Аппарат Правительства Кыргызской Республики
ПРООН в Кыргызской Республике

ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

теория и практика

Под общей редакцией:
Руководителя Аппарата Правительства -
министра Кыргызской Республики, председателя
Межведомственной комиссии по оптимизации системы
предоставления государственных и муниципальных услуг КР,
к.э.н., Момуналиева Н. С.

Допущено Министерством образования и науки
Кыргызской Республики в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений

Бишкек

УДК 351/354
ББК 67.99 (2Ки) 1
О–62

Пособие подготовлено по заказу Аппарата Правительства Кыргызской Республики и издано в рамках сотрудничества и при технической поддержке совместного проекта ПРООН в Кыргызской Республике и Фондов Открытого общества «Механизмы по наращиванию потенциала».

Под общей редакцией:
Руководителя Аппарата Правительства - министра Кыргызской Республики, председателя Межведомственной комиссии по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг КР, Момуналиева Нурханбека Сакеновича, кандидата экономических наук

Авторы:
Шадыбеков Куванычбек Баймуратович, кандидат юридических наук
Третьяков Александр Викторович, Мурзаев Салих Кадырбекович, кандидат технических наук, Капарова Айнура Акимжановна

Рецензенты:
Ожукеева Т.О. - доктор исторических наук, профессор
Шерипов Н.Т. – доктор юридических наук, профессор
Базарбаева Р.Ш. – кандидат экономических наук, доцент

Перевод на кыргызский язык:
Рыскулова Т.Ш. – кандидат филологических наук

О–62 Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике: теория и практика. Учеб. пособие / К.Б. Шадыбеков, А.В. Третьяков, С.К. Мурзаев, А.А. Капарова / Под общ. ред. Н.С. Момуналиева - Б: 2015 г. – 416 с.

ISBN 978–9967–11–477–7

Настоящее пособие посвящено сфере оптимизации государственных и муниципальных услуг и подготовлено авторами на основе практики реформирования данной области.

В пособии описываются основные принципы и подходы к реформированию системы предоставления государственных и муниципальных услуг в республике, в том числе международный опыт, анализируется накопленный национальный опыт.

Издание разработано на базе имеющихся практических материалов по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг и действующего законодательства Кыргызской Республики с учетом динамики его становления и развития по состоянию на 1 октября 2014 года.

Пособие, являясь научным и практическим изданием, ориентировано, в первую очередь, на государственных и муниципальных служащих, иных работников государственных учреждений, которые непосредственно занимаются предоставлением государственных (муниципальных) услуг. Кроме того, издание может быть полезным для студентов, аспирантов, преподавателей высших и иных учебных заведений, научных сотрудников, а также широкому кругу лиц как непосредственных получателей государственных и муниципальных услуг.

О 1203020200–15 УДК 351/354
ISBN 978–9967–11–477–7 ББК 67.99 (2Ки)1

©Аппарат Правительства КР, 2015 г.
©Авторский коллектив, 2015 г.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ 5

I. Государственные и муниципальные услуги: понятие и сущность, признаки и виды 8

II. Международный опыт реформирования системы государственных и муниципальных услуг 20

2.1. Великобритания 20
2.2. Малайзия и Сингапур 28
2.3. Российская Федерация 31
2.4. Республика Казахстан 48

III. Реформирование системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике 64

3.1. Государственная политика в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг 64
3.2. Формирование нормативно-правовой базы предоставления государственных и муниципальных услуг 75

IV. Практика оптимизации государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике 84

4.1. Методологические подходы к оптимизации государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике 84
4.2. Опыт проведения оптимизации системы государственных и муниципальных услуг 102

V. Развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике 132

5.1. Результаты оптимизации и проблемы развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг 132
5.2. Перспективы развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг 140

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 145

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ..... 147

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 152

ПРИЛОЖЕНИЯ 158

1. Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» 158
2. Типовой стандарт государственных и муниципальных услуг 178
3. Инструкция по разработке стандарта государственных и муниципальных услуг.. 180
4. Типовой административный регламент предоставления государственной услуги.. 189
5. Положение о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных услуг 200

ПРЕДИСЛОВИЕ

В число ключевых задач Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, входит «создание компактного и профессионального государственного аппарата, способного эффективно исполнять функции государства, ориентированного на предоставление качественных услуг населению»[1]. Решение этой задачи связано с построением «сервисного государства», основа которого – «переориентация «государственной машины» на оказание услуг обществу.

Стратегический посыл строительства сервисного государства не случаен, в современном мире заметны тенденции нового понимания взаимоотношений общества и государства, предполагающих, в числе приоритетных обязательств государства - задачу оказания обществу услуг.

И в этом аспекте государственные (муниципальные) услуги выступают уже как базовая система отношений личности, юридических лиц с государственными и муниципальными институтами.

Задача повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг, оказываемых гражданам, относится, как показывает опыт успешных стран, к числу первостепенных для любого демократического государства. Правительствами развитых стран уделяется повышенное внимание сфере государственных и муниципальных услуг, разрабатываются стандарты их качества, организуются и широко распространяются сервисные порталы электронного обслуживания населения, в конечном итоге, внедряется система электронного государственного управления.

