

На правах рукописи



МОШКИН Сергей Владимирович

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ
КАК ЭЛЕМЕНТ КОМПЕТЕНЦИИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2013

Диссертация выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

Научный

руководитель:

Нифанов Алексей Николаевич –
кандидат юридических наук, доцент

**Официальные
оппоненты:**

Бялкина Татьяна Михайловна –
доктор юридических наук, профессор,
ФГОУ ВПО «Воронежский государственный университет»
/ профессор кафедры административного
и муниципального права

Эфрикян Рубен Альбертович –
кандидат юридических наук, доцент, Кубанский институт
социоэкономики и права (филиал) ОУП ВПО «Академия
труда и социальных отношений» / доцент кафедры
общепрофессиональных юридических дисциплин

Ведущая организация:

**ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский
федеральный университет»**

Защита состоится 29 июня 2013 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 28 мая 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования предопределяется особенностями развития в России муниципально-правовых отношений, где органам местного самоуправления ряд вопросов местного значения приходится решать на постоянно обновляемой организационно-правовой основе. Так, с принятием в 2010 году Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» существенным образом изменился институт муниципальных услуг. Однако внедрение в муниципальную практику института муниципальных услуг происходит весьма противоречиво, и это обусловлено прежде всего тем, что действует инерция ранее сложившегося представления о муниципальных услугах как деятельности органов местной власти по непосредственному предоставлению социально-экономических благ, в результате чего муниципальные услуги отождествляются с медицинскими, образовательными, жилищно-коммунальными, транспортными и иными услугами, определяемыми характером соответствующих вопросов местного значения, что противоречит действующему законодательству. Такое положение, в свою очередь, во многом сложилось из-за того, что основное внимание законодателя довольно долго уделялось государственным услугам, при этом было упущено из виду, что органы государственной власти и органы местной власти составляют единую систему публичной власти. Далее следует назвать недостаточность правового регулирования и теоретических разработок вопросов представления муниципальных услуг. В частности, сейчас в науке муниципального права нет доминирующего понимания муниципальных услуг, и в целом эта тематика пока еще не становится предметом специальных исследований. А между тем в этой области имеется немало пробелов, в том числе речь идет о выявлении общих и особенных признаков муниципальных услуг, имеющих преимущественно информационный, консультативный, разрешительный и регистрирующий характер, в сопоставлении с гражданско-правовыми услугами и функциональными услугами, оказываемыми муниципальными учреждениями и муниципальными предприятиями. Достаточно противоречива правотворческая практика органов местного самоуправления по регламентации муниципальных услуг – соответствующие муниципальные правовые акты (административные регламенты предоставления муниципальных услуг) нередко включают в себя положения, не позволяющие заявителю муниципальных услуг получить их в необходимой мере. Равным образом это касается подхода к определению тех структурных подразделений местных администраций, муниципальных учреждений, а также муниципальных предприятий, которые предоставляют муниципальные услуги, учитывая их неодинаковый правовой статус. Нет ясности в том, насколько правомерно делегирование органами местного самоуправления своих полномочий по предоставлению муниципальных услуг частным организациям. Занимая значительный объем в сфере деятельности местных администраций, институт муниципальных услуг, вместе с тем, до сих пор не находит отражения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», хотя разработка и предоставление таких услуг осуществляются в рамках непосредственно муниципально-правовых отношений. Эти и другие

смежные проблемы требуют своего осмысления, учитывая, что муниципальные услуги, наряду с государственными услугами, приобретают все большее значение как фактор, показывающий степень и качество отражения в деятельности органов власти (в том числе местной власти) интересов населения и юридических лиц публично-территориальных образований. Такое положение объективно определяет необходимость дополнительных исследований (в муниципально-правовом аспекте) проблематики, которая связана с муниципальными услугами.

Степень научной разработанности темы. Теоретическую базу данного исследования представляют труды ученых и, прежде всего, в области конституционного, муниципального права, теории публичного управления и отраслевых дисциплин (среди авторов следует назвать С.А. Авакьяна, Т.М. Бялкину, В.И. Васильева, В.С. Вобленко, Н.С. Бондаря, А.А. Замотаева, Н.А. Игнатьюка, Б.Я. Габричидзе, М. А. Краснова, О.Е. Кутафина, Е.М. Ковешникова, Н.Л. Пешина, А.А. Сергеева, А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, Е.А. Суханова, А.А. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Т.А. Хабриевой, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и др.), материалы конференций и семинаров по современным проблемам функционирования института местного самоуправления. Содержащиеся в них теоретические положения позволили уточнить правовой статус органов местного самоуправления, сущность вопросов местного значения, виды и объем полномочий, которые имеют органы местного самоуправления в вопросах создания муниципальных учреждений (муниципальных предприятий), что имеет важное методологическое значение в разработке вопросов функционирования института муниципальных услуг. Вместе с тем в имеющихся публикациях по муниципальному праву тема, связанная собственно с муниципальными услугами, в большинстве случаев затрагивается фрагментарно. Можно назвать немного работ, где муниципальные услуги анализируются с точки зрения современного их понимания. Так, в известном труде Н.С. Бондаря «Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России» (2008) имеется параграф, посвященный муниципальным услугам как воплощению социальной функции, возложенной на местное самоуправление, и как правовой категории, в контексте соотношении с понятием публичных услуг и рядом других смежными категориями. В статьях С.Е. Чаннова (2011) и С.В. Шипова (2011) исследуются отдельные проблемы правового регулирования предоставления муниципальных услуг в МФЦ (многофункциональных центрах), В.А. Щепачев (2009) изучил вопросы участия местного самоуправления в предоставлении населению публичных услуг. Муниципальные услуги обозначены в комментарии к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изданном под редакцией А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова, 2010, в ряде учебников по муниципальному праву, несколько подробнее они освещаются в комментариях к Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Однако пока муниципальные услуги рассматриваются в основном в работах по административному праву и по экономике муниципальных образований, хотя при этом анализируются муниципально-правовые отношения. В числе таких трудов (статьи в научных журналах) следует отметить следующие: Аширова М.Н. Современные технологии оказания государственных и муниципальных услуг: институциональный и вариативный анализ (2011), Дмит-

риева Е.А. Виды муниципальных услуг в России (2010), Кайль Я.Я. Стандартизация и регламентация государственных и муниципальных услуг как инструмент эффективного управления регионом (2009), Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг (2008), Кирсанов С.А., Ощурков А.Т., Сергиенко А.М. Муниципальные услуги: некоторые аспекты правового регулирования и способы предоставления (2007), Реброва Н.П., Смоляр М.Я. Организация предоставления государственных (муниципальных) услуг в Российской Федерации (2011) и др. Информационно насыщенным представляется сборник трудов, посвященный правовому регулированию публичных услуг и изданный под ред. Е.В. Гриценко и Н.А. Шевелевой (2007). Что касается диссертационных исследований, то ситуация схожая – муниципальные услуги исследуются в основном в экономическом аспекте (Н.А. Акимова, А.В. Барков, Г.Д. Касьянов и др.), ряд диссертаций посвящены социальным и публичным услугам в муниципальных образованиях. Однако в большинстве – сохраняется прежнее отождествление муниципальных услуг с функциональными услугами, предоставляемыми муниципальными учреждениями и муниципальными предприятиями, в них не учтены осуществленные в последние годы принципиальные изменения в российском законодательстве, касающиеся института муниципальных услуг. В результате измененные муниципально-правовые нормы и соответствующая муниципально-правовая практика, если иметь в виду заявленную проблематику, еще не являлись предметом специального научного исследования в рамках науки муниципального права. Данная работа предпринята для восполнения имеющегося пробела.

