



УДК 336.2.023

© Г. И. Алькина, В. А. Герба, 2009

## СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

*Алькина Г. И.* – канд. экон. наук, доц. кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет», тел.: (4212) 37-52-27, *Герба В. А.* – преп. кафедры «Экономическая кибернетика», тел.: (4212) 22-44-17 (ТОГУ)

В ходе административной реформы появилось новое понятие – «государственные услуги». На сегодняшний день в Конституции РФ определяются только государственные функции. В статье рассматривается сущность государственных услуг: даны определение и понятие государственной услуги, основные виды и базовые признаки. Стандартом государственной услуги является система требований в интересах ее получателя, поэтому государственные услуги могут иметь характер юридически значимых, материально-вещественных и информационных действий.

In the course of administrative reform a new concept of “State services” has appeared. Currently in the Constitution of the RF only state functions are defined. In this article the author considers the essence of state services presenting a definition and a concept of a state service, primary forms and basic signs. The system of demands in the interests of a recipient is a standard of a state service. That is why state services can have a character of juridically significant actions as well as material and informational actions.

*Ключевые слова:* услуга, государственная услуга, органы исполнительной власти, функции государства, качество, доступность, стандарт, регламент, административная реформа.

Одним из приоритетных направлений административной реформы выдвинута задача повышения качества государственных услуг. Само понятие «государственные услуги» стало использоваться в России только в процессе проведения административной реформы, в то время когда во многих зарубежных странах государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как услугодатель.

Термин «услуга» в российском законодательстве впервые появился в Конституции РФ (1993 г.), где он упоминается в ст. 8 и 74, а Гражданский кодекс РФ закрепил категорию услуги в качестве объекта гражданских прав (ст. 128).

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (1998 г.) государственные услуги физическим и юридическим лицам – это услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления).

Термин «государственные услуги» появился в Концепции реформирования государственной службы РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15 августа 2001 г., далее в Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г., где было указано о необходимости достижения качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг.

На сегодняшний день в Конституции РФ рассмотрены лишь функции государства. Указом Президента РФ от 09.03. 2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами» (п. 2, абз. «д»). По существу в качестве функций органов государственного управления введено понятие «государственные услуги», которые предоставляются федеральными органами исполнительной власти безвозмездно или по регулируемым ценам. Этим же пунктом указа предусмотрено, что сфера применения этой нормы устанавливается федеральными законами.

В соответствии с глоссарием административной реформы государственная услуга – деятельность органа исполнительной власти, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

В соответствии с проектом федерального закона от 2005 г. «О стандартах государственных услуг» государственная услуга – деятельность органа, оказывающего государственную услугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях ре-



лизации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

Среди специалистов нет единого мнения по определению понятия «государственная услуга». Государственная услуга рассматривается как одна из разновидностей государственных функций. Предоставление государственных услуг является функцией по оказанию услуг, включающей защиту прав и законных интересов граждан и организаций; распределение материальных ресурсов; предоставлении информации; консультаций и методической помощи.

На сегодняшний день государственные функции объединены в 3 группы: группа правоустанавливающих функций; группа правоприменительных функций; группа функций по предоставлению государственных услуг (государственные публичные услуги) и управлению государственным имуществом. Функция рассматривается как решение органа исполнительной власти, влекущее возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), не связанных с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации.

В рамках административной реформы основным направлением деятельности органов исполнительной власти, помимо повышения качества и доступности государственных услуг, являются также стандартизация и регламентация государственных услуг, включающие совершенствование существующих регламентов. Это предусматривает создание новых механизмов, предусматривающих привлечение к ответственности должностных лиц за несоблюдение утвержденных стандартов и возмещение нанесенного в результате этого ущерба.

Таким образом, государственная услуга – деятельность органа исполнительной власти, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

В качестве государственной услуги нами предлагается считать деятельность по исполнению запроса или требования граждан или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также получении материальных и финансовых средств для их реализации в случае и в порядке, предусмотренных законодательством, установлении юридических фактов, или предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа государственной власти и включенным в реестр государственных услуг. Таким образом, государственные услуги могут носить характер юридически значимых действий, материально-вещественных и информационных действий.

В настоящее время выделяют 4 вида непосредственно *государственных услуг*:

- 1) установление права гражданина или организации на что-либо;
- 2) материальное обеспечение вышеуказанного права в отдельных случаях, установленных законодательством (например, права на получение пенсии);
- 3) установление юридических фактов, чаще всего выражающихся в справках;
- 4) предоставление информации.