Для Кыргызстана задача, поставленная Национальной стратегией устойчивого развития на 2013-2017 годы, крайне важна для восстановления доверия граждан к институтам власти через повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

[1] Национальная Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года №11.

Разработка политики проведения административной реформы, в центре которой в первую очередь реформирование системы государственных услуг, было начато в Кыргызской Республике еще в 2009-2010 годы.

За прошедшие годы в этой сфере есть позитивные сдвиги, так постепенно формируется нормативно-правовая и методологическая база, систематизируются и стандартизируются услуги, внедряются административные регламенты предоставления услуг, широко информируется общественность и гражданское общество.

И главное, принят Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года, закрепляющий законодательно достигнутые результаты и открывающий поле возможностей для дальнейших качественных изменений системы предоставления государственных и муниципальных услуг обществу.

В продвижении идей реформирования системы предоставления государственных и муниципальных услуг есть заслуга таких государственников, как Карашев А.А., Тарбинский О.С., Шадыбеков К.Б., Третьяков А.В., Кашкарев А.О., Капарова А.А., Курманова А.Э., Панкратов О.М., Джунушалиев М.Т., Мадеюев А.Н., Мурзаев С.К., Сатыбекова А.Э., Слепченко Н.С., Сульпиева Д.С. и многих других специалистов, внесших заметный вклад в разработку и реализацию ряда инициатив в этой сфере.

Достигнутые успехи это плод усилий не только государственных органов и экспертов, но и других партнеров Правительства. Особенно плодотворным стало сотрудничество с ПРООН в Кыргызской Республике, которая вопросы содействия реформированию системы государственных и муниципальных услуг сделала приоритетным направлением своей поддержки.

Практика реальной работы, проведенная с 2011 года, по оптимизации сферы предоставления государственных и муниципальных услуг, стала по существу основой для подготовки настоящего пособия.

В пособии описываются основные принципы и подходы к реформированию системы предоставления государственных и муниципальных услуг в республике, анализируется накопленный международный и национальный опыт.

Настоящее пособие, где проанализирован и обобщен национальный опыт реформирования сферы государственных и муниципальных услуг, позволит в последующем оценить проведенную работу и наметить дальнейшие пути совершенствования государственной политики по повышению качества предоставления услуг в интересах всего общества.

Момуналиев Н.С.,
Руководитель Аппарата Правительства –
министр Кыргызской Республики, Председатель
Межведомственной комиссии по оптимизации системы
предоставления государственных и муниципальных услуг,
кандидат экономических наук

I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ И ВИДЫ

Ежедневно все мы пользуемся услугами торговли, питания, транспорта, здравоохранения, связи, культуры, правопорядка, банков и многими другими. Удовлетворение потребностей в разнообразных услугах, также как и в товарах, необходимо нам для полноценного существования и развития, они определяют уровень и качество жизни каждого человека.

В условиях рыночной экономики значительную часть необходимых нам услуг обеспечивают организации частного сектора. Однако есть масса жизненно важных потребностей, удовлетворение которых забота различных структур государства.

В первую очередь, это общественно значимые потребности, такие как оборона, национальная безопасность и правопорядок, наука, образование, здравоохранение и культура, гражданская защита и экология, автомобильные и железные дороги, электрическая и почтовая связь. На местном уровне это уличное освещение, обеспечение водой, уборка и утилизация мусора и многое другое. Кроме этого, у каждого человека часто возникают потребности в получении в органах власти различной информации, официальных справок, разрешений и других документов.

Результаты этой деятельности органов государственного и муниципального управления население ежедневно ощущает на себе. Хорошо, если эти услуги доступны и качественны, тогда население не испытывает неудобств, если же это не так, то это вызывает в обществе нарекания, недовольство, снижает доверие к органам власти. И это справедливо, так как многие эти услуги оплачиваются через государственные и местные налоги.

Внимание к государственным и муниципальным услугам стали уделять в ходе административных реформ, проводившимся сначала в экономически развитых странах. В частности, в рамках концепции «нового государственного менеджмента» отмечалась необходимость, что, по аналогии с частными организациями,

государство должно выступать, как сервисная компания, а государственная служба должна быть клиентоориентированной[2].

В русле этих идей во многих странах проходит реформирование системы предоставления государственных и муниципальных услуг и начат переход к модели сервисного государства[3]. Граждане в этой модели рассматриваются не как объект выполнения государственных функций, а как потребители государственных (муниципальных) услуг, т.е. равноправный субъект отношений. Государственные же функции имеют ценность не сами по себе, а лишь как инструмент удовлетворения потребностей населения.

Удовлетворение разнообразных потребностей юридических и физических лиц, а также всего общества в тех услугах, которые им не могут предоставлять организации частного сектора, было и есть одной из основных сфер деятельности органов власти каждого государства.

Наряду с терминами «государственная услуга» и «муниципальная услуга» можно встретить и другие - «публичная услуга», «общественная услуга», «бюджетная услуга». Зачастую эти понятия употребляются в одном и том же смысле, применительно к одним и тем же ситуациям[4].

В определенной степени в этом повинны переводы иностранных материалов по указанной проблематике, когда «public service» переводится как «публичные», «государственные» и «общественные» услуги. Эти понятия неверно смешивать, поскольку они, имея различное содержание с разных сторон, характеризуют услуги органов власти. Одна и та же услуга может в ряде случаев быть и государственной, и публичной.