Объектом исследования явилась совокупность общественных отношений, связанных с функционированием института муниципальных услуг в Российской Федерации.

Предмет исследования составила совокупность конституционных и муниципальных отраслевых норм, регулирующих муниципальные услуги в качестве элемента компетенции органов местного самоуправления в современной России.

Цель диссертационной работы выражена в комплексном исследовании юридической природы института муниципальных услуг как элемента компетенции органов местного самоуправления, а также в разработке предложений по совершенствованию правового механизма его функционирования.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных **задач**, среди которых:

- раскрыть значение института муниципальных услуг в сфере муниципально-правовых отношений современной России;
- исследовать процесс формирования и юридического закрепления института муниципальных услуг в российском законодательстве;
- сформулировать основные дефиниции по исследуемой проблематике;
- осуществить классификацию муниципальных услуг;
- рассмотреть вопросы создания и функционирования структурных подразделений местных администраций, муниципальных учреждений (муниципальных предприятий) и иных организаций, предоставляющих те или иные муниципальные услуги, и их правовой статус;

– проанализировать правотворческую практику муниципальных образований по регламентации муниципальных услуг органами местного самоуправления в методологическом аспекте;

– раскрыть организационно-правовые особенности участия местного самоуправления в учреждении МФЦ, в которых оказываются государственные и муниципальные услуги;

– исследовать проблемы праворегулирования и правоприменения в предоставлении муниципальных услуг в важнейших сферах жизнедеятельности муниципальных образований (в социальной и экономической сферах);

– выработать предложения по организационно-правовому совершенствованию функционирования института муниципальных услуг.

Методологическая основа исследования представлена совокупностью научных методов, позволяющих достичь заявленной цели в ее теоретической и практической составляющих.

Системный подход, использован при анализе юридических проблем, связанных с функционированием института муниципальных услуг в муниципальных образованиях. Его применение позволило раскрыть в комплексе как теоретическую базу, так и нормативно-правовую основу муниципальных услуг во взаимосвязи с практикой их предоставления. Наряду с этим использован структурно-функциональный, сравнительно-лингвистический, сравнительно-правовой, технико-юридический методы. В работе использованы также общенаучные методы, среди которых метод анализа и синтеза, метод аналогии, метод индукции и дедукции, принцип взаимосвязи абстрактного и конкретного и др.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы – «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты субъектов Российской Федерации, регулирующие институт местного самоуправления, акты муниципальных образований – уставы муниципальных образований, административные регламенты, определяющие процедуру предоставления муниципальных услуг, другие муниципально-правовые акты, регулирующие вопросы предоставления муниципальных услуг. Теоретические и нормативно-правовые источники, будучи в совокупности, явились информационной базой, способствовавшей достижению необходимой научной обоснованности, а также достоверности положений, формулируемых в диссертации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в:

– установлении признаков и авторской интерпретации муниципальной услуги как легальной деятельности органов местного самоуправления и создаваемых ими муниципальных учреждений и организаций по реализации установленного каталога функций административного характера, осуществляемых с соблюдением определенных условий и обеспечивающих для имеющих на это право физических и юридических лиц удовлетворение возникших у них законных потребностей;

– выявлении и раскрытии детерминант и обосновании на их основе классификации муниципальных услуг;

– формулировании предложений по совершенствованию функционирования института муниципальных услуг в России.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Анализ научных, конституционно- и муниципально-правовых источников позволил сформулировать авторские дефиниции следующих ключевых понятий:

– муниципальные услуги – вид деятельности исполнительных органов местного самоуправления и создаваемых ими муниципальных учреждений и организаций (услугодателей) по реализации информационных, консультационных, регистрационных, разрешительных и иных функций административного характера, осуществляемых в заявительном порядке, на бюджетной основе и в соответствии с установленными регламентами, как правило, безвозмездно, и обеспечивающих для имеющих на это право физических и юридических лиц (услугополучателей) удовлетворение возникших у них потребностей с минимальными временными затратами и на надлежащем профессиональном уровне;

– административный регламент предоставления муниципальной услуги – муниципальный нормативный правовой акт, принимаемый органом местного самоуправления, оказывающим муниципальную услугу, содержащий последовательное описание административных процедур, необходимых для реализации всех составляющих элементов муниципальной услуги, а также стандарт предоставления такой услуги, которая оформляется и непосредственно доводится до заявителя должностными лицами органа, оказывающего услугу, либо уполномоченными ими лицами.

2. Исследование теоретико-правовых, конституционно- и муниципально-отраслевых источников, а также правоустанавливающей практики позволило сформулировать авторскую позицию по вопросу классификации муниципальных услуг. В соответствии с ней предлагается разделять муниципальные услуги, прежде всего, по характеру основных направлений деятельности в местного самоуправления на две группы: 1) муниципальные услуги, оказываемые в социальной сфере; 2) муниципальные услуги в сфере экономики. Наряду с этим, практический смысл имеет классификация по критерию специфики принимаемых решений при оказании муниципальных услуг, а именно: 1) муниципальные услуги по предоставлению информации; 2) муниципальные услуги по регистрации права; 3) муниципальные услуги по даче разрешения определенной деятельности; 4) муниципальные услуги по консультированию; 5) муниципальные услуги по назначению и выплате компенсаций; 6) муниципальные услуги по экспертированию и др.

3. По мнению диссертанта, нецелесообразно наделять структурные подразделения местных администраций статусом муниципальных учреждений. Такой подход минимизирует коррупциогенность в деятельности органов муниципального управления и будет в большей мере отвечать сущности оказываемых ими муниципальных услуг. Соответственно в ч. 2 ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо добавить

предложение о том, что структурные подразделения местных администраций не могут наделяться полномочиями муниципальных учреждений.

