

Планирование и регулирование сферы оказания государственных услуг

Муксимов С. С.

Аңдатпа

Автор мемлекеттік қызмет көрсету салаларын, оны жетілдіру мәселелерін қарастырады, оған сипаттама беріп, қызметтерді саралайды, сондай-ақ осы саладағы қолда бар проблемалар мен қарама-қайшылықтарды шешу жолдарын негіздейді.

Аннотация

Автор рассматривает сферу оказания государственных услуг, вопросы ее совершенствования, дает ее характеристики и приводит классификацию услуг, а также обосновывает пути решения имеющихся проблем и противоречий в этой области.

Abstract

The author looks into the domain of public services delivery, issues regarding its perfection, provides its characteristics and puts forward the classification of services. He then also proceeds to substantiate the ways to address the problems at hand and controversies in the field.

Кардинальные изменения в политической системе Республики Казахстан, начавшиеся с момента обретения ею государственной независимости, а также динамичность институциональной структуры государства обуславливают неопределенность в процессах функционирования различных сфер государственного управления, включая сферы оказания государственных услуг.

Особое значение при этом приобретают проблемы совершенствования процессов государственного планирования и управленческих технологий, учитывающих тенденции появления качественно новых видов государственных услуг, перехода к оптимальным формам их оказания, в том числе электронным способом. Однако, прежде чем приступить к особенностям государственного планирования в сфере оказания государственных услуг, начнем с сущностных характеристик планирования.

Традиционное понимание связано с отождествлением планирования с управленческой функцией, в рамках чего определяются цели и задачи государства в той или иной сфере, а также ресурсы, необходимые для достижения этих целей. Это один из способов, с помощью которого руководство обеспечивает единое направление усилий всех государственных органов к достижению ее общих целей.

Другой вопрос, в каких официальных документах оно может иметь место. В Казахстане, как известно, базовым стратегическим документом признается Стратегия развития Казахстана до 2030 года. Далее следуют ежегодные послания Главы государства. Кроме того, согласно Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты, и определенной в ней новой модели государственного планирования, продолжают указанный список государственные программы и стратегические документы; макроэкономический прогноз и основные параметры фискальной политики; стратегический план развития государственного органа; меморандум между Премьер-министром Республики Казахстан или акимом области (столицы, города республиканского значения), района и государственным органом; республиканский (местный) бюджет; целевые программы государственного органа; операционный план государственного органа; отчет государственного органа.

В Стратегии развития Казахстана до 2030 года вопросам государственных услуг непосредственного внимания не было уделено. Однако Стратегия, обозначив задачу по формированию профессионального Правительства, явилась в последующем предпосылкой для постановки задач по формированию «электронного правительства», что, в свою очередь, стало основой концентрации усилий в сфере оказания государственных услуг.

Впервые компоненты государственного планирования в сфере оказания государственных услуг были обозначены в Послании Президента Республики Казахстан народу «К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации» в марте 2004 года. В нем, в частности, говорилось, что «пора на деле приступить к формированию «электронного правительства». Это небольшое по численности правительство, прозрачное в своей деятельности. Оно позволит сократить контакты между населением и чиновниками, повысит качество и уменьшит сроки оказания услуг. Это приведет к новой административной реформе и сокращению госаппарата».

В целях реализации отмеченных задач послания на заседании Правительства Республики Казахстан 8 июня 2004 года была одобрена Концепция «электронного правительства». В ней впервые были определены концептуальные цели и задачи в сфере предоставления государственных услуг. В частности, в качестве целей предусмотрены:

- повышение открытости и прозрачности деятельности правительства, снижение уровня бюрократии при обращении граждан и бизнес-структур к правительственным услугам;
- реализация прав граждан на доступ ко всем видам открытой государственной информации, имеющей индивидуальную и общественную значимость;
- увеличение уровня прогнозируемости общественных процессов и степени управляемости и самоуправляемости общества;
- обеспечение единства общенационального информационного пространства, а также эффективного использования государственной информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- обеспечение необходимого уровня общественного контроля над деятельностью государственных органов и организаций, становление демократии и институтов гражданского общества, обеспечение гражданских свобод;
- поддержка процессов информатизации общества, достижение качественно новых состояний в сфере образования, информационной культуры.