Можно выделить базовые признаки государственной услуги:

- адресность (наличие конкретного лица, обратившегося за получением услуги);
- связь с правами и обязанностями граждан; в большинстве случаев государственная услуга является способом реализации гражданином (организацией) принадлежащих ему прав и свобод, либо способом реализации возложенной на него обязанности;
- адресат обращения за услугой гражданина, лица без гражданства или представителя юридического лица – орган исполнительной власти;
- взаимодействие сторон в процессе оказания услуги, т. е. необходимость личного (устного или письменного) контакта органа, оказывающего услугу с получателем услуги.

Получателем государственной услуги является гражданин РФ, иностранный гражданин, либо лицо без гражданства, или организация, обратившиеся непосредственно, или через своего представителя в орган по оказанию услуги для реализации своих прав, либо законных интересов, или исполнения обязанностей.

Административный регламент предоставления государственной услуги – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений, или возникновение (передачу) документированной информации (документа) в связи с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Стандартом государственной услуги является система требований к государственной услуге в интересах ее получателя, принятая нормативным правовым актом в порядке, установленном законодательством об административных регламентах и стандартах государственных услуг (включает характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания государственной услуги).

Нормативное определение позволяет выделить следующие черты оказания государственных услуг:

- 1) осуществление государственной функции;
- 2) государственные услуги предоставляются в установленных федеральными законами областях – образовании, здравоохранении и др.;



3) стоимость услуг регулируется государством (безвозмездно или по государственным расценкам), т. е. они не подчинены законам рынка;

4) субъекты оказания государственных услуг – органы государственной власти, подведомственные им государственные учреждения либо иные организации;

5) субъекты получения государственных услуг – граждане и организации.

Содержание государственных услуг многообразно – медицинские, образовательные, культурные, информационные, консультационные, банковские и другие.

По функциональному назначению государственные услуги, оказываемые услугополучателям, разделяются на материальные и социально-культурные. Материальные услуги есть удовлетворение материально-бытовых потребностей получателя, социально-культурные – интеллектуальных потребностей, поддержание нормальной жизнедеятельности получателя.

Государственные услуги оказывают органы власти, местного самоуправления, наделенные соответствующими полномочиями; организации, уполномоченные на это на основании правового акта или договора о выполнении работ или оказания услуг для государственных нужд, например Федеральная регистрационная служба, государственные нотариальные конторы, паспортно-визовые отделы, органы ЗАГС, ГИБДД и т. п.

На федеральном уровне к числу государственных услуг относится ведение реестров, регистров, кадастров.

Финансирование государственных услуг осуществляется за счет государственного бюджета в размере, необходимом для обеспечения требований стандартов государственных услуг. В этой связи государственные услуги предоставляются бесплатно, за исключением оплаты государственной пошлины в соответствии с налоговым законодательством.

Под качеством государственной услуги понимают совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять потребности получателя в отношении содержания (результата) услуги. Качество государственного обслуживания включает совокупность характеристик процесса и условий оказания услуги, обеспечивающих удовлетворение потребности получателя в отношении процесса оказания услуги.

Качество государственных услуг можно определить методами экспертной и социологической оценки. Но сложность определения критериев качества связана с тем, что качество услуг неустойчиво и в правовых актах закрепляются либо формальные критерии определения качества, либо употребляются юридические конструкции, в основе которых лежит негативное связывание.

В настоящий момент существует ряд методик мониторинга качества предоставления государственных услуг. В качестве методов сбора информации предлагаются следующие:

- анализ нормативных правовых актов;



- анализ СМИ;
- опросы сотрудников органов государственной власти и сотрудников МФЦ, которые предоставляют услуги МФЦ;
- опросы получателей государственных услуг в различных формах; и другие.

В заключение стоит отметить, что термин «государственные услуги» относительно новый и не имеет еще четкого и понятного определения. Тем не менее, «государственные услуги» существовали раньше, так как в любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечение которых берет на себя государство. Государственные услуги непосредственно связаны с функциями государства, их оказание государственными структурами основаны на функциях государства.

Сегодня происходит становление сервисного государства. Для эффективного обеспечения этой государственной функции необходимо исследовать конъюнктуру рынка услуг. Поскольку государственные услуги, оказываемые органами исполнительной власти, в большинстве своем носят опосредованный характер или являются услугами для производства услуг, необходима четкая ориентация на структуры, оказывающие государственные услуги, и, в конечном счете, на конкретных услугополучателей.