

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

PERSPECTIVES OF IMPROVEMENT OF NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF PUBLIC SERVICES

*A. Isakov
L. Bekulova
R. Shogenov*

Annotation

The article analyzes the legal regulation of the procedure for granting of the public services, developed specific measures for improving the legislation in the relevant field. The authors attempted to identify the factors that have a negative impact on the quality of public services.

Keywords: public service, administrative regulations, administrative reform, situation in life.

Исаков Аслан Русланович

К.юр.н., доцент,

*Кабардино–Балкарский государственный
университет им. Х.М. Бербекова*

Бекулова Ляна Зауровна

*Магистрант, Кабардино–Балкарский
государственный университет
им. Х.М. Бербекова*

Шогенов Резуан Русланович

*Магистрант, Кабардино–Балкарский
государственный университет
им. Х.М. Бербекова*

Аннотация

В статье анализируется нормативно–правовое регулирование порядка предоставления государственных услуг, разрабатываются конкретные меры по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере. Авторами предпринята попытка выявить факторы, оказывающих отрицательное влияние на качество государственных услуг.

Ключевые слова:

Государственные услуги, административный регламент, административная реформа, жизненная ситуация.

В последнее десятилетие снижение уровня административных барьеров явилась одной из основных задач законодательной политики. Их наличие не только выступает сдерживающим механизмом экономического развития страны, но и препятствуют реализации конституционных прав и свобод личности. Явным подтверждением данного суждения, служит закрепление в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации снижения качества государственных услуг в качестве условия, создающего прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам [1, п. 51].

Важное значение при разрешении вопросов совершенствования порядка предоставления государственных услуг имеет правильное определение факторов, оказывающих отрицательное влияние на качество государственных услуг. Проанализировав сложившуюся ситуацию на практике, можно выделить следующие элементы: несовершенство и противоречивость нормативно правовой базы; отсутствие ориентированности у лиц, предоставляющих государственные услуги, на удовлетворение

потребностей граждан; малодоступность информации о порядке предоставления государственных услуг; незначительная степень учета государственными органами результатов социологических опросов граждан о качестве и доступности государственных услуг; медленные темпы развитие инфраструктуры механизма предоставления государственных услуг.

С началом проведения административной реформы были определены основные способы преодоления сложившейся ситуации:

- ◆ разработка и внедрение стандартов и регламентов предоставления государственных услуг;
- ◆ организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- ◆ создание многофункциональных центров предоставления государственных услуг.

Совершенствование организационно–правовой деятельности государственных органов по предоставления государственных услуг по указанным направлениям осуществляется с 2004 года. Достаточно продолжительное

время проведения преобразований дает возможность подвести некоторые промежуточные итоги проделанной работы.

Так на данный момент административный регламент выступает основным документом, закрепляющим порядок предоставления государственных услуг. До появления в отечественной правовой действительности административных регламентов, система нормативно-правовых актов, регламентирующая порядок реализации органами государственной исполнительной власти своих полномочий, характеризовалась известной степенью разрозненности и противоречивости, а нередко и прямого несоблюдения требований федеральных законов. Такие условия создавали твердую платформу для дискретного поведения чиновников, что зачастую выражалось в злоупотреблении должностными полномочиями в корыстных целях и ущемлении прав и свобод граждан.

Требования к порядку предоставления значительного числа государственных и муниципальных услуг содержались в различных актах (инструкции, приказы и т. д.), которые в большинстве случаев были недоступны для граждан, поэтому процесс оказания государственных услуг для населения был закрытым и малопонятным.

