

Камытов К.Т. - к.ю.н., и.о.доцента
Заведующий лабораторией
«Информационного права и естественно –
научных дисциплин» КГЮА

УДК 340.132:330.117+330.123.6](575.2)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация: В статье проведен анализ правового оформления основных принципов предоставления государственных услуг в Кыргызской Республике и критически оценена их способность гарантировать качественное оказание услуг населению на государственном и муниципальном уровне.

Аннотация: Макалада Кыргыз Республикасында мамлекеттик кызматтарды көргөзүүнүн негизги принциптерин укуктук каттоосун анализдөө жүргүзүлгүдү жана мамлекеттик жана муниципалдык деңгээлде элге сапаттуу кызмат көргөзүүнү кепилдик кылуунун ыкмаларына сындык баланды.

Annotation: The article analyzes the legal formalization of the basic principles of public services in the Kyrgyz Republic and critically assess their ability to ensure quality services to the population in the state and municipal level.

Ключевые слова: Государственные услуги, принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, единый реестр услуг, административная реформа.

Негизги сөздөр: Мамлекеттик кызматтар, мамлекеттик жана муниципалдык кызматтарды көргөзүү принциптери, кызматтардын бирдиктуу реестри, административдик реформа.

Keywords: Public services, the principles of state and municipal services, a single register of services, administrative reform.

В теории государства и права принято считать, что государственная информационная политика является социальным механизмом определения и реализации целей, задач, принципов, приоритетов и условий в развитии информационной сферы, обеспечивающих эффективное функционирование государства и его устойчивое развитие, а также сохранение и укрепление духовной основы общества [1, с. 289; 2, с. 139].

Особенности правового регулирования государственных услуг, по мнению Л.А. Душакловой, могут рассматриваться в нескольких аспектах, и следует различать несколько четко определяемых направлений правового регулирования государственных услуг:

- 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 [3, с. 106-107].

Допуская возможность такого разделения правового регулирования, на наш взгляд, 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.

Как и любому правовому явлению, для государственных услуг характерно наличие соответствующих принципов. Под принципами права понимаются выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его создание, его основы,

закрепленные в нем закономерности общественной жизни. Принципы - это то, что пронизывает право, выявляет его содержание в виде исходных, сквозных «идей», главных его начал, нормативно-руководящих положений [4, с. 102]. Итак, под принципами государственных услуг понимаются основополагающие идеи, требования, исходные положения, установки, лежащие в основе их оказания и выражающие их сущность [5, с. 60].

К принципам, на которых базируется деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, предоставляющих услуги населению, традиционно относят: четкие стандарты услуг, открытость и полноту информации, предоставление информационно-справочной информации населению и возможность выбора услуг, их полезность и эффективность и др.

Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» [6] устанавливает следующие принципы предоставления государственных услуг:

- принцип обеспечения качества и ориентации на получателя - государственные и муниципальные учреждения обязаны обеспечить получателя качественными государственными и муниципальными услугами, процедуры их предоставления должны быть направлены на минимизацию издержек получателя услуги;

- принцип подотчетности - государственные и муниципальные учреждения обязаны регулярно составлять и предоставлять общественности отчет о своей деятельности по предоставлению услуг;

- принцип равного доступа - предоставляемые государственные и муниципальные услуги должны быть доступными для всех категорий получателей услуг, не допускается дискриминация отдельных категорий граждан и отказа от предоставления услуг по признакам физической недееспособности, языка, расы, религии, национальности;

- принцип эффективности - предоставляемые государственные и муниципальные услуги должны наилучшим образом соответствовать соотношению затрат к результатам (ст. 4). Государственные и муниципальные услуги в Кыргызской Республике оказываются на бесплатной основе, Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» делегирует Правительству КР право устанавливать перечень платных услуг (ч. 4 ст. 7). Порядок определения органами исполнительной власти размера платы за оказание услуг установлен Постановлением Правительства КР от 10 февраля 2012 года №85 «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» (в ред. Постановления КР 18 ноября 2014 года № 655). В нем, в частности, указывается, что перевод услуг из категории бесплатных в платные подлежит в обязательном порядке рассмотрению Межведомственной комиссией по формированию единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг, образованной распоряжением Правительства КР от 31 мая 2011 года № 191-р (п. 4 Постановления);

- принцип прозрачности - получатели государственных и муниципальных услуг имеют право ознакомиться с деятельностью государственных и муниципальных учреждений в сфере предоставления услуг.