---

[2] Купряшин Г.Л. «Новое государственное управление»: стратегия обновления государства». Государственное управление: новые технологии. Полиграф сервис, М., 2004.

[3] Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. Издательство: РАП, 2012.

[4] Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004.– №10. – С.15-23.

Под услугой обычно понимаются «виды деятельности, не создающие материальных ценностей или самостоятельного материального продукта»[5].

Определение услуги Международной организацией стандартизации:

Услуга - результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя (заказчика), а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности заказчика.

Источник: Международный стандарт ИСО 9004-2

Типичное содержание многочисленных определений «услуги» - это:

1) виды деятельности, в процессе которой не создается новый материально-вещественный продукт, но изменяется качество имеющегося;
2) блага, предоставляемые в форме деятельности[6].

Государственные и муниципальные услуги, как особая категория услуг, имеют ряд отличительных признаков от других видов деятельности государственных органов. Прежде всего, получение государственной или муниципальной услуги связано с реализацией прав, законных интересов, либо исполнения обязанностей получателей услуг.

Другой важный признак государственной услуги – это субъект, оказывающий услугу или ответственный за предоставление услуги. Главным образом, это государственные органы исполнительной власти (министерства, ведомства, местные государственные администрации) и органы местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления рассматриваются как субъекты, ответственные за оказание муниципальных услуг и некоторых государственных услуг в рамках делегированных им полномочий.

[5] Хлебович Д.И. Сфера услуг: маркетинг. М.: Кнорус.-2007.- 240 с.

[6] Услуга. Википедия. Адрес: http:// ru.wikipedia.org/wiki/

Государственные или муниципальные услуги могут оказывать не только непосредственно органы власти, но их подведомственные учреждения и территориальные подразделения.

Во всех случаях конечной инстанцией, ответственной за обеспечение тех или иных государственных или муниципальных услуг являются соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления. В их полномочия входят определение конкретного перечня услуг, регламентация их предоставления; решение организационно-правовых, финансово-экономических, кадровых и других вопросов, создание условий для предоставления услуг в различных формах. Они также проводят анализ, планирование, координацию, контроль и другие функции управления, связанные с предоставлением соответствующих услуг.

Другие признаки государственных и муниципальных услуг составляют:

1) предоставление на основании нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия субъекта на оказание услуги;
2) заявительный порядок обращения за получением услуги;
3) индивидуальность услуги - услуга оказывается конкретному физическому или юридическому лицу;
4) результаты услуги могут иметь характер юридически значимых действий, материально-вещественных или информационных действий;
5) объем оказания, доступность (охват), качество могут быть унифицированы и типизированы;
6) услуга может предоставляться бесплатно или за плату, иначе финансирование осуществляется за счет средств бюджета и (или) внебюджетных фондов.

В зависимости от причины обращения услуги можно разделить на вынужденные и добровольные. Во всех случаях получатели услуг должны предоставлять идентифицирующие их документы. Отдельные категории получателей должны подтвердить свои права на получение данного вида услуг.

Оказание некоторых государственных и муниципальных услуг, в силу объективных причин, не может быть передано другим организациям. В этих случаях их предоставление имеет монопольный и нерыночный характер, что порождает проблемы качества и доступности услуг.

Государственная услуга может быть платной для их получателей, если она дает коммерческую выгоду ее получателям. В случаях вынужденного обращения получателей за государственной услугой, как правило, она оказывается бесплатно, за исключением услуг, реализующих юридически значимые действия. Тогда взимается государственная пошлина.

Суммируя отмеченное выше, можно считать, что государственная и муниципальная услуга - это деятельность государственных и муниципальных органов исполнительной власти, направленная на исполнение запросов граждан или организаций по реализации их прав, законных интересов или исполнения обязанностей.

Далее будем рассматривать только государственные услуги, так как муниципальные услуги отличает от них субъект и локальный характер услуг - они распространяются на конкретное местное сообщество.

Принято считать, что термин «публичные услуги» шире термина «государственные услуги», так как их могут оказывать как государственные, так и негосударственные структуры. Главное, что их объединяет, - это заинтересованность общества в их предоставлении, общественный интерес, социальная значимость.

Например, все заинтересованы в поддержке незащищенных категорий населения, устойчивом водоснабжении, укреплении здоровья и занятиях спортом, получении образования и медицинской помощи и т.д. Кто будет выполнять такие услуги - вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от целого ряда обстоятельств, при этом одним из основных критериев здесь является эффективность исполнения услуг.

Таким образом, если государственные услуги предполагают непосредственное их исполнение государственными структурами, то публичные услуги государственные органы могут оказывать самостоятельно, либо организовать их исполнение с привлечением сторонних организаций.

Более общее представление о государственных услугах дает теория общественных благ. Блага, как известно, это материальные и нематериальные средства, удовлетворяющие различные потребности, приносящие пользу как отдельным лицам, так и обществу в целом[7].

Существует обширный видовой состав благ. Большая их часть предназначена для личного потребления – это так называемые частные блага (private goods). К ним относят предметы одежды, книги, легковые автомобили, персональные компьютеры и телефоны мобильной связи и т.д. Доступ к большинству этих благ часто ограничивает их стоимость.