4. Исходя из теоретических разработок науки конституционного и муниципально-го права, а также сопряженных с проблематикой юридических норм, обосновано предложение об обязательных видах муниципальных услуг, которые должны утверждать органы исполнительной власти федерального и регионального уровней в целях более эффективной защиты конституционных прав граждан. Целесообразно при этом в соответствующих решениях прикладывать модельный регламент предоставления муниципальных услуг, в котором необходимо указывать минимум сведений, которые должны быть в окончательном тексте регламента, принимаемом местной администрацией муниципального образования. Данное предложение целесообразно закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. В диссертации предложены меры по:

– повышению объективности экспертизы административных регламентов предоставления муниципальных услуг. По мнению автора, необходимо изменить подход, согласно которому все без исключения вопросы, связанные с разработкой проекта административного регламента предоставления муниципальной услуги и его экспертизой, замыкаются на местной администрации, в результате чего нарушается баланс соотношения исполнительных и представительных органов муниципального образования. В целях обеспечения объективности при проведении обязательной экспертизы проектов регламентов в порядке ч. 6-13 ст. 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и более широкого отражения в них интересов жителей муниципального образования представляется необходимым, чтобы такая экспертиза проводилась экспертами, назначаемыми представительным органом местного самоуправления.

– по совершенствованию деятельности многофункциональных центров (МФЦ), в которых оказываются муниципальные услуги. Целесообразно в уставах и регламентах МФЦ указывать перечни конкретных видов публичных услуг, которые они оказывают, отражать и другие вопросы, которые позволяют более эффективно взаимодействовать с заявителями муниципальных услуг, в частности, это касается организации работы с корреспонденцией, контроля за исполнением обращений заявителей, о действиях работников МФЦ по каждой услуге, при этом информация в регламенте МФЦ по каждой услуге не заменяет административного регламента по данной услуге, а конкретизирует действия сотрудников МФЦ по их предоставлению. При финансировании МФЦ, учитывая сложное финансовое положение муниципальных образований, целесообразно использовать межбюджетные трансферты (субсидии) из бюджетов субъектов Российской Федерации.

6. Оценивая сложившуюся практику по оказанию муниципальных услуг в сфере социальных отношений, автором приведена дополнительная аргументация в пользу того, что в ней еще сохраняется понимание муниципальной услуги как непосредственного предоставления социальных благ (оказание медицинской помощи, выполнения учебных программ и др.), в то время как муниципальная услуга в силу своей специфи-

ки призвана лишь облегчить получение этих благ. Такое положение во многом связано с тем, что законодатель использует понятия «медицинская услуга», «образовательная услуга», которые не являются муниципальными услугами. В результате нарушается необходимая взаимосвязь ряда отраслевых федеральных законов, и прежде всего: «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Для исправления этого недостатка предлагается внести изменения в отраслевые законы в социальной сфере, указав, что к полномочиям органов местного самоуправления относится предоставление муниципальных услуг в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Поскольку муниципальные услуги в сфере здравоохранения и образования предоставляют муниципальные учреждения, то последние и должны утверждать соответствующие административные регламенты предоставления муниципальных услуг и иметь возможность контроля за соблюдением регламентов.

7. Анализ муниципальной практики по оказанию муниципальных услуг в сфере экономики позволил предложить автору меры по ее совершенствованию. С позиции правовой экономики более эффективным является подход, когда орган местного самоуправления, формируя и предоставляя муниципальные услуги, закладывает в нее максимальное возможное число действий, требующих специальных знаний. При этом сложные и затратные муниципальные услуги в имущественных, земельных и градостроительных отношениях целесообразно предоставлять через муниципальные унитарные предприятия на платной основе.

8. По мнению автора диссертации, совершенствованию законодательного регулирования института муниципальных услуг в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» будет способствовать включение в него отдельной статьи следующего содержания:

«Статья 17. 2. Муниципальные услуги.

1. Муниципальные услуги предоставляются непосредственно структурными подразделениями местных администраций, муниципальными учреждениями, муниципальными предприятиями и иными организациями в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и муниципальными правовыми актами, регулирующими данные правоотношения, определяющими административные регламенты, стандарты и другие требования к предоставлению муниципальных услуг.

2. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации своими решениями утверждают обязательные виды муниципальных услуг с приложением модельных административных регламентов их предоставления.

3. Предоставление муниципальных услуг посредством многофункциональных центров осуществляется путем заключения соглашений между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Кроме того, в формулировках вопросов местного значения, определенных в ст. 14-16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), целесообразно исключить слово «услуги» во избежание смешения с муниципальными услугами.

Теоретическая значимость исследования. Результаты проведенного исследования позволяют расширить знания о различных муниципально-правовых аспектах института муниципальных услуг. Теоретические положения, которые содержатся в диссертационном исследовании, представляют определенный интерес в научном изучении состояния и развития института местного самоуправления в России, при дальнейшей разработке категориального аппарата науки муниципального права, а также в проведении исследований по научным проблемам функционирования института муниципальных услуг.

Практическая значимость исследования определяется направленностью результатов на решение актуальных проблем, стоящих перед наукой муниципального права, и состоит в том, что обобщенный материал представляет методологическую основу для местного самоуправления в деятельности, связанной с формированием состава и механизмом реализации муниципальных услуг. Полученные результаты потенциально могут применяться в учебном процессе по курсу муниципального права, соответствующих разделов некоторых других учебных дисциплин (конституционного права, административного права и др.). Они определяют интерес также для законодателя при совершенствовании муниципального законодательства.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Юридического института НИУ «БелГУ».

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого опубликованы в девяти научных статьях общим объемом более 3 п.л. представлены на научно-практических конференциях международного, всероссийского и межрегионального уровней.

Структура диссертации обусловлена характером и объемом исследования, она включает введение, три главы, которые объединяют семь параграфов, заключение и список использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень научной разработанности проблемы, определены объект и предмет исследования, изложены цель и задачи, дана характеристика его методологической базы, указаны теоретическая, правовая, эмпирическая основы, представлена научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов научных изысканий, обозначена структура диссертации.

В первой главе – «Общая характеристика института муниципальных услуг» – исследован процесс формирования и юридического закрепления института муниципальных услуг, выявлено его значение в сфере муниципально-правовых от-

ношений современной России (§ 1); определено понятие и сделана классификация муниципальных услуг (§ 2).