Для достижения указанных целей поставлены следующие задачи:

- создать нормативно-правовую и методологическую базу, позволяющую государству, гражданам и организациям функционировать в условиях информационного общества;
- интегрировать информационные ресурсы и системы органов государственной власти;
- организовать общественные центры универсального (с учетом наличия средств, уровня подготовки и образования, возраста и социального положения) доступа к государственным информационным ресурсам и услугам;
- оптимизировать структуру государственного аппарата и всю систему государственного управления;
- сформировать стратегию повышения качества и доступности государственных услуг, основой которой является разработка стандартов.

Однако для реализации положений Концепции «электронного правительства» потребовалось утверждение специальной Государственной программы формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы (далее – Программа).

В ней конкретизировались сроки, определены необходимые ресурсы, источники финансирования и ожидаемые результаты. Так, согласно Программе, предусматривалось, что на реализацию Программы в 2005–2007 годах будут направлены средства республиканского

бюджета, выделяемые в объеме 51,9 млрд тенге (включая затраты на создание единой транспортной среды государственных органов в объеме 31,9 млрд тенге), в том числе на 2005 год – 4,5 млрд тенге, на 2006 год – 25,3 млрд тенге, на 2007 год – 22,1 млрд тенге; средства местных бюджетов, реализующих программы по информатизации, – ориентировочно 150 млн тенге в год.

Согласно официальным данным [1], за период реализации Программы (2005–2007гг.) была сформирована инфраструктура «е-правительства», созданы базовые компоненты: веб-портал и шлюз, электронный межведомственный документооборот, удостоверяющие центры, единая транспортная среда. Также в 2007 году в постоянную эксплуатацию введены государственные базы данных физических и юридических лиц, соединенные по всей стране в единые реестры. Было реализовано 20 интерактивных услуг государственных органов через портал, который стал единой точкой доступа к электронным услугам государственных органов.

В 2007 году была принята Программа развития «электронного правительства» Республики Казахстан на 2008–2010 годы, в которой ставились задачи расширения и развития базовой инфраструктуры «электронного правительства» и механизмов доступа; развития базовых компонентов «электронного правительства» с целью повышения качества и эффективности государственного управления и процессов предоставления социально-значимых государственных услуг.

В 2009 году началось внедрение проекта «Е-лицензирование», который в основном предназначен для субъектов предпринимательства. Это упрощение процедур получения предприятиями различных лицензий и разрешений на осуществление лицензируемых видов деятельности. «Е-лицензирование» дает возможность человеку, который подает заявку на получение лицензии, отслеживать всю процедуру ее рассмотрения. При этом полностью исключается контакт между лицом, которое рассматривает заявку, и тем, кто ее подает. Это имеет огромную эффективность в области борьбы с коррупцией.

Развивается и региональное направление госпрограммы. В регионах внедрена Единая система электронного документооборота, с сентября 2009 года все акиматы пользуются оперативностью электронного документооборота. Разработан прототип системы «Электронный акимат» на пять выбранных услуг, произведено ее внедрение в опытную эксплуатацию в акимате Павлодарской области.

В декабре 2009 года запущен в промышленную эксплуатацию в пилотной зоне по городу Астане проект «Единая нотариальная информационная система «е-нотариат», задача которой – обеспечить своевременную и достоверную отчетность о нотариальных действиях, эффективную работу нотариусов и их взаимодействие с республиканской и территориальными нотариальными палатами, с министерством юстиции Республики Казахстан. Населению, в свою очередь, предоставляются качественные правовые нотариальные услуги. Внедрить Единую нотариальную информационную систему во всей республике планируется в 2010–2012 годах.

Как видно из изложенного, «электронное правительство» в нашей стране набирает обороты. В 2010 году развитие «электронного правительства» Казахстана получило высокую оценку Организации Объединенных Наций. Согласно данным ежегодного рейтинга по глобальной готовности к «электронному правительству», подготовленного Департаментом экономического и социального развития ООН, Казахстан неуклонно демонстрирует прогресс, поднявшись за последний год в мировом рейтинге с 81-й на 46-ю позицию, оставив позади Россию (59-е место), Беларусь (64-е место) и Украину (54-е место). В стране зарегистрировано около 70 тыс. пользователей (как юридических, так и физических лиц) услуг «е-правительства».