Но есть блага, в которых имеется общественная потребность. Их особенность – в коллективном потреблении, в предоставлении их всем желающим свободно и в равной степени. Примерами таких благ на общегосударственном уровне служат: законодательство, оборона, правопорядок, школьное образование, автомобильные дороги, телерадиовещание и другие. На местном уровне это уличное освещение, светофоры, парки, музеи, библиотеки, общинное радио и телевидение и другие. Их называют общественными благами (public goods).

Для общественных благ характерны две черты: неконкурентность в потреблении и неисключаемость из потребления.

Первый признак означает, что польза от потребления блага одним лицом не зависит (или мало зависит) от числа других получателей этого блага. Этим свойством обладают, например, оборона, правопорядок, телерадиовещание, и в некоторой степени водоснабжение, мобильная связь, Интернет и другие.

[7] Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.

Второй признак означает, что нецелесообразно ограничить доступ к благу, выделяя его потребителей. Это свойство присуще законодательству, обороне, правопорядку, школьному образованию, телерадиовещанию, на местном уровне - уличному освещению, дорогам и светофорам и другим.

Некоторым благам присущи эти два свойства. Их сочетания дают четыре различающихся вида благ. Они приведены в таблице 1.

Таблица 1. Сочетания свойств общественных благ

Свойства благ	Неконкурентность	Конкурентность
Исключаемость	Неконкурентные и исключаемые блага	Конкурентные и исключаемые блага
Неисключаемость	Неконкурентные и неисключаемые блага	Конкурентные и неисключаемые блага

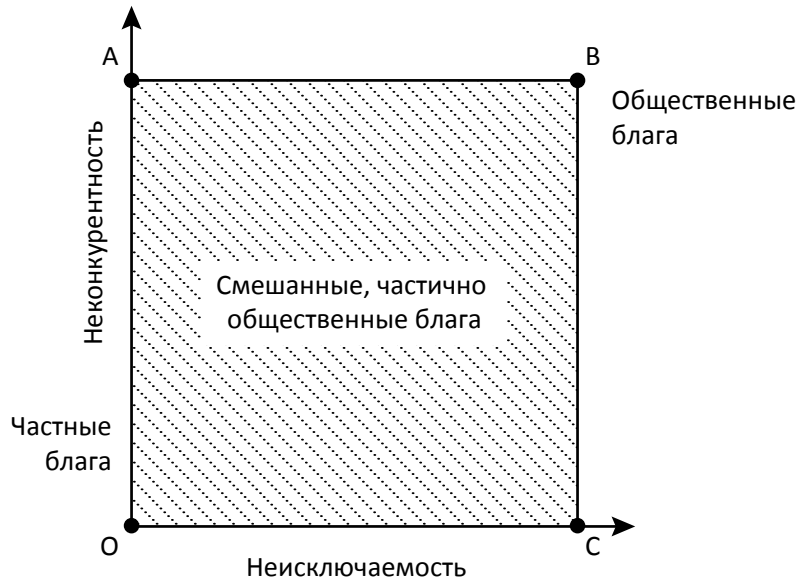
Блага, для которых одновременно присущи свойства конкурентности в потреблении и исключаемости из потребления, называют частными благами.

Блага, для которых одновременно характерны неконкурентность в потреблении и неисключаемость из потребления, называют общественными благами. Их особенность – в возможности всех желающих, одновременно, свободно пользоваться этими благами. Их пользователями может быть практически неограниченный круг лиц.

Часть благ находится между этими полярными случаями, обладая в разной степени свойствами неконкурентности и неисключаемости. Их называют смешанными или частично общественными благами.

В координатах степени проявления свойств неконкурентности и неисключаемости благ, от 0 (нет) до 1 (да) это иллюстрируется на рис. 1.

Рисунок 1. Виды благ в зависимости от их свойств



Поскольку частные блага (область О на рис. 1) связаны с непосредственным взаимодействием производителей благ с каждым из их получателей, то возможно взимание оплаты с них. В предоставлении таких благ особенно заинтересованы организации частного сектора, так как это может давать им прибыль. Рыночный механизм спроса и предложения регулирует оптимальный объем их производства. Роль государства сводится к функции регулирования этого сектора экономики, в частности путем поощрения конкуренции и ограничения монополистической деятельности на рынке услуг и других инструментов.

Рассмотрим особенности производства общественных благ.

1. Общественные блага (область В на рис. 1). Их получение не оплачивается потребителями, так как они не контактируют с поставщиками. Так, не требует специального обращения обеспечение обороны, правопорядка, охрана окружающей среды, телерадиовещание, дороги, уличное освещение и другие. Здесь имеет место общественный запрос на их предоставление.

Таким образом, общественные блага не обладают рядом существенных признаков присущих государственным услугам, а именно - заявительному порядку обращения за получением услуги и предоставлению ее для конкретного лица, и по сути услугами не являются.

Ведущим поставщиком общественных благ является государство, органы власти разных ветвей и уровней власти, а также их исполнительные структуры. К их общественным благам можно отнести принятие общественно значимых решений (законов, указов, постановлений и других решений), а также их деятельность по осуществлению других полномочий и функций (например, контроль и надзор).

