

**А. Е. Вериго**

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ  
В ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЕ**

Принята к публикации 20.12.2018

В рамках проводимой в Российской Федерации административной реформы существенным образом происходят изменения во взаимодействии органов государственной власти и граждан, и в первую очередь это происходит в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. Институционализация государственных услуг в нашей стране — процесс относительно новый. Трансформируется сам характер взаимоотношений путем внедрения принципа «одного окна», электронных обращений граждан за услугами и т. д. В статье проводится анализ подходов к определению понятия «государственная услуга», выявляются проблемы правового толкования указанного термина.

Федеральная налоговая служба Российской Федерации (ФНС России) представляется примером эффективной организации процесса оказания государственных услуг в нашей стране. Деятельность ФНС направлена на выполнение фискальных функций государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, обеспечение контрольно-надзорной деятельности, повышение качества налогового администрирования, а также создание комфортных условий налогоплательщикам для уплаты налогов. В статье рассмотрен опыт налоговых органов России в оказании гражданам государственных услуг в электронном виде.

*Ключевые слова:* государственные услуги, электронные услуги, налоговые органы, личный кабинет налогоплательщика, принцип «одного окна».

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-4-50-54

Актуальность выбранной проблематики обусловлена несколькими причинами как теоретико-правового, так и практического характера.

Во-первых, в отечественной научной литературе на сегодняшний день не сложилось единого подхода к самому понятию «государственные услуги», к их сущности и особенностям в современной России. Как правило, исследователи делают акцент на сравнении таких дефиниций, как «государственная услуга» и «государственная функция»: одни различают эти два явления, справедливо отмечая их разную природу (договорную, гражданско-правовую — одного и публичную государственную — другого) [5], другие — трактуют государственные услуги как часть государственных функций [6]. В этой связи определенный интерес представляет определение сущности государственной услуги в рамках заявленной тематики.

Во-вторых, работа по «электронизации»<sup>1</sup> государственной деятельности, проводимая в последние пятнадцать лет в России, дала свои

плоды: практически сформировано электронное правительство, у всех министерств и ведомств есть свои электронные ресурсы, через которые поддерживается обратная связь с гражданами страны, появились многофункциональные центры, работающие по принципу «одного окна», и т. д. «Электронизация» получила и свое нормативно-правовое оформление. Однако правовые проблемы остаются. В этой связи возникает необходимость эти проблемы выявлять с целью совершенствования данного сектора государственной деятельности, выработки более эффективных механизмов и инструментов взаимодействия государства и его граждан.

И наконец, в-третьих, наиболее успешным по воплощению в жизнь концепций электронного правительства органом исполнительной власти является ФНС России. Именно она одной из первых начала разработку электронной платформы по предоставлению услуг и информированию граждан. Кроме того, увеличение объемов собираемых налогов, упорядочение процесса уплаты налогов, оформления документов и т. д. могут свидетельствовать об эффективности оказания ФНС России электронных услуг.

Таким образом, выбранная проблематика представляется актуальной и значимой для изучения.

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2018. № 4 (14).

© А. Е. Вериго, 2018

<sup>1</sup> Термин автора статьи. Под «электронизацией» мы понимаем процесс перехода органов государственной власти и/или перевод их деятельности в электронную плоскость с использованием современных информационных, цифровых и прочих технологий, в том числе посредством сети Интернет.

Целью данной статьи является анализ и выявление правовых проблем предоставления государственных услуг в электронном виде в Федеральной налоговой службе. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

— дать определение понятиям «государственные услуги», «система государственных электронных услуг» с учетом зарубежного опыта;

— выявить правовые проблемы, возникающие при оказании государственных услуг в электронном виде;

— определить особенности и проблемы оказания государственных налоговых услуг в электронном виде, оказываемых ФНС России.

Основными методами исследования, используемыми при написании статьи, выступают анализ, систематизация, выявление связей между явлениями и др.

Как отмечают исследователи, несмотря на давнюю историю существования государственных услуг, их появление в научном дискурсе связано с развитием концепции Нового публичного менеджмента (New Public Management — NPM), задавшей тон современному государственному управлению как в развитых, так и в развивающихся странах.

До недавнего времени институт публичных (государственных) услуг не имел серьезной научно-теоретической базы. Такое положение дел эксперты связывают с тремя причинами:

— с особенностями формирования национальных государств;

— с неравномерностью развития теоретических представлений о публичных услугах;

— с отсутствием необходимости толкования данного термина в странах, где публичные услуги складывались естественно-исторически [3].