В классификации по показателю «электронное участие» (e-participation) граждан в электронных государственных проектах в 2010 году Казахстан находится на 18-м месте по сравнению с 2008 годом (106-е место).

Следующим аспектом государственного планирования явилась задача по формированию центров обслуживания населения по принципу «одного окна». Эта задача была озвучена Главой государства в послании народу «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» 18 февраля 2005 года.

Спустя два года, 5 января 2007 года, Правительство Республики Казахстан в целях реализации указанных задач постановило:

- создать государственные учреждения – центры обслуживания населения Министерства юстиции Республики Казахстан;
- определить основным предметом деятельности государственных учреждений оказание государственных услуг по принципу «одного окна» по приему заявлений и выдаче оформленных документов;
- установить, что финансирование государственных учреждений осуществляется за счет и в пределах средств, предусмотренных в республиканском бюджете Министерству юстиции Республики Казахстан.

Однако постановлением Правительства № 11 от 15 января 2010 года центры обслуживания населения переданы в местные исполнительные органы.

По мнению представителей Центров обслуживания населения, одна из причин передачи ЦОНов из Министерства юстиции в местные исполнительные органы заключается в том, что необходим более действенный контроль за уполномоченными органами в вопросах своевременной и правильной выдачи документов, принятых от населения. Речь в данном случае идет и о более оперативном решении некоторых производственных вопросов, не находивших ранее своего решения [2].

Вместе с тем, согласно новому постановлению Правительства 2011 года «О некоторых вопросах Министерства связи и информации Республики Казахстан», будет создан Комитет по контролю автоматизации государственных услуг и координации деятельности центров обслуживания населения, а также произойдет передача ЦОНов в ведение Министерства связи и информации Республики Казахстан.

На сегодняшний день в стране создано 337 центров обслуживания населения с предоставлением 67 видов услуг.

Одной из важных задач государственного планирования в сфере оказания государственных услуг являются вопросы стандартизации. Первые попытки в этом направлении относятся ко второй половине 2005 года, когда Приказом Комитета по техническому регулированию и метрологии Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан № 502 были утверждены стандарты государственных услуг и основные требования к ним, разработанные в соответствии с положениями ИСО 9000. Однако, как отмечается в отечественной научной литературе, «принятие данного документа не повлекло за собой каких-либо последующих действий со стороны государственных органов, оказывающих услуги, поскольку Стандарт не обладал достаточной юридической силой для принятия дальнейших мер по повышению качества государственных услуг» [3].

Начало следующей попытки стандартизации сферы оказания государственных услуг в нашей стране связано с Посланием Главы государства народу Казахстан «Новый Казахстан в новом мире», озвученным 28 февраля 2007 года. В частности, в нем было отмечено, что «правительство должно обеспечить разработку и внедрение качественных стандартов предоставления государственных услуг..., должен быть утвержден реестр всех государственных услуг» [4].

Проблема упорядочения административных процедур в сфере деятельности органов исполнительной власти в их взаимоотношениях с гражданами и организациями неразрывно связана с решением актуальных проблем совершенствования государственного аппарата, борьбой с бюрократизмом. Понимание этого послужило основой для Указа Президента «О мерах модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» от 13 января 2007 года, в рамках которого стало возможным принятие мер по совершенствованию процессов и процедур предоставления государственных услуг. Данный документ предусматривает разработку и внедрение стандартов предоставления государственных услуг государственными органами и организациями, а также предполагает принятие радикальных мер, направленных на предотвращение необоснованного вмешательства государственных органов в деятельность хозяйствующих субъектов, улучшение качества государственных услуг, предоставляемых населению страны.

Основы оказания государственных услуг на законодательном уровне впервые были заложены Парламентом с принятием соответствующих изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» в 2007 году.