Введение административных регламентов в практику нормотворческой деятельности органов государственной власти позволила:

- ◆ упорядочить их полномочия;
- ◆ сконцентрировать все значимые требования к порядку деятельности уполномоченных органов в одном документе;
- ◆ оптимизировать процесс предоставления государственных услуг путем исключения излишних административных процедур;
- ◆ закрепить основные качественные и количественные характеристики государственных услуг;
- ◆ создать нормативную базу для перевода государственных услуг в электронный вариант;
- ◆ персонализировать ответственность должностных лиц за каждое совершенное административное действие.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что на данный момент административный регламент можно охарактеризовать как единый документ, закрепляющий всю совокупность значимой информации для заинтересованных лиц о порядке, условиях, сроках, предоставления государственных услуг либо основаниях отказа и иных элементах, имеющих значение при предоставлении государственных услуг.

В настоящее время на федеральном уровне утверждено порядка 500 административных регламентов, 16

400 и 93 100 административных регламентов утверждено на региональном и местном уровнях [2].

Данные показатели свидетельствуют о достижении поставленных количественных целей, однако проделанной работы оказалось недостаточно – качество государственных услуг по-прежнему нуждается в повышении. В связи с этим необходимо дальнейшее преобразование этой сферы и продолжение поисков новых способов решения актуальных проблем.

Поэтому следующим наиболее оптимальным шагом на пути оптимизации процесса предоставления государственных услуг видится переход к предоставлению гражданам и организациям комплексов услуг (как государственных, так и муниципальных), связанных с определенным событием действительности или жизненным эпизодом, в результате однократного обращения.

Следует отметить, что на настоящий момент какое-либо нормативно-правовое регулирование деятельности государственных органов по предоставлению услуг в рамках "жизненных ситуаций" отсутствует как и само определение рассматриваемого понятия.

Группировка государственных услуг по данному принципу производится лишь для удобства граждан и организаций на Едином портале государственных услуг и некоторых других аналогичных региональных интернет сайтах [3].

Для эффективного предоставления государственных услуг по "жизненным ситуациям" требуется проведение теоретических разработок относительно определения перечней услуг, подлежащих включению в конкретный пакет услуг, составляющих определенную жизненную ситуацию.

Представляется, что государственные и муниципальные услуги, формирующие подобные комплексы услуг должны отвечать следующим требованиям:

- ◆ основаниями их предоставления должны служить юридические факты, с которыми связано возникновение, изменение или прекращение схожих общественных отношений;
- ◆ имеют своей направленностью решение конкретного социально значимого вопроса;
- ◆ получение одной государственной или муниципальной услуги является условием обращения за другой;
- ◆ включение каждой услуги способствует улучшению эффективности удовлетворения потребностей граждан и организаций;
- ◆ возможность теоретической и практической оптимизации комплекса услуг.

Помимо трудностей с определением перечней государственных и муниципальных услуг существует и ряд других моментов при организации предоставления услуг по "жизненным ситуациям", разрешение которых вызывают определенные сложности и также требуют проведения концептуальных разработок:

- ◆ участие в предоставлении подобных услуг органов власти различного уровня и связанная с этим проблема эффективного межведомственного взаимодействия;
- ◆ дифференциация ответственности между публичными субъектами;
- ◆ разработка комплексных регламентов государственных услуг "по жизненным ситуациям".

Однако, несмотря на перечисленные сложности, оптимизация комплексных государственных услуг позволит повысить их качество и доступность, а именно:

- ◆ максимально упростить для заявителей порядок оформления документов;
- ◆ ликвидировать необходимость обращения заявителей за промежуточными, либо дублирующими актами;
- ◆ обеспечить получателям услуг возможность однократного обращения в соответствующие органы для получения конкретного пакета государственных услуг;
- ◆ ощутимо сократить временные затраты в ходе получения государственных услуг.

О чем говорит положительный опыт, в данном направлении имеющийся в ряде иностранных государств.

Так, например, в некоторых странах порталы государственных услуг построены на основе "жизненных эпизодов" (поиск работы, создание семьи, получение паспорта, смерть и др.). Подобным образом устроен портал государственных услуг Австрии, на котором реализовано порядка 200 различных жизненных эпизодов [4].