Расходы на общественные блага предусматриваются в государственном бюджете страны, формируемом путем сбора налогов. В этом проявляется социальная направленность государства, отражение интересов и потребностей всего населения страны. Основной задачей государственных органов является выявление потребностей в таких благах, перераспределение бюджетных средств и обеспечение оптимального объема их производства**.**

2. Смешанные общественные блага (область между О и В на рис. 1). Эти блага не однородны – у них хотя бы одно из свойств выражаются в разной степени, что порождает еще два варианта. Это представлено в таблице 2.

Таблица 2. Варианты смешанных благ

Свойства благ		Исключаемость	
		Низкая	Высокая
Конкурентность	Высокая	Общие (совместные) блага	Частные блага
	Низкая	Общественные блага	Исключаемые общественные блага

С точки зрения государственных услуг важны два крайних случая смешанных благ.

1) Случай низкой конкурентности благ, но высокой их исключаемости (область А на рис. 1). Это означает возможность поставщика благ контролировать предоставление их получателям. Потребители здесь должны обращаться к поставщикам благ, они взаимодействуют друг с другом. На практике эти процессы могут протекать в различных формах коллективного потребления блага. Поэтому подобные блага называют исключаемыми общественными благами. Однако свойство исключаемости таких благ дает возможность их производителям в ряде случаев изымать плату.

Есть немало примеров государственных услуг, имеющих форму исключаемых общественных благ, оказываемых как бесплатно, так и за плату. В сфере образования и культуры это предоставление образования (дополнительного, среднего и высшего профессионального) как по госзаказу (бюджетные места), так и по контракту; показ музейных коллекций, выдача книг в библиотеках, архивных материалов и другие. В сфере социальной защиты населения это назначение и выплата различных пособий (по безработице, беременности, малообеспеченным семьям и т.д.), изготовление и предоставление протезов, предоставление санитарно-курортных путевок отдельным категориям граждан и другие.

К категории частично общественных благ относятся и деятельность государственных органов, их структур и подведомственных организаций административного характера - рассмотрение обращений граждан по выдаче документов или их копий, регистрации, выдачи разрешений, предоставлению справок и другой информации.

2) Случай высокой конкурентности в сочетании с низкой исключаемостью дает общие или совместно потребляемые блага (область С на рис. 1). Вследствие высокой конкурентности и общедоступности таких благ, их может недоставать всем. Такие общие (совместные) блага называют также коммунальными (общинными) благами.

Примерами могут служить пользование общинными землями и лесами, поливной водой, открытыми парками, скорой медицинской помощью и т.д. Поливная вода, например, выделенная одним, уменьшает общий объем, который может быть предоставлен другим. То же самое можно сказать и про пастбища, сенокосные угодья и другие.

Таким образом, не все блага, создаваемые государственными органами, являются чисто общественными. Немалую долю производимых ими благ составляют государственные услуги, которые имеют признаки частных благ и являются частично общественными благами.

Кроме этого, частично общественные блага, проявляющие свойства исключительности, могут предоставлять и некоммерческие и частные организации. Таковы, например, предоставление услуг дополнительного, среднего и высшего профессионального образования, медицинской помощи, социального обслуживания, поставка питьевой воды и т. д.

При этом органы власти регулируют их предоставление и обеспечивая лишь некоторый уровень доступности и качества.

Рассмотренное выше разграничение общественных благ дает представление о многомерности понятий «государственная и муниципальная услуга» и необходимости учета особенностей деятельности по обеспечению потребителей различными видами услуг.

Это должно учитываться при разработке мер политики по реформированию системы предоставления государственных и муниципальных услуг, в частности:

1. Выделения видов деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, непосредственно связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг.
2. Систематизации, классификации и типизации государственных и муниципальных услуг.
3. Обосновании платности и бесплатности государственных и муниципальных услуг.

4. Для адекватного правового регулирования общественных отношений по оказанию услуг, еще не получивших правовую регламентацию.
5. В разработке новых институциональных механизмов и технологий предоставления государственных и муниципальных услуг.
6. Организации планирования и финансирования государственных и муниципальных услуг.
7. Реализации механизмов государственно-частного партнерства и социального заказа для предоставления государственных и муниципальных услуг.
8. Обеспечения качества и доступности государственных и муниципальных услуг посредством участия в их контроле самих потребителей и их организаций.

II. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

В ряде зарубежных стран достигнуты впечатляющие результаты реформирования системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Несмотря на разнообразие конкретных форм, отражающих особенности этих стран, зарубежный опыт позволяет выделить следующие основные модели реформ системы предоставления государственных и муниципальных услуг: европейскую, американскую и смешанную.

Каждая из указанных моделей определяется стратегией модернизации государственного управления, имеет как общие для всех характеристики, так и существенные различия. Больший интерес представляет опыт реформ предоставления услуг стран, в которых они проходят в условиях развитой рыночной экономики. В теории и практике управления эти преобразования получили название «Новый государственный менеджмент»[8]. Идея этого подхода, с одной стороны, в уменьшении функций государственных органов, связанных с предоставлением услуг, с другой - внедрение, насколько это возможно, рыночных методов в организацию государственного управления. В этом отношении из развитых стран наибольший интерес представляет опыт Великобритании и США.

В русле мировых тенденций развития государственного управления происходят реформы предоставления государственных и муниципальных услуг и в новых независимых государствах. Из стран СНГ такие реформы наиболее продвинуты в России и Казахстане.