На уровне ряда постановлений Правительства были определены организационные и методологические основы государственного регулирования сферы оказания государственных услуг. К ним можно отнести Реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам, утвержденный постановлением Правительства РК № 561 от 30 июня 2007 года, Типовой стандарт оказания государственной услуги, утвержденный постановлением Правительства РК № 558 от 30 июня 2007 года, Типовой Регламент оказания государственных услуг, утвержденный постановлением Правительства РК № 559 от 30 июня 2007 года.

В 2010 году был утвержден новый Реестр государственных услуг, в результате чего количество государственных услуг увеличилось с 132 до 206. Соответственно, увеличилась сфера государственного регулирования и появилась необходимость в разработке и принятии все новых стандартов государственных услуг.

Однако существуют отдельные проблемы с порядком утверждения стандартов. Утверждение стандартов государственных услуг в одних случаях Президентом, а в других – Правительством, иначе говоря, отсутствие единого органа, наделенного регулятивными функциями, привело к формированию различных стандартов по существу схожих государственных услуг. Так, например, подобная двойственность проявилась в том, что государственные услуги по выдаче справок, связанные с готовой информацией, осуществляются в различные сроки.

Согласно утвержденным Правительством стандартам, органами юстиции выдача справок о зарегистрированных правах (обременениях) на недвижимое имущество и его технических характеристиках физическому лицу исполняется в течение одного дня. Правительством определен тот же срок для выдачи справок лицам о подтверждении прохождения воинской службы местными органами военного управления Министерства обороны. В то же время, в соответствии со стандартом государственных услуг, утвержденным Президентом, территориальные органы Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан осуществляют выдачу справки о наличии либо отсутствии судимости в течение семи дней.

Ситуация, сложившаяся в вопросах государственного регулирования сферы оказания государственных услуг, обуславливает интерес к практике зарубежных стран, предусматривающей координацию процесса предоставления государственных услуг одним уполномоченным государственным органом.

Например, в США уполномоченным органом, ответственным за выработку регулятивных мер, является Межведомственная Комиссия по пересмотру деятельности государственных учреждений, в Польше – Правительственный Уполномоченный по реформе государственной

системы при канцелярии премьер-министра, в Великобритании – отдельное Ведомство по реформе государственных услуг (Office of Public Services Reform) при аппарате премьер-министра страны, в Малайзии – Отдел Административной модернизации и управленческого планирования (MAMPU), образованный в 1977 году в качестве подразделения канцелярии премьер-министра [5]. Однако, возвращаясь к казахстанской модели государственного регулирования, все же следует заметить, что и стандарты, утвержденные только в рамках полномочий Правительства, не подвергнуты единым принципам унификации. Такая же ситуация и со стандартами, утвержденными Президентом. Например, Правительство определяет, что выдача дубликата свидетельства о присвоении социального индивидуального кода должна быть оказана в течение трех рабочих дней. Вместе с тем, выдача такого же дубликата свидетельства, но уже о регистрации залога движимого имущества, не подлежащего обязательной регистрации, согласно стандартам Правительства, должна быть осуществлена в течение семи дней.

Что касается стандартов, утвержденных Президентом, то можно упомянуть в качестве примера правила, согласно которым Национальный банк обязан выдачу свидетельства об уведомлении о валютной операции осуществить в течение семи дней, а выдачу регистрационного свидетельства о валютной операции – в течение десяти дней.

Типовые стандарты также «не справились» с задачей унификации стандартов. Так, в отдельных стандартах имеются основания для отказа в принятии заявлений от потребителей услуг либо их возврата, в других они вообще отсутствуют.

Вдобавок к этому, существуют замечания, связанные с содержанием самого типового стандарта. Одним из весомых замечаний, пожалуй, является утверждение о том, что типовые правила формирования стандартов государственных услуг рассчитаны лишь на услуги, результатом которых является выдача определенных документов. Из этого следует, что государственные услуги, связанные с выплатой денежных средств (пенсий, социальных пособий и другие) либо проведением экспертиз и освидетельствований (определение инвалидности и другие), остаются вне сферы типовых правил.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что государственное регулирование сферы оказания государственных услуг осуществляется не системно, сформированные правила взаимоотношений usługодателя (центральных и местных исполнительных органов) и потребителей не охватывают все виды государственных услуг, не обеспечивают интересы потребителей, а в некоторых случаях по одним и тем же услугам имеются различные положения.

