

УДК 338.46:002

О ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГАХ И ИХ ОКАЗАНИИ НА ОСНОВЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Л.П. Дроздовская

канд. экон. наук, начальник отдела Главного управления Центрального банка Российской Федерации по Хабаровскому краю (Хабаровск)

Ю.В. Рожков

д-р экон. наук, профессор кафедры банковского дела
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» (Хабаровск)

Анализируется сущность понятий «услуга» и «государственная услуга». Подчеркивается необходимость развития механизма получения государственных услуг через Интернет. Показано, что применительно к деятельности Банка России услуги в законодательных и нормативных актах пока не нашли отражения. Предложено включить Банк России в перечень органов, предоставляющих государственные услуги.

Ключевые слова: услуга, государственная услуга, услугодатели, услугополучатели, портал государственных услуг России, Центральный банк Российской Федерации.

Анализ многолетнего использования понятия «услуга» в российской и зарубежной практике показывает, что научная общественность мало продвинулась вперед в раскрытии его сущности. Одно, пожалуй, неоспоримо – в экономической теории услуга рассматривается как одна из материально-вещественных конфигураций экономического блага. Это верный и глубинный в научном

плане постулат, но его явно недостаточно для трактовки понятия услуги применительно к различным формам общественного бытия (государственная, бюджетная, муниципальная и другие услуги).

Термин «услуга» упоминается в Конституции РФ (1993 г.) вне всякой целевой конкретизации (ст. 8, 74). Это серьезный недостаток основополагающего доку-

мента, призванного обеспечить сохранение основ конституционного строя страны, где уровень развития государственных услуг играет не последнюю роль.

Другим важнейшим документом – Гражданским кодексом (ГК) РФ (ст. 79, п. 1) – предусмотрено, что по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязан по заданию заказчика оказывать услуги, а заказчик обязуется их оплатить. Для нашего изложения важно, что в ГК РФ (ст. 128) закреплена категория услуги в качестве объекта гражданских прав. Однако эти и иные статьи ГК РФ (37, 38, 40, 41, 44–47, 49, 51, 53) невозможно конкретизировать применительно к сфере оказания именно государственных услуг. Тем более что ГК РФ, как правило, рассматривает услугу на основе возмездного договора об оказании услуг. Единственное исключение – договор поручения, услуги по которому могут предоставляться и на безвозмездной основе (ст. 972). Между тем, государство через свои структуры оказывает огромное количество безвозмездных услуг, что вытекает из его социально-экономических функций. Особенно это стало заметным с развитием информационных технологий.

Именно последнее (весьма важное) обстоятельство следует учитывать при формировании механизма предоставления государственных услуг. Отметим, что в Конституции РФ Россия определена как демократическое федеративное правовое государство, имеющее республиканскую форму правления (ст. 1). Кроме того, Российская Федерация является социальным государством, политика которого обращена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Но констатации этих немаловажных положений совершенно недостаточно, ибо неясны декларируемые функции Российского государства. Такой подход не позволяет определиться с типологией ни государства, ни имманентного ему общества.

В данном изложении мы не затрагиваем наиболее общие функции государства (охрана общественного порядка, оборона и пр.), ограничиваясь рассмотрением сервиса, который заказывает и получает от государственных органов управления конкретный гражданин или организация.

Рамки статьи не дают возможности исчерпывающе проанализировать типологию государства, поэтому мы остановимся на анализе двух антагонистических форм: тоталитарного государства и демократического государства.

Обе указанные формы имеют как общие, так и специфические способы производства и оказания услуг, обеспечивающих общественно значимые потребности и интересы, хотя функции таких государств во многом различны.

Механизм предоставления государственных услуг тоталитарными системами, считает И. Зилькарнай, характеризует государство как монополию, навязывающую гражданам желательный для самого государства набор услуг, их качество, объем и размер оплаты [1, с. 81].

Такой вывод не противоречит нашей позиции, поскольку указанная модель не предполагает покупку сервисных наборов (или отдельной услуги) физически-

ми и юридическими лицами, ибо это требует свободы принятия решения о предмете приобретения услуги. Стало быть, тоталитарно устроенное государство не только присваивает право производить блага, но и навязывает силой эти услуги, осуществляя ценовой и количественный произвол, совершенно не учитывая мнения граждан. Описываемый механизм, отмечают М.М. Третьяков и Е.А. Карловская, действительно основан на игнорировании мнения населения, на производстве антиблаг, обусловлен преследованием государственными органами краткосрочных целей укрепления власти [2, с. 60].

