

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) УСЛУГИ, РАБОТЫ, ФУНКЦИИ

Законодатель выделяет три составные части, образующие деятельность государственного (муниципального) учреждения — работы, услуги и функции. При этом п. 4 ст. 38 Налогового кодекса РФ является единственной в законодательном массиве, содержащей определение понятия «работы». В связи с бесспорностью данного понятия и в юридической литературе мы не будем на нем останавливаться, а предпримем попытку выявить, в чем состоит отличие работы от услуги.

В целях налогообложения работы и услуги отличаются друг от друга по двум критериям. Критерий первый: результат работы, в отличие от результата услуги, имеет материальное выражение, носит овеществленный характер.

Представляется справедливым мнение П.В. Сокола, который полагает, что и у многих услуг необходимо выделять вещественный элемент, возникающий в процессе оказания¹. К ним относится большинство бытовых услуг (химическая чистка, стирка, парикмахерские услуги), многие из юридических услуг, в результате оказания которых может быть составлен проект искового заявления, договора².

В.А. Кабатов также выделяет вещественный результат услуг на примере оказания медицинских услуг: изготовление и установление сердечного стимулятора, зубного протеза и т.д.³

Вместе с тем невозможно говорить о том, что все услуги имеют материальный результат. Например, государственное (муниципальное) учреждение оказывает услуги в сфере образования. Единственным результатом такой деятельности являются знания, полученные учащимся в процессе обучения, факт получения которых фиксируется в документе установленного образца: аттестате, дипломе. При этом данный документ не может рассматриваться в качестве результата обучения (носящего вещественный характер), он лишь

является средством подтверждения окончания соответствующего учебного заведения и получения определенной квалификации.

На основе сказанного, услуги можно подразделить на два вида: имеющие материальный результат и не имеющие такового.

Критерий второй: вещественный результат работы может быть реализован только в завершенном виде; результат услуги реализуется и потребляется в процессе оказания самой услуги.

Своеобразием в рассматриваемом векторе отличаются медицинские услуги. Если результатом оказания медицинской услуги является, например, установка больному зубного протеза, то данный результат реализуется и потребляется в окончательном виде, когда челюсть человека может функционировать надлежащим образом, но не в процессе снятия замеров для изготовления протеза, непосредственного его изготовления, то есть не в ходе самой деятельности врача.

Это положение иллюстрирует то, что результат услуги, также как и результат работы, может реализовываться и потребляться в завершенном виде.

Исходя из рассмотренных выше примеров, приведенных мнений авторов, мы полагаем, что услуги, имеющие овеществленный результат, реализуемый и потребляемый в завершенном виде, целесообразно относить к категории работ. В таком случае отдельные виды медицинских услуг (установление протеза, иногда искусственного органа) предлагаем именовать «работы по оказанию медицинской помощи».

П. 1 ст. 779 Гражданского кодекса РФ рассматривает услугу как совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности.

В Приказе Росстата от 23 июля 2009 г. № 147 «Об утверждении Указаний по заполнению в формах федерального статистического наблюдения показателя «Объем платных услуг населению» услуга рассматривается как результат деятельности, направленный на удовлетворение определенной потребности потребителя⁴.

⁴ Приказ Росстата от 23 июля 2009 г. № 147 «Об утверждении Указаний по заполнению в формах федерального статистического наблюдения показателя «Объем платных услуг населению» // Вопросы статистики. — 2009. — № 12.

¹ См.: Сокол П.В. Проблема понятия, правового регулирования и классификации гражданско-правовых услуг // Журнал российского права. — 2009. — № 8. — С. 4.

² См.: Степанов Д. Услуги как объект гражданских прав // Российская юстиция. — 2000 — № 2. — С. 3.

³ См.: Кабатов В.А. Возмездное оказание услуг // Гражданский кодекс РФ. Часть вторая / Под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. — М., 1996. — С. 69.

Думается, что услуга имеет основной своей целью саму деятельность по оказанию этой услуги, сам процесс (в большинстве случаев). В связи с этим, определение понятия услуги, содержащееся в Приказе Росстата, не представляется верным.

Что касается основной цели, на которую направлено выполнение работы, то это как раз результат, поскольку потребитель не заинтересован в этапах выполнения работы, ему важен результат, например, построенное здание.