Наиболее успешной практической внедрение предоставления государственных услуг по "жизненным ситуациям" является опыт Канады [5].

В отечественной специализированной литературе вопросу предоставления государственных услуг по "жизненным ситуациям" уделяется мало внимания.

Некоторые аспекты рассматривают в своей работе О.А. Иванюк и С.Н. Китрар. Так коллектив авторов выделяет несколько признаков "жизненной ситуации":

- ◆ наступление определенного юридического факта в жизни человека или организации, которое влечет правовые последствия;
- ◆ социальная значимость услуг, с возможностью вычленения из них наиболее массовых, подлежащих

включению в перечень услуг конкретной "жизненной ситуации";

- ◆ регламентация возможных путей развития "жизненных ситуаций" на законодательном уровне;
- ◆ объединение нескольких государственных и муниципальных услуг в рамках определенной "жизненной ситуации";
- ◆ наличие полномочий по предоставлению государственных услуг у соответствующих публичных субъектов [6, с. 66].

Представляется, что приведенный перечень свойств является достаточно полным, при условии включения в него нескольких признаков, носящих существенный характер:

- ◆ формирование "жизненных ситуаций" происходит на основании типовых событий, происходящих в процессе жизнедеятельности физических и юридических лиц;
- ◆ в состав конкретной "жизненной ситуации" включаются только те государственные и муниципальные услуги, которые максимально полно и эффективно способствуют реализации прав и удовлетворению потребностей заявителей в рамках определенного жизненного эпизода;
- ◆ дифференциация всех юридических фактов, с наступлением которых законодательство связывает возможность граждан обращаться за государственными услугами по "жизненным ситуациям" происходит с учетом наиболее полного охвата всех социально значимых направлений деятельности государственных органов.

Отмечая необходимость закрепления легального определения понятия "жизненная ситуация", О.А. Иванюк и С.Н. Китрар не приводят своего толкования данного термина.

Солидаризируясь с авторами в части необходимости закрепления понятия "жизненной ситуации" в отечественном законодательстве, предлагаем включить в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" [7, ст. 2] понятие "жизненная ситуация", под которым следует понимать совокупность общественных отношений возникающих, изменяющихся либо прекращающихся в связи с наступлением определенного юридического факта, с которым законодательство связывает возможность обращения за государственной услугой [8, с. 22].

Таким образом, деятельность уполномоченных субъектов по предоставлению государственных услуг в рамках "жизненной ситуации" – это консолидированная в единый процесс деятельность услугодателей по оказанию заранее сформированных пакетов государственных

услуг, объединенных на основе принципов максимальной эффективности и удобства для заявителей, с целью совершенствования данных процессов и повышения качества и доступности государственных услуг в целом.

Подводя итог, следует отметить потенциальную пер-

спективность проведения теоретических разработок в данном направлении, как одного из условий успешного организационно-правового обеспечения качества и доступности государственных услуг в России, а также развития на этой основе нормативно-правовой базы оказания комплексных государственных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1(часть II). Ст. 212.
2. Портал Административной реформы в Российской Федерации о совершенствовании государственного управления // URL: <http://www.ar.gov.ru/> (дата обращения: 04.11.2016 г.)
3. Единый портал государственных услуг // URL: <http://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 03.11.2016 г.);
4. Портал государственных услуг Австрии // URL: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public> (дата обращения: 02.11.2016 г.)
5. Портал государственных услуг Канады // URL: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml> (дата обращения: 02.11.2016 г.)
6. Иванюк О.А., Китрар С.Н. Предоставление услуг по "жизненным ситуациям" – актуальное направление совершенствования системы публичного управления // Административное право. 2012, № 2. С. 63–69.
7. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210–ФЗ в ред. от 03 июля 2016 г. // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
8. Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2014. 26 с.

© А.Р. Исаков, Л.З. Бекулова, Р.Р. Шогенов, (isaslan@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