- принцип доступности - предоставляемые государственные и муниципальные услуги должны быть доступными для всех категорий получателей услуг. Другими словами, Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» предусматривает доступность для заявителя полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных услуг и о деятельности органов, предоставляющих государственные услуги. Потребители государственных услуг с полным перечнем могут ознакомиться на портале Единого реестра государственных услуг (<https://services.okmot.kg>). Данный принцип также развивает Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» [8], который устанавливает права пользователей информации на получение достоверной информации о деятельности государственных органов; доступность обращения за предоставлением государственных услуг и предоставления государственных услуг. Доступность означает территориальную близость и открытость органов государственного управления, предоставляющих

государственные услуги, для всех категорий граждан. Что касается государственных услуг в электронной форме, то доступность определяется как отношение количества услуг, которые возможно оформить в электронном виде на портале Единого реестра государственных услуг. Принцип доступности также предполагает организацию предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах. Сегодня принцип доступности значительно развивает государственная программа Кыргызской Республики развития информационно-коммуникационных технологий [9].

Серьезной правоприменительной проблемой законодательства об услугах является неполное обеспечение реализации принципа доступности услуг. В настоящее время сетью услуг охвачена не вся территория Кыргызской Республики, население большинства муниципальных образований еще не может пользоваться возможностями системы услуг [10, с. 19]. Одной из причин такой ситуации является отсутствие необходимого финансирования.

Переход на электронные технологии - важный аспект упрощения административных формальностей в отношениях «гражданин - орган исполнительной власти. За счет перевода в электронную форму огромного массива информации, находящейся в распоряжении исполнительных органов власти, значительно снижаются издержки распространения документов, облегчается участие в нормотворческой деятельности гораздо большего числа заинтересованных лиц и экспертов. Сегодня все государственные ведомства имеют свои сайты в сети Интернет, что должно в конечном итоге способствовать установлению более эффективного диалога государства с общественностью. Однако, как показывает поверхностный анализ сайтов, за небольшим исключением, государственные органы не уделяют достаточно внимания собственным сайтам в Интернете и предоставлению услуг населению через Интернет, в общем-то, и как информационной политике в целом. На наш взгляд, это не одно из мелких упущений в работе со стороны Правительства, а достаточно большой минус в его работе. То есть одному из самых важных и первичных функций государственной власти - обеспечение информацией и информационное взаимодействие с обществом, не уделяется достаточно внимания. Возможно, причиной этого является то, что руководители госорганов понимают, что это не самая востребованная сторона их работы, так как основные претензии со стороны граждан и общества не к наличию сайта и его наполненности, а к другим направлениям деятельности. В какой-то мере низкий уровень проникновения Интернета тоже не способствует и не подстегивает общество требовать от госорганов внедрения госуслуг и предоставления информации, прежде всего в Интернете. В итоге это порождает порочный круг - когда граждане от госорганов ничего не ждут, а госорганы в ответ ничего гражданам не предоставляют. Также те, кто может влиять на деятельность Правительства, - а это, прежде всего, сам глава Правительства и вице-премьеры, депутаты Жогорку Кенеша и в какой-то степени общественные деятели и представители неправительственного сектора критикуют государственные органы за что угодно, но только не за плохие сайты или неактивную работу в Интернете.

В основном государственные органы имеют сайты, содержащие общую информацию о госоргане, основные НПА его деятельности такие, как устав, положение, перечень услуг и обязанностей и новостные разделы, т.е. сайты-странички или блоги ведомства. Однако реально ценной информации для граждан весьма мало, такой как:

- качественные информационные буклеты об услугах и деятельности госоргана;
- онлайн общественные приемные;
- формы и бланки заявлений;
- ведомственные базы данных, т.е. выдача онлайн справок и информации;
- получение лицензий, сертификатов и прочей разрешительной документации;
- информация о финансовой стороне работы госоргана или бюджетная прозрачность.

Среди госорганов выгодно отличаются в этом направлении: сайт Министерства юстиции, где есть база НПА и юридических лиц страны, сайт Жогорку Кенеша, сайт Министерства экономики, порталы «открытый бюджет», «государственные закупки»; база свободных госномеров авто и база готовых паспортов на сайте Государственной регистрационной службы, база поиска ИНН, счет-фактур и акцизных марок на сайте Налоговой службы, база операторов связи и услуг связи на территории страны на сайте Государственного агентства связи при Правительстве КР [10, с. 4].

По активности работы с населением онлайн выгодно отличаются Государственная регистрационная служба и мэрия Бишкека, а также Главное управление безопасности дорожного движения при МВД КР. Пресс-службы данных госорганов проявляют активность на различных интернет-площадках по взаимодействию с населением, например, в социальных сетях, на форумах (в частности на «Dizel forum. kg») и т.д. Данный фактор позволяет госоргану получить более высокий уровень доверия со стороны населения.

Конечно, наличие этих сервисов на сайте зависит от функций госоргана и количества услуг для населения, предусмотренных в его уставе. Некоторые из госорганов являются специализированными, и в их функциональные обязанности не входит работа с населением. Но в пример хотелось бы привести Казахстан, где реализуется национальная программа по развитию Электронного правительства (egov.kz.). На данный момент там госорганы оказывают 134 электронные услуги через Интернет. Например, в 2014 году по Интернету было выдано 18 992 131 адресных справок с места жительства [11].