Диссертантом отмечено, что институт муниципальных услуг в России появился сравнительно недавно – еще несколько лет назад это понятие фигурировало не иначе как в доктринальном плане. В работе рассмотрены основные этапы процесса формирования института муниципальных услуг на основе взаимодействия признаков гражданско-правовых услуг, признаков функциональных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, и признаков государственных услуг, которые стали выделяться в рамках административной реформы. Указывается, в частности, что помимо гражданско-правовых услуг, законодатель довольно долго юридически закреплял лишь «социальные услуги» (Госстандарт 1994 г., Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» 1995 г.), поэтому в работе этому типу услуг, ставшим истоком публичных услуг, уделяется повышенное внимание. В этой связи диссертант отмечает, что в России в середине 1990-х годов определился вектор перехода к муниципализации социальной практики, когда житель должен иметь поддержку в той среде, в которой он живет и работает, и где более точно можно оценить степень его социальной и материальной обеспеченности. По мнению диссертанта, именно такой подход имел место и в иных сферах социально-экономической жизни, что нашло отражение в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сначала 1995 году, а затем 2003 году. Далее в известном Указе Президента Российской Федерации 2004 года, давшем старт административной реформе, были обособлены государственные услуги как новый тип услуг – публичных.

Тогда же были определены три важнейшие сферы, в которых органы исполнительной власти государства обязаны оказывать публичные услуги – образование, здравоохранение, социальная защита населения. Новеллой было и указание по поводу того, что услуги предоставляются не только гражданам, то есть физическим лицам, но и организациям, то есть юридическим лицам. Вместе с тем диссертант полагает ошибочным не включение в содержание концепции административной реформы института местного самоуправления. Очевидно, разработчики документов этой реформы исходили из того, что согласно ст. 12 Конституции России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом, однако, не было учтено то обстоятельство, что согласно ст. 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года, органы местной власти обязаны решать вопросы местного значения, многие из которых по своему характеру одновременно являются предметом ведения органов государственной власти федерального и регионального уровней. Более того, именно органы местного самоуправления ведают абсолютным большинством дошкольных и школьных учреждений и учреждений здравоохранения, и именно органы местного самоуправления, а отнюдь не органы государственной власти, должны в первую очередь оказывать соответствующие публичные услуги. В обосновании этой позиции автор обращается к трудам ученых в области, прежде всего конституционного и муниципального права, например, поддерживается суждение С.А. Авакьяна в

том, что местное самоуправление, будучи негосударственной категорией, участвует, и активно, в управлении общественными, а в ряде случаев, по поручению государства, также и государственными делами. Далее отмечается, что институт муниципальных услуг, если иметь в виду федеральный уровень, был обозначен в 2007 году, когда очередным изменением в Бюджетном кодексе Российской Федерации было дано определение государственных (муниципальных) услуг, то есть государственные и муниципальные услуги были поставлены в один ряд. Однако такой подход законодателя к закреплению института муниципальных услуг вызвал ряд критических замечаний в муниципально-правовой литературе, учитывая, что в некоторых муниципально-правовых актах находили отражение различные аспекты тогда еще только формирующегося, но уже обособляемого на местах института муниципальных услуг.

В работе это явление иллюстрируется примерами правотворческой практики органов местного самоуправления Губкинского городского округа Белгородской области, города Чебоксары Чувашской Республики и других муниципальных образований, в которых нормы муниципального права уже определяли муниципальные услуги, хотя и в понимании, не во всем совпадающим с современным пониманием публичных услуг. Далее в исследовании анализируется трансформация позиции федерального законодателя по вопросу о муниципальных услугах, результатом которой стало принятие Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» 2010 году. В нем впервые законодатель на системном уровне, помимо государственного уровня, на котором оказываются публичные услуги, определил, что имеется и муниципальный уровень, и органы местного самоуправления в лице, прежде всего, местных администраций которые должны оказывать соответствующие муниципальные услуги. Автор отмечает, что принятие данного закона произошло с заметным опережением как научных изысканий о муниципальных услугах, и прежде всего в муниципальном праве, так и инициатив самих органов местного самоуправления. Очевидно в этой связи, что созданный законодателем институт муниципальных услуг де-факто стал отражением острой необходимости в законодательном регулировании данной сферы общественных отношений. Кроме того, по мнению автора, представляется неправильным подход, когда в специальном законе о местном самоуправлении, даже не упоминаются муниципальные услуги, а между тем органы местного самоуправления должны принимать значительное количество праворегулирующих и правоприменительных актов, касающихся предоставления муниципальных услуг, проводить соответствующую объемную организационную работу. Более того, именно муниципально-правовой подход должен быть доминирующим в регулировании деятельности местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг, для чего в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целесообразно ввести соответствующие правовые нормы, предложения, о содержании которых раскрываются в последующих параграфах диссертации.

Далее диссертантом исследованы имеющиеся в научной литературе теоретические положения о признаках муниципальных услуг, в частности дается сопоставительный анализ юридических норм из различных отраслей права, которыми регули-

руются различные категории услуг. Отмечается, что муниципальное право при регламентации муниципальных услуг восприняло ряд признаков гражданско-правовых услуг (не имеют вещественного результата, неотделимость от источника, синхронность оказания и получения и др.). Однако муниципальные услуги как разновидность публичных услуг не могут характеризоваться таким признаком, присущим цивилистическому подходу, как непосредственное «экономическое благо», хотя, бесспорно, публичные услуги являются «общественным благом». И в любом случае любая услуга – это всегда действие, деятельность, что является универсальным признаком категории услуги. Такого рода положения послужили основой и для соображений о муниципальных услугах в публикациях сначала в сфере экономики, а затем в правовых науках, в том числе в муниципальном праве – в диссертации дается анализ таких научных работ.

В работе обращается внимание, что при переходе категории услуги из гражданского права в иные правоотношения, в данном случае в муниципально-правовые, неизбежно появляется своя специфика. И вот как раз свойство публичности, присущее муниципальному праву как разновидности публичного права, нужно отграничить от публичности, присущей гражданскому праву. Соответственно термин «публичный» применительно к муниципальным услугам следует понимать, исходя из понятийного аппарата публичного права. Здесь понятие «публичные услуги» означает, что они предоставляются органами публичной власти (через соответствующие исполнительные структуры). Такой подход в настоящее время является доминирующим, равно как и то, что муниципальные услуги могут предоставлять образованные органами местного самоуправления муниципальные учреждения. Однако по другим признакам в научной литературе нет единого подхода. По мнению Э. Талапиной и Ю. Тихомирова (2007), публичные (а значит и муниципальные) услуги могут основываться как на публичной, так и на частной собственности. С этим нельзя согласиться, поскольку деятельность органов публичной власти (органов государства и органов местного самоуправления) базируется исключительно на бюджетной основе, то есть на основе муниципальной (государственной) собственности, что применительно к местному самоуправлению прямо закреплено в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 9 ст. 34). И в этом смысле, нельзя согласиться с Н.А. Цыбулевской (2008), которая под муниципальными услугами понимает иницилируемую муниципалитетом деятельность хозяйствующих субъектов, имеющих различные формы собственности, а также органов власти, по обеспечению населения жизненно важными благами и услугами. По мнению диссертанта при таком подходе смешивается сущность муниципальной услуги в контексте Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» с деятельностью местной администрации муниципальных образований вообще. По этой же причине представляется ошибочной позиция А.В. Нестерова (2009), который полагает, что помимо административных услуг в категорию «властные услуги» должны входить также общественные, медицинские, образовательные, социальные услуги, услуги ЖКХ и др. Диссертант не может поддержать и позицию Я.Я. Кайля (2009) о том, что к муниципальным услугам следует относить весь комплекс услуг – жилищно-коммунальных, бытовых, торговых, транспортных, образовательных, меди-

