МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

УДК 34

Аскеров А.А.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА И ДОСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Аннотация. В статье анализируются проблемы совершенствования системы государственного управления как фактора повышения качества и доступности государственных услуг

Ключевые слова: административные барьеры, эффективность государственного и муниципального управления, повышение качества оказания публичных услуг

Askerov A.A.

IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR IN IMPROVING THE QUALITY AND THE AVAILABILITY OF PUBLIC SERVICES

Anotation. The article analyzes the problems of improving governance as a factor in improving the quality and accessibility of public services

Keywords: administrative barriers, efficiency of state and municipal management, improving the quality of public services.

Эффективность органов власти является одним из определяющих факторов темпа социально-экономического развития страны, условий ведения предпринимательской деятельности и жизни граждан. В связи с этим на протяжении последнего десятилетия вопросам повышения эффективности органов власти в Российской Федерации уделяется особое внимание. Одним из проявлений акцентирования внимания на отсутствии должного уровня эффективности деятельности органов власти и управления выступил посыл Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева на Международном инвестиционном форуме в Сочи от 30 сентября 2016 г. о том, что: «…Надо признаться, что та критика, которая раздается в адрес системы государственного управления за недостаточную гибкость, низкую эффективность, она абсолютно справедлива. Государственная машина, действительно, неповоротлива. Надо прямо сказать, что ее коэффициент полезного действия остается низким…». По словам премьера, нынешняя государственная машина сохраняет элементы еще советских управленческих механизмов. «…Низкая эффективность системы госуправления – это один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны. Именно поэтому мы сегодня, не без труда и не без проблем, стараемся переходить от модели управления «по поручениям» к управлению по результатам. То есть к проектному подходу. Опыт государственного управления в других странах недвусмысленно свидетельствует, что проектный метод может работать и в грамотным государственном управлении, только нужно образом наложить его на существующую систему государственного управления» – отметил Председатель Правительства РФ [1].

Обращает на себя внимание, что одним из ключевых направлений повышения эффективности деятельности органов власти и управления выступает улучшение качества предоставления государственных услуг населению. В целях совершенствования и оптимизации механизма предоставления государственных услуг политика государства должна быть построена на комплексном анализе административно-правового регулирования государственных услуг. Под правовым регулированием понимается осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний) результатив-

[1] *Аскеров Аскер Айдын Оглы*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Askerov Asker, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

ное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя. Исследование правового регулирования механизма предоставления государственных услуг, позволяет представить явления правовой действительности в работающем виде и оценить его способность гарантировать достижение поставленных законодателем задач. Решающее значение для правового регулирования оказания государственных услуг как средства удовлетворения общественных интересов и потребностей граждан имеют положения Конституции РФ, федеральные законы и другие нормативно-правовые акты, устанавливающие права и гарантирующие социальные блага получателей государственных услуг. Законодательная база должна создать правовую основу обеспечения прозрачности власти, эффективного взаимодействия граждан и власти, расширения доступа граждан к деятельности органов власти.

Сферой законодательного регулирования государственных услуг являются не только понятийный аппарат правового института государственных услуг, его принципы, субъектный состав административно-правовых отношений по предоставлению государственных услуг, но и формирование и ведение реестра государственных услуг, порядок предоставления государственных услуг, принципы и порядок разработки, утверждения, применения и контроля соблюдения административных регламентов и стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в связи с исполнением ими своих полномочий, реализацией прав и законных интересов получателей услуг.

По мнению ряда исследователей, следует различать несколько четко определяемых направлений правового регулирования государственных услуг: [2] регулирование собственно государственных услуг (статусное регулирование), которое включает категориальную определенность и спецификацию государственных услуг относительно иных действий, продуцируемых органом власти, и в первую очередь относительно государственных функций; регулирование предоставления государственных услуг; правовую стандартизацию государственных услуг. Допуская возможность такого разделения правового регулирования, необходимым и обязательным является регулирование отношений в области предоставления государственных услуг в комплексе. Иначе такая дезинтеграция правового регулирования может напрямую отразиться на эффективности предоставления государственных услуг, что непременно повлияет на снижение их качества вопреки ожидаемым результатам.

Одним из главных направлений совершенствования системы государственного управления является повышение качества и доступности государственных услуг. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [3] к 2018 году уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90%. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» на специализированном ресурсе в сети Интернет – vashkontrol.ru – проводится сбор мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг. Оценка качества государственных услуг проводится по таким критериям, как время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги.