2.1. Великобритания

Одним из пионеров реформ государственных услуг является Великобритания. Отметим, что в большинстве западных стран термин государственные услуги обозначается как публичные услуги (public service) и охватывает также муниципальные услуги, услуги местных органов власти.

[8] Осборн Д., Геблер Т. Реформа государственной власти: как предпринимательский дух преобразует государственный сектор. Reading, MA: Addison-Wesley. 1992.

С конца 80-х годов, после кардинальных процессов либерализации и приватизации в экономике, улучшение качества государственных услуг стало одним из главных приоритетов преобразований в системе исполнительной власти и государственной службы.

Реформа в сфере предоставления государственных услуг в Великобритании была инициирована правительством в 1991 г. путем принятия Хартии граждан (Citizens' Charter)[9]. Его идея заключалась в установлении стандартов качества государственных услуг и измерения его фактического уровня, с тем, чтобы постоянно улучшать сами стандарты на основе давления, оказываемого конечными пользователями услуг. Возможность такого давления обеспечивалась открытостью деятельности госучреждений, предоставлением гражданам информации как об установленных стандартах, так и фактическом качестве услуг.

Хартия граждан, по сути, представляла 10-ти летнюю программу Британского правительства, целью которой было установление стандартов услуг, а также улучшение организации их предоставления. Программа определила принципы, которые легли в основу деятельности государственных учреждений и организаций, предоставляющих услуги населению, а также обязательства правительства в сфере повышения качества услуг.

Принципы Хартии граждан Великобритании:

- Быть открытыми и предоставлять полную информацию.
- Консультирование и участие потребителей в процессах подготовки стандартов.
- Возможность выбора.
- Вежливое обращение.
- Исправление ошибок.
- Эффективное использование ресурсов.
- Внедрение инноваций и улучшений.
- Взаимодействие с другими органами, предоставляющими услуги.

Источник: Cabinet Office. The Citizen's Charter. Raising the standards. London. HMSO, 1991

[9] Cabinet Office. The Citizen's Charter. Raising the standards. London. HMSO (July, 1991).

Согласно программе, государственные органы и учреждения должны были разработать хартии услуг, которые представляли бы простой и доступный для граждан документ, описывающий условия, сроки оказания услуг и процедуру обжалования. Государственные учреждения, опубликовав этот документ, должны были исполнять все взятые на себя обязательства.

Деятельность по разработке и практическому применению хартий состояла из четырех этапов:

1. Консультации с потребителями и заинтересованными лицами.
2. Разработка и принятие стандартов обслуживания.
3. Оценка деятельности организации.
4. Отчетность по результатам деятельности.

К 1996 году были разработаны и опубликованы 32 Хартии национального уровня и почти 10 000 — локального уровня. В 1997 году программа «Хартия граждан» была переименована в «Главное – услуги» (“Services First”) и на ее основе были утверждены стандарты работы органов центральной власти[10]:

– Исполнение ответов на письма.
– Соблюдение сроков предоставления услуг.
– Предоставление ясной информации по предоставлению услуги и контактным телефонным данным.
– Регулярные консультации с пользователями услуг.
– Процедуры обжалования действий служащих.
– Доступность услуг для каждого.

Хартии граждан способствовали лучшему пониманию населением своих прав при получении государственных услуги создали предпосылки для изменения психологии и культуры самих госслужащих.

Однако, как показала практика, реализация программы Хартии граждан встречала ряд трудностей. Они были связаны, в частности, с недооценкой со стороны населения полезности Хартии

[10] Джеффри Садлер. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании //www.ptpu..ru/issues/3-00/l0-3-00.htm; Performance benchmarking in the public sector: the United Kingdom experience // www.oecd.org/dataoecd/12/8/1902895.pdf

граждан, недостаточной ответственностью госслужащих за качество оказываемых услуг, методологическими проблемами при определении показателей стандартов, низкой эффективностью мониторинга и субъективизмом при оценке услуг, слабой координацией деятельности между провайдерами услуг.

С учетом этого, в 1999 г. правительство Великобритании опубликовало Белую книгу «Модернизация правительства». Приоритетами в ней были признаны: повышение эффективности государственных услуг, улучшение их качества, использование информационных технологий; изменение стимулов госслужащих[11].

В основу модернизации предоставления услуг были положены следующие принципы:

1. Разработка и внедрение общенациональных стандартов.
2. Передача больших полномочий на тот уровень исполнительной власти, на котором осуществляется предоставление услуг.
3. Большая гибкость в предоставлении услуг с учетом специфических особенностей и потребностей потребителей.
4. Возможность выбора потребителем поставщика и места получения услуги.

Идеология модернизации государственного управления заключалась в обеспечении большей открытости государственного сектора для граждан и ставила целью повышение качества и доступности государственных услуг, а также информации о них. Повышение качества предоставляемых услуг занимало центральное место в программах по разработке стандартов. Под стандартом государственных услуг понималось введение количественных и качественных показателей, для которых могут быть установлены определенные значения, отражающие сложившиеся социальные ценности.

Учитывая важность и масштабы этих работ, в Великобритании было создано Ведомство по реформе государственных услуг (Office of Public Services Reform) при аппарате премьер-министра.

