



**Ольга Сизова,**  
старший аналитик Центра  
исследования бюджетных  
отношений

## Услуги и функции: найдите 10 отличий

*Принятие Законов № 83-ФЗ<sup>1</sup> и № 210-ФЗ<sup>2</sup> породило множество вопросов относительно права бюджетных и автономных учреждений оказывать платные услуги. Более того, возникла некая путаница, что же можно отнести к государственным услугам, а что – к платным. И чем от услуг отличаются госфункции? Законодательство не дает четкого ответа на данный вопрос. Но все же попробуем в нем разобраться.*

### Особенности государственных услуг

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) государственные услуги – это услуги, оказываемые органами государственной власти, государственными учреждениями в случаях, установленных законодательством РФ, иными юридическими лицами.

Другое определение термина «государственные услуги» дает Закон № 210-ФЗ. В соответствии со ст. 2 Закона № 210-ФЗ государственная услуга – это деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ), государственного внебюджетного фонда, исполни-

тельного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Особенности и порядок предоставления госуслуг бюджетными и автономными учреждениями регламентированы в следующих нормативных правовых актах:

- постановление Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

## Запомнить

На практике отличительной особенностью государственных услуг является необходимость формирования государственного задания.

задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»;

- приказ Минфина России № 136н, Минэкономразвития России № 526 от 29.10.2010 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением»;
- приказ Минфина России № 137н, Минэкономразвития России № 527 от 29.10.2010 «О Методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имуще-

ства федеральных государственных учреждений»;

- Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон № 7-ФЗ);
- Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон № 174-ФЗ);
- постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание».

## Чем отличаются госфункции от госуслуг

В отличие от государственных услуг, понятия которых так или иначе определены в действующем законо-

### Характерные черты и отличия государственных услуг

	Закон № 83-ФЗ	Закон № 210-ФЗ
Кто оказывает	ФОИВ Исполнительный орган государственной власти субъекта РФ Орган местного самоуправления Государственные учреждения Иные юридические лица	ФОИВ Орган государственного внебюджетного фонда Исполнительный орган государственной власти субъекта РФ Орган местного самоуправления Государственные учреждения Подведомственные организации
Основания для оказания услуги	В соответствии с государственным заданием	По запросам заявителей
Нормативное правовое закрепление	Базовые и ведомственные перечни государственных услуг	Реестры государственных услуг
Наличие административных регламентов	Не предусмотрено	Требуется, включая стандарт предоставления государственной услуги

дательстве, термин «государственные функции» употребляется без четкого его обозначения.

С одной стороны, Закон № 210-ФЗ, трактуя понятие «государственные услуги», увязывает его с понятием «государственные функции», т. е. государственная услуга – это деятельность по реализации функций.

С другой стороны, понятие «государственные функции» встречается, например, в нормативных правовых актах, устанавливающих необходимость внедрения административных регламентов (постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»). Указанное постановление Правительства РФ косвенно дает определение поня-

### НОРМАТИВНЫЙ ДОКУМЕНТ

Отсылка к термину «государственные функции» встречается и в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Среди классификации государственных функций выделяются функции по оказанию государственных услуг – предоставление ФОИВ непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты и других областях.

### ЗАПОМНИТЬ

Несмотря на широкое применение понятия «государственные функции», однозначной трактовки данного понятия действующая нормативная правовая база не дает.

тию «государственные функции» в Правилах разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций. Пункт 1 Правил определяет регламент как нормативный правовой акт ФОИВ, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) при осуществлении государственного контроля (надзора).

Вновь разрабатываемые нормативно-правовые акты стали конкретизировать, указывая в них, что если речь идет о государственных функциях, то к ним следует относить функции по осуществлению государственного контроля (надзора).

Такие информационные сервисы, как Федеральный реестр государственных услуг (функций) и Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), позволят на практике брать опыт схожих ведомств для формирования номенклатуры государственных функций и государственных услуг.

Проект Федерального реестра государственных услуг (функций) на сегодняшний момент включает в себя следующие примеры государственных функций:

- государственный земельный контроль, осуществляемый Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр);

## Запомнить

Бюджетные и автономные учреждения не являются непосредственными участниками процесса осуществления государственных функций. Это следует из ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ и ст. 2 Закона № 174-ФЗ. В отличие от них, казенные учреждения могут исполнять государственные функции в соответствии со ст. 6 БК РФ.

- контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) и т. д.

## Платные услуги

Сверх установленного государственного задания, а также в случаях,

определенных федеральными законами, в пределах установленного задания бюджетное учреждение вправе оказывать услуги, относящиеся к основным видам деятельности, за плату. Для данных услуг учредителем должны быть разработаны порядки определения платы. Подобная схема широко представлена в сфере культуры и регламентирована ст. 52 Основ законодательства РФ о культуре.

В случаях, когда бюджетные учреждения участвуют в предоставлении федеральными органами исполнительной власти государственных услуг, они оказывают услуги, являющиеся необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, которые в свою очередь могут быть оказаны на платной основе. Перечень таких услуг и правила определения размера платы утверждены постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 352.

Платные услуги можно классифицировать следующим образом :

Параметры	Закон № 210-ФЗ	Закон № 7-ФЗ (83-ФЗ)	Закон № 174-ФЗ
Характеристика платных услуг	Услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления ФОИВ государственных услуг	Предоставляются сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях	Услуги, относящиеся к основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами
Кто оказывает	Организации, участвующие в предоставлении ФОИВ государственных услуг	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Наличие порядка определения платы	Требуется, регламентировано п. 3 ст. 9 Закона № 210-ФЗ	Требуется, регламентировано п. 4 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ	Не требуется
Перечень услуг	Требуется, п. 1 ст. 9 Закона № 210-ФЗ	Отсутствует	Отсутствует

Представленный анализ положений нормативных правовых актов, применяемых для регулирования вопросов предоставления государственных услуг, выполнения государственных функций и предоставления платных услуг, позволяет сделать вывод о недостаточной проработанности законодательной базы и наличия множества коллизий. При этом необходимо

Об основных документах планирования госуслуг читайте на с. 31

отметить, что зачастую подобные коллизии не приводят к каким-либо существенным изменениям в основной деятельности учреждений или органов исполнительной власти, однако, несомненно, могут вызвать определенного рода затруднения и издержки на разработку документов и отдельных управленческих решений относительно работы в меняющихся условиях.

## ОФИЦИАЛЬНОЕ МНЕНИЕ

**Татьяна Саакян,**

*заместитель директора Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России*



▶ Законодательство соответствующую норму не содержит. Мы разясняем этот вопрос следующим образом: госфункция всегда связана с властью, с надзором. Поэтому осуществлять ее может либо орган власти, либо казенное учреждение. У бюджетных и автономных учреждений госфункции быть не должно.

В процессе оказания госфункции всегда два участника: тот, кто ее оказывает, и тот, кто получает результат. При этом существуют четкие стандарты организации процесса. Например, регистрация права собственности на недвижимость – прерогатива Росреестра. А вот организовать проверку планировки квартиры может и подведомственное ему учреждение.

В процессе оказания услуги участвуют уже три стороны: орган-учредитель, устанавливающий госзадание, учреждение, которое выполняет его согласно принятым стандартам, и потребитель. Но кроме услуги есть еще работа. В этом случае третьей стороны – заказчика – зачастую нет. Либо этот заказчик – орган власти. В последнем случае можно сказать, что заказчиком выступает общество, которое и представляет орган власти. К примеру, научная разработка для получения новой вакцины против гриппа делается в интересах общества, а не конкретного заказчика.

Отмечу, что только учредитель может определить, услугу или работу будет осуществлять подведомственное ему учреждение.

Возьмем, к примеру, службу скорой помощи. Если мы опишем ее деятельность как услугу, то должны будем установить количество потребителей. А кто определит, сколько вызовов поступит на станцию? Нельзя запланировать, что бригада скорой помощи выедет за день к десяти пострадавшим, а не, скажем, к трем. Но если рассматривать процесс оказания медпомощи как работу, можно установить ее четкие стандарты. Например, выезд на вызов через 10 минут, оказание помощи в определенном порядке и пр. И таким образом оценить качество выполнения работы. В работе используется количественный показатель оценки качества.

Но все это детали, которые обретут понимание со временем.