В Великобритании и США изначально публичные услуги носили коммунальный характер. В Германии под публичными услугами понимаются базовые услуги (снабжение водой, электричеством, газом), а также услуги, удовлетворяющие более «высокие» потребности: общественного транспорта, почтовой, телефонной и телеграфной связи, а также забота о санитарно-эпидемиологической безопасности и социальная защита населения (пожилых, инвалидов, больных, безработных). Иными словами, публичные услуги носят уже более социальный характер.

Во Франции была сформирована так называемая «service public» — публичная служба на благо общества. Основной целью существования данной службы являлось обеспечение общественного блага на основании принципов равенства, законности и справедливости.

В скандинавских странах публичные услуги также носили характер общественного благоустройства, особенно с принятием курса на построение социального государства.

Таким образом, в развитых западных странах рассматриваемое явление объединяло услуги социального и коммунального обеспечения.

Отметим, что услуги для общества оказывались на Западе не только и не столько государством, сколько частными или частно-государственными структурами.

С появлением доктрины NPM происходит изменение роли государственного и административного аппарата в публичном управлении. Кроме того, достижения науки и техники, развитие компьютерных технологий позволили максимально расширить спектр оказываемых населению услуг. Так называемая «электронизация» способствует переводу большинства услуг в электронный формат, а также более тесному взаимодействию получателей услуг и государственных структур. Электронное правительство становится тем катализатором, благодаря которому сокращается дистанция между поставщиками услуг и потребителями и ускоряется процесс оказания услуг.

Среди отечественных специалистов нет единого мнения относительно определения понятия «государственная услуга». В научных дискуссиях достаточно часто поднимается вопрос о содержании, сходствах и различиях государственных услуг и государственных функций.

Необходимо помнить, что государственные услуги должны быть направлены на удовлетворение потребностей как всего общества (единый социальный организм), так и отдельного индивида (элемент социального организма).

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (редакция от 29 июля 2018 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственные услуги трактуются как деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Приведенное определение, как отмечает М. С. Игнатова, содержит три признака государственной услуги:

— это деятельность (без привязки к ее результату) названных органов по реализации их функций в пределах установленных полномочий;

— субъектами данной деятельности выступают государственные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды;

— заявительный порядок реализации услуги [4, с. 99].

Однако Бюджетный кодекс Российской Федерации «государственные (муниципальные)

услуги (работы)» определяет как «услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами».

Таким образом, основное отличие государственных услуг от публичных заключается в том, что государственные услуги оказываются государственными органами, а публичные — разными субъектами (некоммерческие организации, государственные корпорации, органы государственной власти) в интересах общества.

Как видно из смысла приведенного текста российских нормативных правовых актов, в первом случае законодатель отражает частно-правовую природу участия государства, лежащую в плоскости гражданско-правовых отношений. Во втором случае речь идет уже о публичной сущности государственных услуг и, соответственно, правообязывающей сфере административного права.

Государственная услуга представляет собой одну из форм управленческой деятельности, которая может оказываться, в том числе, за счет бюджетного финансирования в связи с осуществлением государственным органом государственных функций по обеспечению прав, свобод и защиты законных интересов физических и юридических лиц. При этом нельзя приравнивать функцию государственного органа, вытекающую из государственного устройства и формы правления, системы государственных органов и их компетенции, к собственно государственной услуге, оказываемой в рамках бюджетных программ государственным органом, подведомственными ему организациями или иными субъектами, определяемыми в качестве услугодателей.

Для целей данной работы под государственными услугами мы будем понимать деятельность органов государственной и/или муниципальной власти, а также коммерческих и некоммерческих организаций, подведомственных государству и/или муниципалитету, по оказанию услуг как публичного, так и индивидуального характера в интересах населения, коммерческих структур, общественных организаций.

Эффективность процесса оказания государственных услуг во многом зависит от его организации, т. е. практической, управленческой деятельности, а также его правового обеспечения. Отсюда процесс оказания государственных услуг все больше начинает рассматриваться с точки зрения экономической и правовой науки.

Технические возможности, которые предоставляет научно-технический прогресс, позволяют органам государственной власти, как отмечает В. А. Виняр, быть максимально открытыми для общества. Под информационной открытостью понимается относительная легкость и доступность к информации, отсутствие пре-

пятствий к ее получению, передаче и распространению [2].