цинских, досуговых, культурных и др., поддержание общественного порядка, обустройство территории, поддержание ее санитарного благополучия и т. д. Диссертант обосновывает позицию, согласно которой муниципальные услуги не могут быть связаны с материальными, вещественными результатами как цели услуги. В частности, в ряде муниципальных образований Краснодарского края, Ростовской, Вологодской областей уже стали реальностью такие муниципальные услуги, в современном их понимании, как запись на прием к врачу, выдача разрешений на право организации розничного рынка на территории муниципального образования, согласование возможности размещения объектов строительства и реконструкции на территориях с зелеными насаждениями и др.

Автор подчеркивает, что эти и иные муниципальные услуги не заменяют всех полномочий, функций местного самоуправления, вытекающих из содержания вопросов местного значения, определяющих направления деятельности местного самоуправления (ч. 2 ст. 1 ФЗ № 131-ФЗ), поскольку в целом вся деятельность органов местного самоуправления, конечно же, значительно, несравненно шире, чем деятельность по оказанию муниципальных услуг, которые в процессе административной реформы 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 контексте в работе сопоставляются признаки муниципальных услуг и вопросов местного значения, определенных в ст. 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» во взаимосвязи с определением муниципальных услуг в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Бюджетном кодексе Российской Федерации, выявляются противоречия, предлагаются пути их решения. В результате обосновывается авторское определение муниципальных услуг. В данном параграфе рассматривается вопрос о классификации муниципальных услуг, по которому также обосновывается позиция диссертанта.

Во второй главе – «Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг» – исследован порядок создания и правовой статус структурных подразделений местных администраций, муниципальных учреждений и организаций, предоставляющих муниципальные услуги (§ 1); дана характеристика регламентации муниципальных услуг органами местного самоуправления (§ 2); проанализировано участие органов местного самоуправления в создании многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (§ 3).

Автором отмечено, что муниципальные услуги предоставляются местными администрациями, другими органами местного самоуправления, которые осуществляют исполнительные полномочия, муниципальными учреждениями, а также другими организациями. Далее последовательно рассматриваются эти субъекты предоставления муниципальных услуг. Вначале на базе норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» автором уточняется

правовой статус местной администрации. В этом контексте в работе рассматриваются полномочия местной администрации, связанные с предоставлением муниципальных услуг. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим эти полномочия, является устав муниципального образования. Анализируется значительный круг уставов и делается вывод, что при обширной компетенции местной администрации, в уставах практически не закрепляются полномочия, касающиеся предоставления муниципальных услуг. Деятельность местной администрации по предоставлению муниципальных услуг даже физически занимает в совокупности достаточно много человеко-дней, это существенное направление в деятельности местных администраций.

В этой связи, как представляется, указание на такую деятельность должно быть обозначено как в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и муниципально-правовых актах, и прежде всего в таких, как уставы муниципальных образований. На примере ряда муниципальных образований (Воронеж, Вологда, Воркута и др.) анализируется правовой статус структурных подразделений местных администраций, которые непосредственно предоставляют муниципальные услуги. Отмечается, что в Положениях о таких подразделениях, являющихся муниципально-правовыми актами, также отсутствуют нормы о предоставлении муниципальных услуг, хотя другими муниципально-правовыми актами (административными регламентами предоставления муниципальных услуг) такие услуги этими же подразделениями оказываются. Характерным является Положение о департаменте муниципальной собственности и городских земель администрации города Краснодара, где термин «услуга» вообще не упоминается, равно как нет норм о том, что Департамент должен взаимодействовать с физическими, равно как и с юридическими лицами по их заявлениям. Думается, что в данном Положении в перечне задач следовало добавить слова: «предоставляет муниципальные услуги согласно утвержденным регламентом в соответствии с компетенцией Департамента». В Новороссийске де-факто муниципальные услуги оказывают 10 структурных подразделений местной администрации, однако, в регламентах предоставления муниципальных услуг в перечне нормативных правовых актов, регулирующих этот вопрос, нет ссылки ни на Устав Новороссийска, ни на Положение о местной администрации, ни на Положение о соответствующем структурном подразделении местной администрации. Диссертант полагает, что для исправления ситуации необходимо в муниципальные правовые акты (прежде всего в уставы муниципальных образований, положения о местных администрациях, положения о структурных подразделениях местных администраций) включать нормы о муниципальных услугах.

Далее в работе рассматривается вопрос о муниципальных учреждениях, предоставляющих муниципальные услуги. В этой связи анализу подвергаются нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также других законов. В этом контексте автор выявляет противоречивую практику по вопросу о наделении структурных подразделений местных администраций статусом муниципальных учреждений, которые предоставляли бы муниципальные услуги.

На основе анализа соответствующих теоретических позиций автором обоснована позиция, согласно которой, органы муниципального управления в принципе не должны иметь статуса муниципальных учреждений, поскольку муниципальное учреждение создается для решения конкретных предметных задач в определенной сфере деятельности местного самоуправления, в частности, муниципальными учреждениями вполне логично являются образовательные учреждения, учреждения здравоохранения и др., в то время как сфера управления не является самостоятельной предметной сферой деятельности органов местного самоуправления. Нужно также иметь в виду, что наделение органов муниципального управления статусом муниципальных учреждений повышает степень коррупциогенности в их деятельности, в определенной степени искажает мотивационную направленность, что может иметь негативные последствия. Что касается «организаций», которые также согласно закону могут предоставлять муниципальные услуги, то диссертант полагает, что речь на современном этапе может только о муниципальных предприятиях. И только когда будет наработана соответствующая практика, может встать вопрос о том, чтобы муниципальные услуги могли предоставлять «организации» в иных правовых формах.