[11] Основы управления. Государственное и муниципальное управление, антикризисное управление персоналом, менеджмент: учебное пособие. Под ред. А.В. Сурина М: КДУ 2008.

Глава этого Ведомства подчиняется премьер-министру и отчитывается перед ним.

К 2000 г. министерствами и ведомствами Великобритании были разработаны свыше 40 хартий, охватывающих основные области государственных услуг. Каждая из них устанавливает стандарты качества, в соответствии с которыми потребитель может получить соответствующие услуги от уполномоченных органов и учреждений. Стандарты качества услуг вводились децентрализовано, решениями отдельных министерств и независимых регулирующих агентств - на национальном уровне, территориальными подразделениями правительственных департаментов - на местном уровне, а также отдельными государственными учреждениями непосредственно для своих клиентов.

Стандарты качества услуг были важны также для организаций государственного сектора в следующих направлениях их деятельности:

1. Планирование работы организации.
2. Мониторинг со стороны вышестоящих органов власти.
3. Мониторинг со стороны потребителей услуг.
4. Повышение эффективности использования ресурсов организации.
5. Определение путей повышения качества предоставляемых услуг.
6. Улучшение систем стимулирования персонала организации.
7. Повышение эффективности работы организации в целом.
8. Повышение эффективности использования бюджетных ресурсов.

Важно подчеркнуть, что реализация всех этих направлений, в конечном счете, базируется на положении о том, что повышение качества услуг, проявляющееся в росте удовлетворенности ими потребителей, рассматривается как непосредственное повышение уровня благосостояния населения. Этим объясняется то внимание, которое уделяется выявлению удовлетворенности потребителей услуг и то значение, которое придается ее динамике в рамках общей тенденции к усилению подотчетности государственных учреждений перед гражданами.

Ключевым звеном системы предоставления государственных услуг стали Центры обслуживания граждан. Сеть таких центров создавалась на основе следующих принципов:

– Двигаются документы – не граждане (Move the file not the citizen).
– Постоянное повышение качества (The Quality movement).
– Одно обращение – в одном месте (One stop shops on local level).

Примечательно, что программа реформ государственных услуг составляла также часть стратегий формирования Электронного правительства. Великобритания пошла по пути постепенного строительства Электронного правительства и предоставления услуг в электронном виде. Суть этого подхода состояла в построении в первую очередь основных инфраструктурных блоков до того, как запускать новые услуги.

Правительственные услуги, которые доступны гражданам и бизнесу, первоначально обеспечивал портал ukonlinegov.uk. Он выступал в виде “зонтика” над остальными государственными веб-сайтами, был своего рода электронной входной дверью (фронт-офисом) к широкому спектру он-лайновых услуг. При этом обеспечение доступа к ним было организовано не в соответствии со структурой Правительства, а по принципу удобства и потребностей пользователя.

Миссия правительственного портала Великобритании ukonline.gov.uk:

“Основная задача портала ukonline.gov.uk – это предоставление гражданам простого, безопасного и быстрого он-лайнового способа доступа к широкому спектру интегрированных услуг государства.”

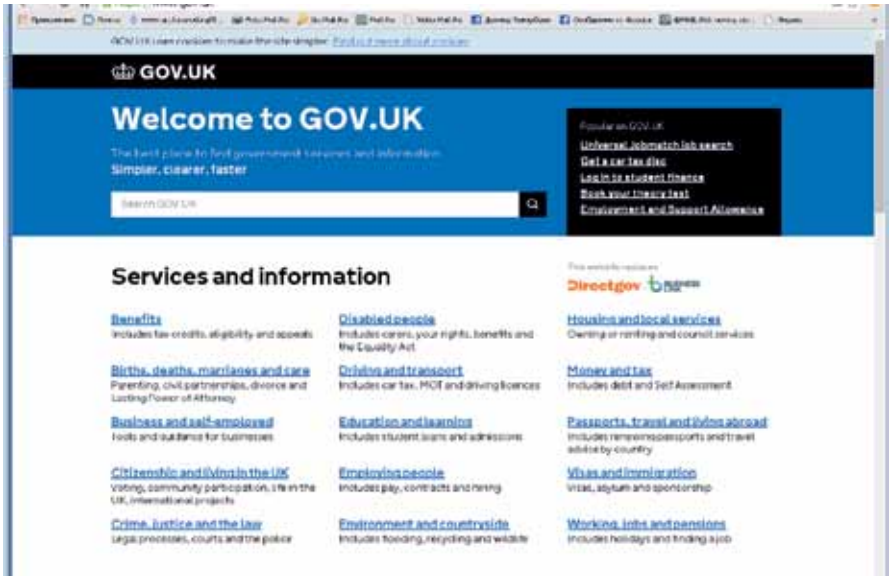
Портал ukonlinegov.uk соединил информацию и услуги из различных источников, центральным был раздел «Ваша жизнь» (Your life), разделенный на две части: «Этапы жизни» (Life stages) и «Жизненные эпизоды» (Life events).

В первую очередь были реализованы Жизненные эпизоды, выявленные на основе исследований о наиболее популярных сервисах:

– Рождение ребенка.
– Криминальная ситуация.
– Переезд в новый дом (квартиру).
– Смерть близких и другие трудные проблемы.
– Обучение вождению автомобиля.
– Поездки (в командировку и пр.).