ФНС России представляется примером эффективной организации процесса оказания государственных услуг в нашей стране. По оценкам многих экспертов, сайт ФНС России является самым востребованным, информативным и посещаемым среди сайтов государственных органов власти. Ежемесячно его посещают почти 3 млн пользователей [1].

В настоящее время ФНС России позиционирует себя как развивающаяся сервисная служба. Это предполагает интенсивное внедрение в повседневную практику современных технологий налогового администрирования, а также разнообразных электронных услуг. Налоговая служба совершенствует бесконтактные формы взаимодействия с налогоплательщиками, являясь лидером среди иных государственных органов по внедрению новых информационных технологий. Сегодня для получения многих услуг налогоплательщикам достаточно воспользоваться интернет-сайтом налоговой службы, где размещены разнообразные интерактивные сервисы.

ФНС России стала практически первым органом исполнительной власти, который от своих прямых обязанностей (сбор налогов с физических и юридических лиц) начал осуществлять постепенный переход от фискального органа к сервисной компании, основной целью которой становится предоставление комплекса услуг, в том числе информационного характера.

Через официальный сайт ФНС России в личном кабинете любой человек может записаться на прием к специалистам налоговых органов, проверить статус своего заявления, кроме того, получить электронные услуги. Услуги оказываются как физическим, так и юридическим лицам. Информация об этом очень широко представлена на сайте ФНС России. Более того, соответствующие структуры ФНС России через любые доступные каналы распространения информации (телевидение, Интернет и др.) проводят агитационную и просветительскую работу о предоставлении государственных услуг в электронном виде.

По телефону осуществляется консультирование по следующим вопросам:

- о перечне документов, необходимых для получения государственной услуги, комплектности (достаточности) предоставляемых (представленных) документов;
- о времени приема и выдачи документов;
- о порядке обжалования действий (бездействия) сотрудников в ходе предоставления государственной услуги и по другим вопросам.

Основными требованиями к информированию получателей услуг являются:

- достоверность предоставляемой информации;
- четкость в изложении информации;
- полнота информирования;

- наглядность форм предоставляемой информации;
- удобство и доступность получения информации;
- оперативность предоставления информации.

Информация о государственных услугах, оказываемых ФНС России, представляется:

- с использованием средств телефонной связи, электронного информирования;
- посредством размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- через «Личный кабинет налогоплательщика»;
- непосредственно в помещениях налоговых органов, участвующих в предоставлении государственной услуги.

Таким образом, можно говорить о достаточной информационной открытости ФНС России по предоставлению государственных услуг.

Основой такого клиентоориентированного и сервисного подхода стало электронное взаимодействие налоговых органов с налогоплательщиками: ФНС постоянно совершенствует свои online-сервисы, в том числе и такие, как «Личный кабинет физического лица», «Личный кабинет юридического лица». Создание таких сервисов, с одной стороны, позволило максимально быстро и эффективно оказывать информационные услуги налогоплательщикам, с другой — повысило долю налогов, уплачиваемых на добровольной основе. Кроме того, уплата налогов стала более доступной для всех налогоплательщиков — это можно сделать через личный кабинет. Таким образом, реализуется принцип экстерриториальности: любой налогоплательщик из любой точки мира может получить информационные услуги и выполнить свои налоговые обязательства. Все это способствует сокращению административных расходов, созданию условий законного, прозрачного и комфортного ведения бизнеса, укреплению имиджа налоговых органов и т. д.

Таким образом, развитие электронных государственных услуг в Федеральной налоговой службе России имеет серьезные перспективы по превращению налоговой службы из фискального органа в сервисную компанию, что служит соблюдению баланса интересов как государства, так и налогоплательщиков.

Тем не менее существует ряд проблем правового характера, связанных с особенностями оказания электронных услуг.

В качестве первой проблемы можно выделить проблему нормативного регулирования сроков оказания электронных государственных услуг. Так, одной из основных целей внедрения государственных услуг в электронном виде декларировалось сокращение сроков их оказания — от приема заявления от налогоплатель-

щика и/или налогового агента до вынесения решения по заявлению. Однако на сегодняшний день сроки рассмотрения по многим вопросам до сих пор не пересмотрены и равны оказанию государственных услуг в обычном порядке. Так, например, при обращении физического лица за налоговым вычетом (на обучение, на лечение, на ипотеку) сроки рассмотрения заявления и камеральной проверки составляют до 90 дней, независимо от того, в какой форме (электронной или бумажной) подавалось заявление.