Диссертантом отмечено, что административные регламенты предоставления муниципальных услуг разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления в виде муниципально-правовых актов. При этом в правовой литературе дискутируется вопрос о статусе административного регламента. Диссертант анализирует различные точки зрения и определяет свою позицию по дефиниции административного регламента. Затем автор обращается к дискуссионным вопросам разработки и правового регулирования регламентов. В частности, обосновывается предложение, согласно которому в федеральном законодательстве должен быть более конкретно указан уполномоченный орган местного самоуправления, который должен проводить экспертизу проекта регламента. Дело в том, что сам порядок разработки регламентов, и собственно разработку таких регламентов осуществляет местная администрация муниципального образования. Этот же орган утверждает, регламенты и обеспечивает предоставление муниципальных услуг. Таким образом, все важнейшие составляющие организационно-правовой деятельности, связанной с оказанием муниципальных услуг, сосредоточены в местной администрации. Между тем необходимо учитывать, что получателями муниципальных услуг являются, прежде всего, жители муниципального образования. Но сотрудники местной администрации не избираются населением муниципального образования, далеко не всегда избранным является и глава местной администрации, в связи с чем аппарат местной администрации разрабатывает регламенты предоставления муниципальных услуг и оказывает эти услуги, жителям муниципального образования, не имея в должной мере обратной связи с избирателями, действуя в отрыве от них. При таких обстоятельствах в целях обеспечения объективности при проведении обязательной экспертизы проектов регламентов и более широкого отражения в них интересов жителей муниципального образования представляется необходимым, чтобы такая экспертиза проводилась экспертами, назначаемыми представительным органом муниципального образования.

Далее, раскрывая структуру регламента предоставления муниципальных услуг, диссертант отмечает, что правовые основы регламентации, а в ее рамках стандартизации, предоставления муниципальных услуг нуждаются в серьезном совершенствовании, и речь идет, прежде всего, о том, что методологические основы разработки регламентов муниципальных услуг не имеют в настоящее время специального регулирования на федеральном уровне. Так, Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предъявляет в этой части одинаковые требования к органам всех уровней публичной власти. Такой подход вполне приемлем, однако только в качестве общих принципов осуществления деятельности по предоставлению публичных услуг. Но нельзя забывать, что на каждом уровне публичной власти, имеется своя специфика, которая не находит отражения в федеральном законодательстве. В связи, с этим требуется более детальная и уточненная проработка требований к оказанию муниципальных услуг, включая требования к административным регламентам, в федеральном законодательстве, с тем, чтобы его нормы имели прямое действие для муниципального уровня. В работе обосновываются соответствующие предложения, в частности, предлагается положения Постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г., касающиеся государственных услуг и имеющие в отношении муниципальных услуг рекомендательный характер, ввести в текст Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», изменения, трансформируя тем самым рекомендации в обязательные нормы. К этому, собственно, подталкивает и практика нормотворчества в данной сфере на местном уровне, когда в соответствующих муниципальных правовых актах повторяются требования к административным регламентам предоставления муниципальных услуг, изложенные в отмеченном выше постановлении Правительства Российской Федерации. Однако в регламентах по конкретным муниципальным услугам в правотворческой практике муниципальных образований указанное Постановление Правительства Российской Федерации как правовая основа указывается не всегда по отмеченной выше причине. Далее в работе рассматривается вопрос о том, какие конкретно муниципальные услуги должны быть предметом ведения местного самоуправления. Думается, что регламентации должны подлежать общественно значимые услуги, востребованные населением, что целесообразно определять и уточнять путем опроса как самих жителей муниципальных образований, так и экспертов в данной области. Пока в этих вопросах практика муниципальных образований, которая анализируется в диссертации, весьма разноречива. В связи с этим, диссертант рассматривает принятое в апреле 2011 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации, где был определен перечень обязательных услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме. В число муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями и другими организациями, указанным решением Правительства Российской Федерации были включены услуги в сфере здравоохранения (3 услуги), в сфере культуры (5 услуг), в сфере образования (8 услуг), а также в сфере жилищно-коммунального хозяйства (3 услуги) – всего 17.

Анализ муниципальной практики показывает, однако, что административные регламенты разработаны далеко не по всем муниципальным услугам. Так, в реестре муниципальных услуг Прохладненского муниципального района КБР (утвержден в декабре 2011 года), содержащим в общей сложности 34 муниципальные услуги, включены всего 9 муниципальных услуг, указанных в распоряжении Правительства Российской Федерации, в городе Краснодаре – только 8 муниципальных услуг. Аналогичная ситуация и во многих других муниципальных образованиях. При этом местные администрации, должны разработать необходимые регламенты предоставления указанных в Распоряжении Правительства Российской Федерации муниципальных услуг. Представляется, что такая нагрузка на местные администрации должна быть значительно снижена за счет формирования модельного административного регламента предоставления каждой из указанных в распоряжении правительства Российской Федерации муниципальных услуг, и такой модельный регламент должен быть разработан и одобрен именно Правительством Российской Федерации, поскольку именно этот орган определил перечень обязательных муниципальных услуг.

В завершающей части параграфа представлен сравнительный анализ регламентов одних и тех же муниципальных услуг в разных муниципальных образованиях, в частности, такой услуги, как «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)». Выявлена достаточно противоречивая правотворческая практика органов местного самоуправления, в частности, даже перечни правовых актов, определяющих правовую основу данного регламента, существенно различаются. Обосновываются предложения по совершенствованию методологических основ разработки и правового регулирования регламентов предоставления муниципальных услуг.

Автором отмечено, что в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривается оказание услуг в многофункциональных центрах (МФЦ), что регулируется еще и муниципальными правовыми актами, то есть данная деятельность охватывается и муниципально-правовыми отношениями. Автор указывает, что создание МФЦ есть результат соединения достижений научно-технического прогресса в области информатизации (включая интернет) и политики государства новейшей России по совершенствованию предоставления публичных услуг, в основе которого лежит принцип «одного окна».

Практическая работа по созданию МФЦ началась в 2007 году, в течение которого они появились в 16 субъектах России на основе финансирования из региональных бюджетов, однако в ряде муниципальных образований органы местной власти уже тогда стали принимать участие в этом деле в качестве соучредителя МФЦ и издавать соответствующие муниципальные нормативно-правовые акты. В отдельных муниципальных образованиях муниципалитеты становились учредителями МФЦ как муниципальных учреждений, а, например, администрация Гурьевского городского поселения Калининградской области приняла решение создать МФЦ как структурное подразделение городской администрации. Анализируя этот процесс, автор отмечает, что, несмотря на его активизацию, здесь еще много нерешенных проблем, которые исследуются в диссертации в контексте соответствующих полномочий местного са-