Таким образом, основным отличием работы от услуги является цель: цель работы — результат, цель услуги — сама деятельность. Иные положения, в частности, приведенные в пп. 4, 5 ст. 38 Налогового кодекса РФ, не могут рассматриваться в качестве отличительных критериев работы от услуги, поскольку услуга, наравне с работой, может иметь вещественный результат, который, как и результат работы, в определенных случаях может быть реализован и потреблен только в завершённом виде.

Федеральный закон 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» выделяет государственную услугу и муниципальную услугу⁵. На наш взгляд, нет необходимости в дефиниции отделять государственную от муниципальной услуги, так как они отличаются лишь субъектами, их оказывающими.

Представляется, что государственная (муниципальная) услуга — это деятельность, осуществляемая государством или муниципальным образованием в лице соответствующих органов власти и государственных (муниципальных) учреждений, направленная на удовлетворение потребностей заявителей и имеющая основной целью последовательность действий, приводящих к достижению результата.

Далее рассмотрим понятие «государственная (муниципальная) функция». Законодатель не установил определение указанному термину. Кроме того, и в научном сообществе не уделяется достаточного внимания проблеме выработки дефиниции функции.

Если обратиться к основам — теории государства и права, то функция здесь определяется как основное направление действий субъекта, необходимых для решения стоящих перед ним целей и задач⁶.

Данное определение было воспринято на законодательном уровне, хотя и не зафиксировано ни в одном нормативном правовом акте. Например, п. 1 ст. 4 Налогового кодекса РФ говорит о том, что ор-

ганы государственной власти осуществляют функции в сфере налогообложения посредством издания нормативных правовых актов. Приведем пример. Перед федеральным органом государственной власти — Министерством образования и науки России — Правительство РФ ставит определенную задачу: осуществление нормативно-правового регулирования сферы образования и научной деятельности⁷ в целях проведения единой государственной политики в данной области общественных отношений. Для реализации указанной задачи Министерство образования и науки издает соответствующие нормативные правовые акты, посредством которых также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и государственных (муниципальных) образовательных учреждений. В рассматриваемом случае издание нормативных правовых актов выступает в роли основного направления деятельности Министерства образования и науки — его функции.

По нашему мнению, государственная (муниципальная) функция — это основное направление деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, включающее в себя издание нормативных правовых актов, посредством которых осуществляется также координация и контроль подведомственных структур и учреждений.

Ст. 6 Бюджетного кодекса РФ содержит норму о казенном учреждении, в которой указано, что последнее осуществляет оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций. Вызывает возражения положение об исполнении учреждениями государственных (муниципальных) функций.

Исходя из содержания ст. 6 Бюджетного кодекса и основываясь на нашем выводе о том, что государственная (муниципальная) функция включает в себя издание нормативных правовых актов, казенные учреждения как некоммерческие организации не наделены правом нормотворчества и, следовательно, не могут исполнять государственные (муниципальные) функции.

Таким образом, представляется справедливым исключить из формулировки абз. 39 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ слова «и (или) исполнение государствен-

⁵ См.: Российская газета. — 2010. — 30 июля.

⁶ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — М., 2001. — С. 16.

⁷ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2010 г. № 337 «О Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2010. — № 21. — Ст. 2603.

ных (муниципальных) функций». В таком случае необходимо выделять две составные части, образующие деятельность государственного (муниципального) учреждения — работы и услуги.

Библиографический список:

1. Кабатов В.А. Возмездное оказание услуг // Гражданский кодекс РФ. Часть вторая. Комментарий / Под ред. О.М. Козыр, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. — М.: МЦФЭР, 1996.
2. Сокол П.В. Проблема понятия, правового регулирования и классификации гражданско-правовых услуг // Журнал российского права. — 2009. — № 8.
3. Степанов Д. Услуги как объект гражданских прав // Российская юстиция. — 2000 — № 2.
4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001.

References (transliteration):

1. Kabatov V.A. Vozmezdnoe okazanie uslug // Grazhdanskiy kodeks RF. Chast' vtoraya. Kommentariy / Pod red. O.M. Kozyr', A.L. Makovskogo, S.A. Khokhlova. — M.: MTsFER, 1996.
2. Sokol P.V. Problema ponyatiya, pravovogo regulirovaniya i klassifikatsii grazhdansko-pravovykh uslug // Zhurnal rossiyskogo prava, 2009. — № 8.
3. Stepanov D. Uslugi kak ob'ekt grazhdanskikh prav / D. Stepanov // Rossiyskaya yustitsiya. 2000 — № 2.
4. Teoriya gosudarstva i prava: Kurs lektsiy / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Yurist', 2001.