Таким образом, возникает необходимость пересмотра правовых норм, регулирующих сроки оказания электронных государственных налоговых услуг, и внесения изменений в соответствующие регламенты.

Второй проблемой является отсутствие правового регулирования отмены необходимости подачи документов в бумажном виде, если они уже были поданы в электронном виде. Так, передача документов по форме ФНС России юридического лица (налогоплательщика или налогового агента) для исчисления объема налогов и сборов, деклараций и т. д. в электронном виде через личный кабинет широко применяется. Более того, подобная форма документооборота обоснованно признается приоритетной. При этом нормы Налогового кодекса и/или указы самой ФНС не предусматривают отмены подачи таких документов на бумажном носителе. Поэтому налоговые органы требуют одинаковые по сути, дублирующие друг друга документы, что существенно замедляет работу налоговых органов, особенно в условиях неотлаженной системы межрегионального взаимодействия и информационного обмена между отделами службы. В этой связи предлагается закрепить Приказом ФНС России запрет на дублирование документов для юридических лиц.

Более того, наблюдается нарушение принципа справедливости по отношению к российским юридическим лицам по сравнению с иностранными организациями. Пункт 3 ст. 11.2 Налогового кодекса Российской Федерации закрепляет право иностранной организации передавать документы и материалы через «Личный кабинет налогоплательщика», подписанные усиленной неквалифицированной электронной подписью, поскольку признает их электронными документами, «равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью представителя такой организации» [2].

Другими словами, проблемой, которая должна быть решена в самые ближайшие сроки, является отсутствие на сегодняшний день качественного электронного документооборота между всеми участниками процесса налогового администрирования.

Резюмируя вышеизложенное, отметим необходимость четко сформулированной законодательной базы в оказании налоговых электронных государственных услуг. Это будет способ-

ствовать разрешению правовых коллизий, минимизации негативных последствий, успешному развитию ФНС России не только как фискального и контрольно-надзорного органа, но и как сервисной компании, что декларируется в ее стратегических целях.

#### Список литературы

1. *Актуальные* проблемы электронного взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/action/interview/421540/>
2. *Виняр В. А.* Информационная открытость муниципальных органов власти: современное состояние и проблемы // Социол. науки. 2012. № 9(27). С. 96—101.
3. *Концептуальные* вопросы развития института государственных услуг: опыт Узбеки-

стана и зарубежный опыт. Ташкент : М-во по развитию информац. технологий и коммуникаций Республики Узбекистан, 2015. 79 с.

4. *Игнатова М. С.* О содержании понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в деятельности органов исполнительной власти // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. Т. 14. № 4. С. 98—102.

5. *Кравченко А. Г., Хажироков В. А.* Проблема соотношения законодательных понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в правоохранительной деятельности органов государственной власти России // Юрист-правовед. 2016. № 1 (74). С. 9—15.

6. *Сайфутдинова А. Р.* Государственные услуги: понятие и виды // Вестн. Евраз. акад. административ. наук. 2013. № 2 (23). С. 24—31.

**A. E. Verigo**

#### PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN ELECTRONIC FORM IN THE FEDERAL TAX SERVICE

As part of the administrative reform in the Russian Federation, significant changes happen in the interaction of the state authorities and citizens, and first of all it takes place in the sphere of providing state and municipal services. The institutionalization of public services in our country is a relatively new process. The nature of the relationship itself is transformed by introducing the principle of «one window», electronic applications of citizens for services, etc. In the article the analysis of approaches to define the concept of «public service» is given, the problems of legal interpretation of the term are shown.

The Federal Tax Agency of the Russian Federation (FTA of Russia) is an example of an effective implementation of the process of rendering public services in our country. The FTA activity is aimed at fulfilling fiscal functions of the state in accordance with the Russian Federation legislation, ensuring control and supervising activity, improving the quality of tax administration, as well as creating comfortable conditions for taxpayers to pay taxes. The article considers the experience of Russian tax authorities in providing public services to citizens in electronic form.

*Keywords:* state services, electronic services, tax authorities, taxpayer's personal account, «one window» principle.