моуправления. Одна из них заключается в сложностях взаимодействия органов публичных власти и иных структур в части инициативы создания МФЦ. Диссертант обосновывает позицию, согласно которой, поскольку в МФЦ должны предоставляться государственные и муниципальные услуги, то и субъектами инициативы должны быть только органы государственной власти и органы местного самоуправления. Далее в работе рассматривается муниципальная практика правового творчества и правового применения, связанная с МФЦ. Отмечается, в частности, что во многих уставах МФЦ, утверждаемых в муниципальных образованиях, не всегда указывается перечень конкретных видов публичных услуг, которые они оказывают (например, в Уставе МФЦ города Сочи), в некоторых уставах МФЦ указывается только направления деятельности местной администрации, по которым оказываются услуги (например, в Уставе МФЦ города Саранска). Однако более конкретный перечень муниципальных услуг представляется предпочтительней. Что касается регламентов МФЦ, также утверждаемых в муниципальных образованиях, то автор, исследуя ряд таких документов, принятых в муниципальных образованиях, обосновывает позицию, в соответствии с которой в них необходимо отражать вопросы, позволяющие более эффективно взаимодействовать с заявителями муниципальных услуг. Речь идет об организации работы с корреспонденцией, контроле за исполнением обращений заявителей, должны детально определяться действия работников МФЦ по каждой услуге. В работе рассматривается также проблема финансирования МФЦ, которая сдерживает их развитие, поскольку большинство муниципальных образований являются дотационными. Кроме того, пока отсутствует единое понимание «источников средств» для финансирования МФЦ, полномочий МФЦ оказывать платные услуги. Обозначая эти и другие проблемные вопросы, диссертант полагает, что до их решения на более системном уровне, целесообразно использовать такие межбюджетные трансферты, как субсидии в муниципальные бюджеты из бюджетов субъектов Российской Федерации. В исследовании формулируются предложения по совершенствованию законодательства по вопросам деятельности МФЦ, в том числе предлагается внести дополнения в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В третьей главе – «Предоставление органами местного самоуправления муниципальных услуг в важнейших сферах жизнедеятельности муниципальных образований» - раскрыт порядок предоставления муниципальных услуг в социальной сфере (§ 1) и выявлены особенности предоставления муниципальных услуг в сфере экономики (§ 2).

Диссертантом отмечается, что социальная сфера является одной из важнейших в деятельности местного самоуправления, что находит отражения в каталоге вопросов местного значения. Вместе с тем, поскольку институт муниципальных услуг в России, в контексте реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», лишь начинает развиваться, в деятельности местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг многих муниципальных образований еще не произошло окончательного разграничения между понятием «муниципальные услуги» и устаревшим, но еще сохранявшимся понятием «услуг», которые предоставляются в порядке непосредственной реализации тех или

иных социально-экономических благ, по поводу которых, собственно, и оказываются муниципальные услуги. Наиболее характерно это проявляется при оказании муниципальных услуг в социальной сфере, куда традиционно относятся здравоохранение, образование, социальная защита населения.

В работе последовательно рассматриваются муниципальные услуги в указанных направлениях деятельности местного самоуправления. Так, под муниципальными услугами в сфере здравоохранения нередко ошибочно понимают медицинские услуги в смысле оказания непосредственной медицинской помощи, и увязывают их с реализацией вопросов местного значения в рамках конституционного права на охрану здоровья (например, применительно к муниципальному району согласно п. 12 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). И действительно, грань между муниципальными услугами в сфере медицины и медицинской помощью в рассматриваемых общественных отношениях не всегда очевидна. Характерным в этом смысле является Постановление администрации города Новороссийска от 14 декабря 2010 года, которым был утвержден реестр муниципальных услуг. В части, касающейся здравоохранения, здесь указаны, в частности, следующие муниципальные услуги: оказание стационарной медицинской помощи; оказание первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических учреждениях; оказание медицинской помощи в дневных стационарах, стационарах дневного пребывания; оказание скорой медицинской помощи; прием заявок (запись) на прием к врачу; заполнение и направление в аптеки электронных рецептов. Совершенно очевидно, что только две последних услуги являются муниципальными услугами, остальные услуги являются медицинскими услугами. Это следует из принятых в 2011 году Основ охраны здоровья граждан в Российской Федерации, вступивших в силу с 1 января 2012 года, где согласно ст. 2 медицинская помощь включает в себя оказание медицинских услуг, то есть муниципальная услуга не является медицинской услугой. Как полагает диссертант, ошибочным является и подход, согласно которому регламент муниципальной услуги утверждается приказом МУЗ, в то время как из смысла ст. 1 и 13 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» следует, что органом, предоставляющим муниципальные услуги, и, соответственно разработчиком регламента предоставления муниципальной услуги, является орган местного самоуправления, который, применительно к сфере здравоохранения, поручает осуществлять его МУЗ в рамках соответствующего муниципального заказа.

Далее в работе исследуются вопросы регулирования и предоставления конкретных муниципальных услуг. Так, постановление администрации города Краснодара от 27 июня 2011 года утвержден регламент предоставления муниципальной услуги «Прием заявок (запись) на прием к врачу». Как полагает автор, здесь неоправданно исключены структурные подразделения из числа субъектов контроля за реализацией требований регламента – поскольку регламент утвержден местной администрацией, то она также должна иметь полномочия осуществлять такой контроль. В работе рассматривается далее вопрос взаимосвязи различных отраслевых законов в части регулирования муниципальных услуг. Так, в тех же Основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации говорится о «медицинских услугах», «платных медицинских услугах», упоминаются «бытовые, сервисные, транспортные услуги», но

ни словом не говорится о «муниципальных услугах» в сфере здравоохранения, которые обязаны предоставлять органы местного самоуправления и которые непосредственно сопровождают «медицинские услуги» как составные части медицинской помощи, а именно муниципальная услуга обеспечивает для ее заявителя более быстрое, надежное и комфортное потребление соответствующих социально-экономических благ, в нашем случае – в сфере здравоохранения. В результате нарушается необходимая взаимосвязь, по меньшей мере, трех федеральных законов: «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В работе формулируются предложения по исправлению этого недостатка. В таком методологическом ключе рассматриваются предоставляемые органами местного самоуправления муниципальные услуги в сфере здравоохранения, а также социальной защиты населения, выявляются имеющие проблемы, обосновываются пути их разрешения.

Далее автором отмечается, что, в отличие от социальной сферы, где многие услуги предоставляются муниципальными учреждениями, в сфере экономики, как показывает проведенный диссертантом анализ соответствующих муниципально-правовых актов, муниципальные услуги чаще всего предоставляются самими органами местного самоуправления, а точнее – соответствующими структурными подразделениями местных администраций. Это обусловлено объективным фактором, а именно тем, что сам характер таких услуг предполагает решения и действия преимущественно разрешительного и регистрирующего видов, которые, в свою очередь, позволяют заявителям услуг приложить свои усилия, знания, опыт для создания (а не получения) какого-либо социально-экономического блага (развитие бизнеса, строительство дома, совершение гражданско-правовой сделки и др.). Тем самым в данной сфере исключается целый пласт проблем, связанных с необходимостью разграничивать муниципальные услуги с теми услугами, которые предусматривают непосредственное предоставление каких-либо социально-экономических благ. Наиболее часто встречающиеся муниципальные услуги в сфере экономики связаны с имущественными и земельными отношениями, а также с предпринимательством. Конечно, эти направления тесно, а нередко непосредственно переплетаются друг с другом, и указанное деление во многом является условным. Тем не менее, оно позволило выявить ряд особенностей в правовом регулировании и практике предоставления соответствующих муниципальных услуг. Так, в сфере имущественных отношений типичной является услуга о переводе жилого помещения в нежилое и наоборот. В работе рассматриваются для примера несколько регламентов предоставления соответствующих муниципальных услуг, выявляются проблемные вопросы. Например, в регламенте, утвержденном местной администрацией города Котельнич (Кировская область), основная часть объема данного регламента представляет собой дублирование соответствующих норм Жилищного кодекса Российской Федерации (глава третья), Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении формы уведомления о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение» и др. Однако, такой подход, по мнению автора, не должен доминировать и использоваться в ущерб той информации, которая необходима для заявителей, об-