За несколько последних лет тематика повышения качества оказания публичных услуг и совершенствования государственного управления по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбилась на несколько таких базовых блоков как: административная реформа, реформа государс-

твенной службы, электронное правительство, бюджетная реформа. Как показал опыт реализации данных реформ, их содержательное пересечение по составу мероприятий, подходам, идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Объектом реформирования должен стать государственный сектор со всеми его компонентами – государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами. Одним из ключевых векторов совершенствования государственного управления выступила реализация положений административной реформы, сформулированных в Концепции административной реформы в РФ на 2006 – 2010 годы, (одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р), срок проведения которой истёк в 2010 году. Изначальная апробация сущности административной реформы предполагала, в первую очередь, создание оптимальной системы государственного управления, действенное функционирование которого было необходимо для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения. За годы реализации административной реформы была сформирована нормативная и методическая база повышения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, сформированы механизмы управления и стимулирования административной реформы [4]. В качестве целей административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах были зафиксированы: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Цели административной реформы были в основном достигнуты, прежде всего, на уровне создания необходимых правовых и организационных оснований для массовой оптимизации государственных услуг и совершенствования государственного регулирования. Важным результатом этих лет явилось принятие ФЗ от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5], впервые на законодательном уровне заложившим основы для реализации основных мероприятий административной реформы.

В Концепции административной реформы было выделено семь направлений. Запланированные мероприятия по каждому из направлений в основном выполнены, однако пересечение с иными направлениями совершенствования государственного управления оказало воздействие на результаты мероприятий. Внедрение управления по результатам и проектного управления проходило в эти годы крайне интенсивно. При этом ключевые нормативные правовые акты параллельно разрабатывались вне мероприятий административной реформы. Результативные принципы организации деятельности в основном внедрялись в рамках реформы бюджетного процесса – ежегодно разрабатывались доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования; в 2008 году были утверждены основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года, целевые показатели и перечень проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года; были приняты также меры по формированию системы государственного задания в отношении услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями. Методическую и финансовую поддержку в рамках административной реформы получила разработка ведомственных целевых программ по повышению качества предоставления государственных услуг и исполнений государственных функций.

Регламентация и стандартизация государственных (муниципальных) функций и услуг является важным направлением административной реформы. Разработка административных регламентов государственных (муниципальных) функций и услуг позволила систематизировать полномочия органов государственной власти, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве РФ, упорядочить административные процедуры. В настоящее время административный регламент является основным документом, содержащим всю необходимую информацию, предусмотрен-

ную законодательством, необходимую как для граждан, так и для должностных лиц (сроки, перечень документов, основания для отказа, административные процедуры, ответственность и порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц, контактная информация, стандарт комфортности и другое). Утвержденные административные регламенты служат основной для оптимизации государственных функций и услуг, и перевода их в электронный вид.

В рамках направления по предоставлению информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме обеспечено наполнение официальных сайтов органов государственной власти информацией о порядке предоставления государственных услуг, в 2009 году было начато создание Сводного Реестра государственных и муниципальных услуг (функций), Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций). Официальные сайты федеральных органов исполнительной власти предоставляют различные веб-сервисы, значительно облегчающие получение государственных услуг, Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) также предоставляет возможность подачи заявления по нескольким десяткам государственных услуг. В отношении большинства данных услуг возможность подачи документов в электронной форме обеспечена [6].

Организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг является необходимым мероприятием по повышению качества предоставления наиболее массовых и общественно значимых услуг всех трех уровней власти: федерального, регионального, муниципального. Межведомственное взаимодействие организуется на основе соглашений, фиксирующих порядок документационного и информационного обмена, предельные сроки выполнения необходимых административных процедур и ответственность органов власти и МФЦ при предоставлении государственных услуг.

В рамках оптимизации функций органов исполнительной власти проведена инвентаризация функций и услуг, которые имеют непосредственно отношение к гражданам и бизнесу. С 2009 года работает Единый портал государственных услуг (функций), информационной основой которого является информационная система «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)». Сводный реестр обеспечивает систематизацию информации о государственных и муниципальных услугах (функциях) с целью их публикации на Едином портале, перевода в электронный вид и оптимизации. Указанные перечни служат основой для регламентации, и перевода услуг (функций) в электронный вид. Данные о соответствующих услугах (функциях), размещенные в Сводном реестре в качестве классификатора, позволяют оценить прогресс в разработке административных регламентов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, унифицировать наименования и описания аналогичных услуг (функций) в различных субъектах РФ, муниципальных образованиях, а в дальнейшем позволят принимать решения об оптимизации порядка и сроков их предоставления (исполнения).

Достигнуты ощутимые результаты в части сокращения лицензируемых видов деятельности. В базовый закон о лицензировании отдельных видов деятельности внесен целый ряд поправок, которыми уточнен порядок определения полномочий по лицензированию, осуществляемых как федеральными органами исполнительной власти, так и органам исполнительной власти субъектов РФ, внесены изменения, направленные на упрощение процедур получения и переоформления лицензии, а также на обеспечение защиты прав хозяйствующих субъектов, открытости и доступности информации лицензирующих органов для граждан и хозяйствующих субъектов.