Возвращаясь к принципам, которыми должны руководствоваться органы государственной власти при предоставлении государственных услуг, отметим, что самыми главными из них, на наш взгляд, являются законность, неукоснительность соблюдения сроков предоставления государственной услуги, приоритет соблюдения интересов заинтересованного в предоставлении услуги лица. Одним из важнейших показателей качества услуг являются сроки их предоставления. В 2014 году Фонд «Сорос-Кыргызстан» провел мониторинг оказываемых муниципальных услуг отдельных айыл окмоту Жалалабадской и Чуйской областей.

Результаты показали, что время на предоставление одних и тех же муниципальных услуг сильно отличаются в зависимости от места их предоставления. Недовольство местного населения вызывают очереди, непрозрачность процедур, непредсказуемость стоимости услуг. Важная и болезненная проблема - это оказание различных «сопутствующих» платных услуг, которые необходимы для получения потребителем только одной муниципальной услуги. Кроме того, потребители часто сталкиваются с затруднениями в доступе к информации органов МСУ и их подведомственных организаций о порядке предоставления услуг, со сложностью заполнения многочисленных бланков для получения услуги и т.д. [12, с. 19].

Ввиду того, что целями проведения административной реформы в Кыргызской Республике были провозглашены повышение качества и доступности государственных услуг и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, представляется необходимым включение в число принципов предоставления государственных услуг, закрепленных Законом КР «О государственных и муниципальных услугах», принцип обеспечения качества государственных услуг. Ведь именно от их уровня зависит показатель развития системы государственных услуг и эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Анализируя цели и содержание Закона КР «О государственных и муниципальных услугах», предлагаем закрепить на законодательном уровне еще несколько принципов предоставления государственных услуг:

- 1) принцип оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, заключающийся в установлении и соблюдении коротких сроков предоставления услуг в соответствии с административными регламентами;

2) принцип регламентирования процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, обеспечения контроля над деятельностью органов власти;

3) принцип ответственности органов власти и должностных лиц за непредоставление или некачественное предоставление услуг населению;

4) обеспечение безопасности информации, обрабатываемой в государственных информационных системах и ресурсах, в частности персональных данных получателей государственных услуг, служебной информации.

Таким образом, можно сделать вывод о недостаточности закрепления принципов предоставления государственных услуг в базовом Законе КР «О государственных и муниципальных услугах». Необходимость конкретизации принципов предоставления государственных и муниципальных услуг обусловлена в первую очередь тем, что именно они определяют пути совершенствования правовых норм, содержание и направления правового регулирования в данной сфере и выступают в качестве руководящих идей для законодателя.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Алексеев, С.С. Общая теория права: В 2 т.- Т. I [Текст] / С.С. Алексеев. - М.: Юрид. лит., 1981. - 118 с.

2. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров [Текст] / Под общ. ред. П.У. Кузнецова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2012. - 422 с.

3. Душакова, Л.А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг [Текст] / Л.А. Душакова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2011. - Вып. 2 (12). - С. 106-111.

4. Алексеев, С.С. Проблемы теории права: курс лекций в 2 т. Т. I. [Текст] / С.С. Алексеев. - Свердловск, 1972. - 396 с.

5. Бесчастнова, Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Л.В. Бесчастнова; Санкт-Петерб. ун-т - Саратов, 2009. - 223 с.

6. Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года №139 [Текст] // Эркин Тоо. - 2014. - 25 июля (№58).

7. Постановление правительства КР от 10 февраля 2012 года №85 «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» (в ред. 18 ноября 2014 года №655) [Текст] // Эркин Тоо. - 2012. - 21 февраля (№ 15).

8. Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года №213 [Текст] // Эркин Тоо. - 2007. - 23 января (№5).

9. Программа Кыргызской Республики развития информационно-коммуникационных технологий [Электронный ресурс] // Гражданская инициатива интернет-политики. Режим доступа. <http://www.gipi.kg/>

10. Оценка электронной готовности Кыргызской Республики [Текст] / Отчет ПРООН по электронному правительству, декабрь 2012 года. Бишкек, 2013. - 39 с.

11. Около 19 миллионов адресных справок получили казахстанцы в 2014 году [Электронный ресурс] // Государственные услуги и информация онлайн Республики Казахстан. Режим доступа. <http://egov.kz/wps/portal/>

12. Материалы национальной конференции. ЮНЕСКО: «Общинные медиа и их роль в продвижении добросовестного управления для достижения социальной справедливости» [Текст]

/ Национальная Комиссия по делам ЮНЕСКО в Кыргызской Республики. - Бишкек, 2014. - 97 с.