ратившихся за данной муниципальной услугой в городе Котельнич. Так, в регламенте указывается, что данная услуга предоставляется администрацией городского округа Котельнич, но не уточняется, какое именно структурное подразделение ведает этими вопросами. Далее, серьезным испытанием для заявителей этой услуги является подготовка и оформление в установленном порядке проекта переустройства и (или) перепланировки переводимого помещения. Этот документ очень важен, без него, в случае, если переустройство или перепланировка помещения необходимы, рассматриваемая муниципальная услуга не может быть предоставлена, и вопрос его получения заявитель должен решить самостоятельно. Но, как показывает изученная диссертантом практика, именно в этом вопросе возникают наибольшие трудности (проект и его согласование). В этой связи диссертант полагает, что более востребованной должна быть услуга, связанная с решением именно этих вопросов. Достаточно сложными по содержанию являются также муниципальные услуги, связанные с земельными отношениями. Типичным является регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в аренду под строительство объектов капитального строительства на территории городского округа «Город Хабаровск»». Особенностью данного регламента является то, что исполнителями услуги обозначены сразу два подразделения местной администрации городской администрации города Хабаровска, а именно – 1) департамент архитектуры, строительства и землепользования и 2) департамент муниципальной собственности. Автор полагает, что такой подход, избранный администрацией города Хабаровска, представляется малопродуктивным – в работе такая позиция находит свое обоснование. Кроме того, заявитель услуги должен представить выданную не позднее, чем за один месяц до дня подачи заявления выписку из ЕГРП о правах на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке. Об этом и других документах заявитель должен хлопотать отдельно и самостоятельно, а это, как и в предыдущем примере, требует значительных затрат времени и специальных знаний. В таких случаях, как представляется диссертанту, органы местного самоуправления могли взять на себя подготовку указанных документов по запросу заявителей, причем в данном случае такая услуга может быть платной, и предоставлять ее могло бы созданное для этих целей муниципальное учреждение или муниципальное унитарное предприятие. Как показал проведенный нами опрос лиц, которые уже получили рассматриваемые муниципальные услуги, они готовы были оплатить официальной структуре немалые средства для того, чтобы решить данный вопрос. В пользу такого подхода и тот аргумент, что специалистам с учетом опять же имеющихся информационных баз решить данный вопрос значительно проще, чем каждому в отдельности заявителю. Помимо этого, такой подход, на наш взгляд, снизит степень коррупционности в деятельности органов муниципального управления. Не менее важно и то, что чем быстрее и качественнее будет предоставленная данная услуга, чем активнее будет происходить социально-экономическое развитие муниципального образования, а именно градостроительство, что является одним из важнейших направлений в деятельности органов местного самоуправления. В подобном методологическом ключе рассмотрена деятельность органов местного самоуправления по предоставлению других муниципальных услуг в сфере экономике, обоснованы соответствующие предложения.

В заключении диссертации подведены итоги и сформулированы основные выводы исследования.

**Основные положения диссертации
изложены в 9 публикациях автора
общим объемом 4,2 п.л., в т.ч.:**

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. *Мошкин, С. В.* Деятельность органов местного самоуправления по организации предоставления муниципальных услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства (правовой аспект) [Текст] / С. В. Мошкин // Общество и право. 2011. № 5. – С. 57 – 61. – 0,51 п.л.

2. *Мошкин, С. В.* Проблемы правового регулирования и реализации муниципальных услуг, предоставляемых населению [Текст] / С. В. Мошкин // Юрист-правовед. 2012. № 1. – С. 95 – 99. – 0,44 п.л.

3. *Мошкин, С. В.* Правовой статус местной администрации и ее структурных подразделений, предоставляющих муниципальные услуги [Текст] / С. В. Мошкин // Юрист-правовед. 2012. № 4. – С. 91 – 94. – 0,41 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

4. *Мошкин, С. В.* Муниципальный заказ как средство осуществления деятельности органов местного самоуправления по обеспечению населения муниципальными услугами (на примере жилищной сферы) [Текст] / С. В. Мошкин // Российский федерализм: этапы становления, проблемы теории и практики : Сборник материалов региональной научно-практической конференции 28-29 апреля г. Армавир 2009. – С. 66 – 73. – 0,33 п.л.

5. *Мошкин, С. В.* Организационно-правовое обеспечение предоставления муниципальных услуг органами местного самоуправления [Текст] / С. В. Мошкин // Право, экономика, политика и современный российский социум : Материалы Межвузовской научно-теоритической конференции 27 ноября 2009 года. Краснодар 2010. – С. 269 – 273. – 0,26 п.л.

6. *Мошкин, С. В.* Муниципальные услуги, предоставляемые населению: понятие и классификация [Текст] / С. В. Мошкин // Российское законодательство в современных условиях : Материалы VIII Всероссийской ежегодной научно-практической конференции. Брянск. 2010. – С. 290 – 294. – 0,18 п.л.

7. *Мошкин, С. В.* Формирование и юридическое закрепление института муниципальных услуг, и его значение в системе муниципально-правовых отношений современной России [Текст] / С. В. Мошкин // Ретроспективы и перспективы права. 2013. № 5. – С. 67 – 73. – 0,61 п.л.

8. *Мошкин, С. В.* Создание и правовой статус структурных подразделений местных администраций, муниципальных учреждений и организаций, предоставляющих муниципальные услуги [Текст] / С. В. Мошкин (в соавт.) // 2nd International Scientific Conference European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches Hosted by the ORT Publishing and The Center For Social and Political Studies "Premier". 2013, Stuttgart, Germany. – С. 341 – 350. – 0,98 п.л.

9. *Мошкин, С. В.* Проблемы предоставления муниципальных услуг в социальной сфере [Текст] / С. В. Мошкин // Актуальные проблемы права и государства : Межвузовский сборник научных работ, посвященный Научной сессии НИУ «БелГУ». 2013. Ч. 2. – С. 93 – 102. – 0,51 п.л.

Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИД «Белгород» НИУ «БелГУ»
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