В условиях, сложившихся в нашей стране, представляются весьма интересными принимаемые на Украине попытки принять закон «Об административных услугах», в рамках которого определяется порядок, сроки получения административных услуг [6]. В данном случае на Украине государственные услуги представлены в качестве административных. Такой подход позволяет весь массив регулятивных норм, предусматриваемых в стандартах государственных услуг (а их, согласно реестру, должно быть 206), кодифицировать в одном нормативно-правовом акте. С другой стороны, кодификация предполагает унификацию. Другими словами, возникает необходимость приведения в единый порядок различных положений по сходным государственным услугам.

Критерием сходности государственных услуг в данном случае необходимо признать основания, связанные с объемом трудозатрат по их выполнению. Исходя из этого, нам представляется уместным выделение следующих государственных услуг: услуги, оказываемые при самом обращении потребителей услуг; связанные с изготовлением сложных материальных веществ; услуги, связанные с проведением экспертиз (исследований), установлением фактов. Следовательно, режим регулирования процедур указанных услуг должен быть дифференцированным. Так, если срок услуг, оказываемых при самом обращении потребителей, составляет

один день, то услуги, связанные с изготовлением сложных материальных веществ, должны оказываться в течение семи дней, а услуги, связанные с проведением экспертиз (исследований), установлением фактов, – в течение 15 дней.

К услугам, оказываемым при самом обращении потребителей услуг, можно отнести не связанные с дополнительными действиями (изготовление сложных материальных веществ, проведение экспертиз, исследований либо установлением фактов) государственные услуги, например, регистрация граждан Республики Казахстан по месту жительства, прием и снятие с воинского учета офицеров запаса и т. д.

К услугам, связанным с изготовлением сложных материальных веществ, можно отнести выдачу регистрационных номерных знаков транспортных средств либо паспортов, удостоверений личности гражданам Республики Казахстан. Однако изготовление указанных предметов должно отвечать требованиям сложности. К примеру, если изготовление предмета станет возможным в течение одного дня, то оно должно перейти в категорию услуг, оказываемых при самом обращении потребителей.

Наконец, наиболее сложный вид государственных услуг – услуги, связанные с проведением экспертиз (исследований), установлением фактов, к числу которых можно отнести выдачу заключений для включения компьютерных систем в государственный реестр контрольно-кассовых машин либо об отнесении товаров, технологий, работ, услуг, информации к продукции, подлежащей экспортному контролю и т. д.

Литература

1. Всё об электронном правительстве. [Электронный ресурс] // Портал электронного Правительства Республики Казахстан. – Режим доступа: // <http://www.egov.kz>.
2. На вопросы по «горячей линии» отвечает ЦОН [Электронный ресурс] // Огни Мангистау. – Режим доступа: // <http://www.ogni.kz>.
3. Курманбаева А. М. Совершенствование стандартов государственных услуг в Республике Казахстан. Дисс. на академической степени магистра. – Астана, 2010. – С. 108.
4. Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента Республики Казахстан Назарбаева Н. А. народу Казахстана от 28 февраля 2007 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РК. – Режим доступа: <http://www.akorda.kz/ru>.
5. Капаров С. Г. Стандарты предоставления государственных услуг – новый этап административной реформы в Казахстане [Электронный ресурс] // Федеральный правовой портал. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru>.
6. Минюст представил проект Закона «Об административных услугах» [Электронный ресурс] // Лига закон. – Режим доступа: // <http://news.ligazakon.ua>.

Пути повышения эффективности механизмов государственного управления информационного общества

Сочалов В. Е.

Аңдатпа

Мақалада жаңа ақпараттық қоғамдағы мемлекеттік басқарудың тиімді даму мәселелері көтеріледі. Автор өзекті білім құрылымын жедел құру тиімділігі мен жаңа ақпараттық экономикалық үлгінің жемісті жұмыс істеуіне жауап беретін жаңа құралдарды енгізуді ғылыми тұрғыда негіздеген. Бұдан өзге, мемлекеттік басқару құралдарының тиімділігі көрсеткішін есептеу формуласы ұсынылып және оны қолдану бойынша ұсынымдар берілген.