировки данного нормативно-правового акта [23, с. 44].

Предлагается также классифицировать муниципальные услуги, прежде всего, по характеру основных направлений деятельности органов местного самоуправления: муниципальные услуги в социальной сфере; муниципальные услуги в сфере экономики. Кроме того, практический смысл имеет классификация по критерию специфики принимаемых решений при оказании муниципальной услуги, а именно: муниципальные услуги по предоставлению информации; муниципальные услуги по регистрации права; муниципальные услуги по даче разрешения определенной деятельности; муниципальные услуги по консультированию; муниципальные услуги по назначению и выплате компенсаций и др. Эту классификацию полагаем целесообразным ввести к ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Кроме того, в порядке совершенствования указанного базового закона представляется целесообразным внести к текст этого акта положения о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления должны обеспечивать необходимое качество оказываемых публичных услуг, а также ответственности за нарушения соответствующих административных регламентов. В целом институт публичных услуг в концептуальном плане разработан, но в практическом плане еще немало проблем в деятельности органов публичной власти, и в научных трудах, в том числе последних лет содержатся критические замечания по практике регулирования и представления публичных

услуг [24;25; 26 и др.], и, очевидно, в этом направлении целесообразно акцентировать исследовательские усилия.

### **Библиографический список**

1 Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.03. 2025).

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) » // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.03. 2025).

3. Сергевнин С. Л., Алёхина И. С., Соловьева А. К. Формирование правовых основ государственных и муниципальных услуг в государствах — участниках СНГ // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2024. № 4. С. 77-86.

4. Щепачев В.А. Участие местного самоуправления в оказании публичных услуг населению: некоторые проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 42-46.

5. Мошкин С.В. Муниципальные услуги как элемент компетенции органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013.

6. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. N 6. С. 4-8.

7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2025).

8. Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. № 7. С. 68-72.

9. Кузнецова П. Ю. Совершенствование методов предоставления государственных и муниципальных услуг как фактор снижения коррупции // Вестник

Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2023. № 2. С. 204-213.

10. Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. Что особенного в логике публичных услуг? // Управленец. 2024. № 4. С. 41-51.

11. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22-28.

12. Система муниципального управления / Под ред. В. Б. Зотова. М.: Олма-пресс, 2007.

13. Иванова И.Ю. Совершенствование технологии оказания государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам // Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник». 2023. № 11.

14. Белозор Ф. И. Особенности предоставления государственных и муниципальных услуг: междисциплинарный анализ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 2. С. 9-17.

15. Местное самоуправление в современной России: основы муниципальной экономики / Под ред. М. Б. Горного. М.: Весь мир, 2000.

16. Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг // Управленческое консультирование. 2008. № 4. С. 32-37.

17. Вобленко С. В. Административные муниципальные услуги и публичные обязательства муниципалитета // Практика муниципального управления. 2007. № 2. С. 76–81.

18. Цыбулевская Н.А. Формирование стандартов на государственные и муниципальные социальные услуги населению: дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2008.

19. Мартынова С.Э. Понятие муниципальной услуги в контексте оценки удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления // Вестник Томского государственного университета. 2011. №343. С. 49-55.

20. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 36-41.

21. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный сайт ГД ФС РФ / <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.03.2025).

22. Постановление администрации города Сочи от 30.05.2018 (ред. от 26.10.2020) № 810 «Об утверждении реестров муниципальных услуг и функций муниципального образования город-курорт Сочи // Официальный сайт г. Сочи  
<https://sochi.ru/upload/iblock/7d7/7d77e405f58179e1446e19c4b2a4c879/dc07619c7094fa0e51174bed92313da3.pdf> (дата обращения: 25.03.2025).

23. Пуляевская И. А. Административно-правовое регулирование предоставления публичных услуг в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2023.

24. Фиалковская И.Д. Принципы предоставления публичных услуг: система и содержание // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2024. № 1. С. 23-39.

25. Белозор Ф. И. Особенности предоставления государственных и муниципальных услуг: междисциплинарный анализ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 2. С. 9-17.

26. Ушакова А.Н. Совершенствование деятельности МФЦ как субъекта предоставления государственных и муниципальных услуг // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2021. № 4. С. 19-25.

*Оригинальность 76%*