Демократическое государство тоже ориентируется на спрос юридических лиц и населения в виде услуг при определении объема их предоставления. Этим лицам имманентно присуще право влияния на объемы предоставляемого сервиса, они имеют возможность влиять и на цену, которую запрашивает государство. Указанное влияние в условиях демократически устроенного государства зависит от уровня его доминирования над гражданским обществом и предпринимателями (бизнесом), а также от степени сотрудничества с ними. Кроме того, демократическое государство более четко выстраивает сервисные функции, относящиеся к категории бесплатных. В частности, в РФ интернет-портал «Государственные услуги» содержит перечень услуг, включая бесплатные, которые можно получить практически мгновенно, используя органы государственного управления федерального или регионального уровня, применяя дистанционно-информационные технологии [3].

Переход на получение ряда государственных услуг посредством Интернета не только ускорил сроки получения этого сервиса, но и усилил, мы полагаем, прозрачность (открытость) деятельности госорганов управления как сервисных структур. Однако изменение формы предоставления услуг не затронуло их содержания.

Диалектика взаимоотношений функции государства и государственной услуги заключается в следующем. Когда инициатор подобного взаимодействия – орган власти, то речь идет о государственной функции. Если инициатива взаимодействия исходит от физического (к примеру, получение дубликата утерянного документа, разного рода запросы и пр.) или юридического лица, то это категория государственной услуги.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» достаточно четко определил функции по оказанию государственных услуг. Под ними понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти – прямо или через подведомственные им федеральные госучреждения либо иные организации, безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам – услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты, а также в иных областях, предусматриваемых федеральными законами [4].

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в ред. от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ) государственные (муниципальные) услуги относятся к услугам, оказываемым (выполняемым) органами государственной власти (органами местного самоуправле-

ния), государственными (муниципальными) учреждениями, а также (в случаях, установленных законодательством РФ) иными юридическими лицами [5].

Налоговым кодексом РФ оказание услуг органами, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них исключительных полномочий в определенной сфере деятельности в случае, если обязательность оказания услуг установлена законодательством РФ, ее субъектов, актами органов местного самоуправления, не признается объектом налогообложения [6].

Согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», государственная услуга, предоставляемая федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, а также органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, толкуется следующим образом. Это – деятельность, связанная с реализацией функций, соответственно, федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления при исполнении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в рамках установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих госуслуги [7].

Определения понятия «государственная услуга», содержащиеся в нормативно-правовых и методических материалах (федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства России), по существу содержат указание лишь на субъект оказания таких услуг (органы, предоставляющие государственные услуги, то есть услугодатели). Для практических целей этого вполне достаточно, но глубокий научный анализ не может базироваться на столь поверхностном восприятии государственного сервиса.

Понятие «государственная услуга», применяя подходы известного зарубежного специалиста по маркетингу Ф. Котлера, определим как: а) деятельность или благо, которые одна сторона – государство – может предложить другой; б) неосязаемое действие, не приводящее к владению чем-либо. Услуга всегда неосязаема и никогда не приводит к владению собственностью (к передаче собственности) [8].

Единого мнения российских ученых на сущность понятия «государственные услуги» пока не сложилось [9]. Обычно государственная услуга трактуется как одна из разновидностей государственных функций, что мы отчасти подтверждаем.

В предоставляемые государственные услуги как функцию по оказанию услуг включают защиту интересов и законных прав населения и юридических лиц, распределение материальных ресурсов, предоставление ин-

формации, проведение консультаций и оказание методологической помощи [10].

С.В. Пименов утверждает, что государственная услуга связана с деятельностью органов государственной власти, госучреждений и иных организаций, осуществляется в соответствии с учредительными документами, полностью или частично финансируется за счет средств бюджета и направлена на удовлетворение потребностей получателей государственных услуг [11].

Главный недостаток имеющихся определений – трактовка предоставления государственной услуги лишь как определенного вида деятельности. Между тем, эта услуга в ее процессном виде состоит из спроса на нее и предложения, деятельности по ее предоставлению и конкретного результата, достигнутого в результате получения/предоставления услуги. Данные три компонента должны отражаться в рассматриваемом термине.

Здесь абсолютно применима теория заинтересованных сторон (теория стейкхолдеров). Спрос и предложение отражают разные цели, которые ставят услугодатели и услугополучатели (вот они, разные типы акторов – стейкхолдеров). И если в обычном (коммерческом) случае конфликты целей и интересов указанных сторон явно выражены (что может приводить и к судебным искам), то при предоставлении государственных услуг услугополучатель находится (должен находиться!) в привилегированном положении.

На то оно и демократическое государство, чтобы считать доминантным субъектом, сервисным актором не услугодателя, а услугополучателя.

Государство должно формировать, инициировать спрос на свои услуги. Тем более что огромное число госуслуг предоставляется в России бесплатно. И надо иметь в виду, что, развивая институт услуг, государство само получает благо посредством развития бизнеса и улучшения жизни населения.