Существенную лепту в снятие административных барьеров вносит деятельность Агентства стратегических инициатив (АСИ), во многом благодаря усилиям которого, по словам Президента РФ В.В. Путина: «…снимаются административные барьеры и упрощаются условия ведения бизнеса. В рамках национальной предпринимательской инициативы удалось обновить правовую базу. Теперь принципиально важно обеспечить качественное применение… Законы пишут небольшие

группы лиц, а думают над тем, как обойти - миллионы... Поэтому надо очень тщательно продумывать каждый шаг... каждую запятую. В самое ближайшее время необходимо на порядок улучшить деловой климат. И сделать это нужно ускоренными темпами. Речь идет о дополнительном снижении административной нагрузки на бизнес, о благоприятных условиях для открытия и становления новых предприятий. Качественная деловая среда должна стать одним из мощных ключевых факторов экономического и промышленного роста» [7].

В 2008 году в связи с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» были увеличены гарантии защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и введен уведомительный порядок начала осуществления 43 вида работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности. Сводный учет количества контрольно-надзорных мероприятий федеральных органов исполнительной власти ведется, начиная с 3 квартала 2009 года.

Размещение государственного и муниципального заказа претерпело серьезные изменения в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятие которого привело к утрате юридической силы ФЗ от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Говоря о значимости принятого закона Президент РФ В.В. Путин на заседании Государственного Совета, состоявшегося 4 октября 2013 года, упомянул о том, что: «…С 1 января 2014 года вместо известного 94-го закона, который, считаю, сыграл свою положительную роль в решении ряда вопросов и проблем, но тем не менее имел ряд минусов, мы и вместе с вами, и на правительственной площадке, и с депутатами долго работали над новой системой, и вот с 1 января 2014 года вступает в силу новый федеральный закон «О контрактной системе». Он должен коренным образом изменить всю систему госзакупок: от планирования и размещения контрактов до их исполнения. В то же время, напоминаю коллегам, без своевременного принятия нормативных подзаконных актов новый закон работать не будет…» [8]. Указанный федеральный закон предусмотрел открытые и гласные процедуры размещения заказа, создал некоторые механизмы для развития конкуренции в сфере государственного и муниципального заказа. Информация о размещении заказа размещается на официальных сайтах в сети Интернет. С 1 января 2011 года начал функционировать единый общероссийский сайт для размещения информации о размещении заказа для государственных и муниципальных нужд. В течение последних нескольких лет широкое применение получили электронные торги при размещении заказа. Начиная с 1 января 2011 года все аукционы проводятся в электронной форме на электронных торговых площадках.

За последние годы на федеральном уровне сформирована нормативная правовая база в сфере противодействия коррупции, которая позволила существенно продвинуться в создании нормативных предпосылок для пресечения и ограничения проявлений коррупции. В 2006 г. Российской Федерацией были ратифицированы Конвенция ООН против коррупции и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. В числе наиболее значимых нормативных правовых актов, принятых за последнее время в данной сфере, прежде всего, следует отметить: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Важным этапом в области обеспечения открытости публичных органов стало принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [9] и ряда предусмотренных в нем подзаконных

актов. Данный закон регулирует правоотношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, тем самым, реализуя конституционное право граждан свободно искать и получать информацию.

Неоднозначность результатов реализации Концепции административной реформы по истечению срока её проведения в 2010 году предопределила необходимость доведения до логического завершения ряда задач, сформулированных в Концепции. Все нерешённые проблемы предполагается решать в ходе реализации положений Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)», Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016-2018 гг. (утвержденных Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403) и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы (утверждённой распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р.), разработанной с учётом сохраняющейся актуальности большинства направлений совершенствования государственного управления, определенных Концепцией административной реформы. Настоящая Концепция охватила существенную часть государственного и муниципального управления, что позволяет подойти комплексно к оптимизации отдельных отраслей. При этом неизбежно затрагиваются иные существенные реформы государственного сектора, успешность мероприятий которых критична для достижения целей данной Концепции.

Подводя итог, следует отметить, что реформирование управления рассматривается не только и не столько как изменение структуры и штатов, сколько как пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. Перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций является не самоцелью, а объективно необходимой составляющей преодоления административных барьеров как фактора повышения доступности и качества предоставления государственных услуг в рамках реализации системной реформы государственного управления. При этом независимо от формы предоставления государственных услуг, каждая государственная услуга должна быть зафиксирована в Реестре государственных услуг и предоставляться в соответствии с административным регламентом и стандартом государственной услуги. Введение стандартов государственных услуг придает деятельности органов публичной власти строго легальный, открытый и предсказуемый характер, а также предоставляет возможность ограничивать и устранять произвольные действия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. http://tass.ru/politika/3667349
2. Душакова Л.А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – Вып. 2 (12). – С. 106-107.
3. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.
4. Матулис С.Н. Административная реформа: особенности реализации в Российской Федерации // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов. Вып. 7 Москва. Издательство МАКС Пресс. 2010 – С. 11.
5. ФЗ от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html
6. Глушко Е.К. Административная реформа в России: концепция, реализация, итоги. Москва. Издательство ТЕИС 2011. – С. 35.
7. http://www.rg.ru/2014/04/08/putin-asi-site-anons.html
8. http://news.kremlin.ru/news/19359
9. http://www.consultant.ru