Итак, государственные услуги есть реализация функций государства органами государственной власти, государственными учреждениями и иными уполномоченными организациями с целью удовлетворения спроса услугополучателей на специфические услуги социально-экономического характера, результатом которых становится особый товар, обеспечивающий жизнедеятельность и развитие юридических и физических лиц.

Широкое развитие в настоящее время получает процесс оказания государством услуг посредством информационных технологий. Портал государственных услуг Российской Федерации содержит раздел «Информация об услугах», где приведен исчерпывающий перечень служб и министерств, оказывающих электронные услуги. Раздел экономики и финансов здесь представлен следующими структурами:

Министерство экономического развития;
Министерство финансов;
Федеральная служба по финансовому мониторингу;
Федеральная антимонопольная служба.

Однако в этом перечне нет Центрального банка Российской Федерации. Нет его и в разделе «Органы власти». Получается, что Банк России не предоставляет услуги бизнесу и населению? Но ведь это противоречит действующей практике.

Статья 75 Конституции Российской Федерации устанавливает особый конституционно-правовой статус ЦБ РФ – его исключительное право на проведение денежной эмиссии (ч. 1), а в качестве основополагающей функции – защиту и обеспечение устойчивости национальной валюты (ч. 2).

Статус, цели деятельности, функции и полномочия Банка России определяются также Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон). В соответствии со ст. 3 Закона целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости национальной валюты;
- формирование, развитие и усиление банковской системы РФ;
- создание условий по обеспечению действенного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Ключевой элемент правового статуса Банка России – принцип независимости (ст. 75 Конституции РФ, ст. 1 и 2 указанного Закона) – проявляется главным образом в том, что Банк России является особым публично-правовым институтом, обладающим исключительным правом организации денежного обращения и эмиссии денег. ЦБ РФ не принадлежит к органам государственной власти, но его полномочия по своей правовой форме относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией России и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ЦБ РФ реализует независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Статья 4 Закона определяет выполнение Банком России целого ряда функций (кредитор последней инстанции, эмиссионный центр и пр.). Однако услуги ЦБ РФ законодательно не определены. Вероятно, потому он и не включен в портал государственных услуг Российской Федерации.

Мы рассматриваем его общеэкономические, социальные функции именно как услуги. Причем услуги Банка России следует разделить на группы по способам и характеру предоставления (информационные, платежно-расчетные, транзитные – обеспечение передачи информации от кредитных организаций в федеральные структуры и обратно), по услугополучателям (юридические лица, физические лица, органы власти и др.).

К услугам Банка России следует отнести:

- услуги по денежно-кредитному регулированию экономики;
- услуги финансовой и информационно-финансовой интермедиации (посредничество);

– услуги по надзору за деятельностью финансовых организаций;

– расчетные услуги и др.

К услугам мы также относим выдачу Банком России различных справок и выписок юридическим и физическим лицам, министерствам и ведомствам.

Итак, мы полагаем, что Центральный банк Российской Федерации должен быть обязательно представлен на портале «Государственные услуги». Особенно возрастает роль услуг в деятельности Банка России в настоящий период, когда он становится мегарегулятором, принимая на себя функции, ранее выполняемые Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР).

Предлагаемый подход к определению сущности государственных услуг позволяет определиться с характером услуг не только Банка России, но и других государственных органов (служб и министерств), а также дает возможность показать товарный характер такого сервиса, на что пока в теории совершенно не обращается внимания.

Литература

1. *Зулькарнай И.* Государство как фирма по предоставлению общественных услуг // *Общество и экономика.* 2006. № 5. С. 74–115.
2. *Третьяков М.М., Карловская Е.А.* Перспективная модель сферы государственных услуг // *Известия Иркутской государственной экономической академии.* 2011. № 5. С. 59–63.
3. Портал государственных услуг Российской Федерации. URL: http://www.gosuslugi.ru/pgu/cat/STATE_STRUCTURE.html (дата обращения: 23.06.2013).
4. URL: <http://base.garant.ru/12135513> (дата обращения: 23.07.2013).
5. URL: <http://zakonprost.ru/budjetnyy-kodeks> (дата обращения: 24.07.2013).
6. URL: http://base.garant.ru/10900200/28/#block_22222 (дата обращения: 24.07.2013).
7. URL: http://base.garant.ru/12177515/1/#block_100 (дата обращения: 24.07.2013).
8. *Котлер Ф.* Маркетинг, менеджмент: анализ, планирование, внедрение, контроль. СПб.: Питер, 1998. 896 с.
9. *Фадейкина Н.В., Макушкина Е.Э.* Модернизация государственного сектора на основе принципов публичного управления. Новосибирск: САФБД, 2013.
10. *Нестеров А.В.* Методология властных услуг // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2009. № 3. С. 7–10.
11. *Пименов С.В.* К вопросу о сущности и критериях государственных услуг // *Российское предпринимательство.* 2010. № 8. С. 29–34.