Позднее к ним были добавлены другие Жизненные эпизоды: Выбор школы, Переход в другую школу, Поиск работы, Пенсия и выход на пенсию, Уход за кем-либо, Открытие бизнеса. Группирование он-лайновых услуг вокруг конкретных жизненных эпизодов предназначено для того, чтобы сделать общение граждан с государством более простым.

С 2004 года доступ к онлайновым услугам обеспечивает портал direct.gov.uk. Он организован на базе основных услуг правительства (например, здравоохранение, образование, занятость и др.) и целевых групп (родители, инвалиды, молодежь и др.).



Услуги портала direct.gov.uk доступны также на основе цифрового телевидения, что обеспечивает доступ более чем десяти миллионов домашних хозяйств Великобритании к информационным правительственным услугам через домашние цифровые телевизионные аппараты. Запущен также отдельный портал электронного правительства BusinessLink.gov.uk для деловых кругов, предоставляющий доступ к правительственной информации и услугам для предпринимателей, собственников и управляющих.

Совершенствование оказания государственных услуг связано с использованием принципа “обратной связи” с потребителем услуг.

Важная роль в выявлении и поощрении лучшего опыта в сфере оказания государственных услуг населению, а также повышении ответственности госучреждений за удовлетворение нужд потребителей отводится общенациональной премии “Знак Хартии” (Charter Mark), утвержденной кабинетом министров Великобритании еще в 1992 г. Премия присуждается на конкурсной основе. Подавать заявки на участие в конкурсе могут министерства и ведомства, органы местного управления, школы, университеты и колледжи, органы здравоохранения, судебные органы, службы чрезвычайной помощи.

Для получения премии качество услуг, оказываемых претендентами, должно соответствовать 10 критериям, среди которых: хорошо разработанные стандарты; открытая и полная информация; возможность выбора, доступность и полезность услуг; право на апелляцию при их плохом качестве; уважение прав граждан; эффективное использование ресурсов; введение инноваций; совместная работа с провайдерами услуг; обратная связь с населением; степень удовлетворенности потребителей услуг.

Оценку оказываемых услуг дают сами граждане, на этой основе организации поставщику услуг может быть присужден «Знак Хартии».

Победители конкурса получают памятный знак и сертификат, подписанный премьер-министром. Кроме того, в течение трех лет они могут использовать специальный логотип. На церемонии

вручения наград присутствуют члены правительства и парламента. Премия очень популярна, а ее идеи встречают понимание и поддержку в обществе. Если в 1992 г. на конкурс поступило 296 заявок, а количество полученных наград составило 36, то в 2002 году число участников достигло 1202, а дипломов – 514.

Для тех, кто не прошел конкурс, предлагаются семинары, позволяющие выявить слабые стороны в их деятельности и наметить пути улучшения качества оказываемых услуг. Считается, что не менее 80% участников этих семинаров принимают меры для улучшения работы своих учреждений.

Опыт Великобритании по модернизации исполнительной власти и улучшения качества и доступности услуг, предоставляемых государственными органами и учреждениями, получил широкое распространение в других странах. По примеру Великобритании, Хартии граждан были приняты и в других странах - Бельгии (1992), Испании (1992), Франции (1992), Малайзии (1993), Португалии (1993), Ямайке (1994), Канаде (1995), Австралии (1997), Индии (1997), Мальте (1999).

При этом следует отметить, что формы и используемые методы в разных странах отличались друг от друга, с учетом особенностей государственного устройства, а также национальных, культурных и исторических традиций. Однако принципы ориентации на рядового потребителя государственных услуг повсеместно оставались неизменными, и в тех странах, где их в полной мере удалось реализовать, реформы были проведены наиболее успешно.

2.2. Малайзия и Сингапур

Среди развивающихся стран одними из первых реформы государственных услуг начали Малайзия и Сингапур.

В Малайзии с начала 80-х гг. эти реформы проводились в рамках модернизации системы государственного управления и государственной службы. Большое внимание уделялось созданию необходимой нормативной и правовой базы, регламентирующей деятельность по предоставлению услуг, и в 1993 году правительство приняло Хартию услуг.

Реформы по повышению качества государственных услуг в Малайзии проводит Отдел административной модернизации и управленческого планирования (MAMPU), образованный как подразделение канцелярии премьер-министра. Главная его задача - проведение административных реформ в целях повышения качества государственных услуг и эффективности деятельности государственной службы. Для этого разработаны специальные руководства, получившие название «Циркуляры по развитию администрации». В них подробно описаны меры, которые должны принимать государственные организации для повышения качества своих услуг.

Большое значение в Малайзии придавали созданию действенной системы контроля над деятельностью организаций и учреждений, занятых обслуживанием широких слоев населения страны. Она была организована в 1985 г. и первоначально была представлена одним органом. В дальнейшем ее деятельность и функции постепенно расширялись. В настоящее время инспекцией качества предоставляемых государственными органами и учреждениями услуг занимается специальный объединенный комитет, в составе которого представители аппарата правительства, департамента государственной службы, казначейства и других органов, выполняющих различные контрольно-надзорные функции.

Для поощрения достижения высоких результатов в этой сфере в Малайзии была разработана и внедрена развитая система стимулирования, в основе которой премии качества, присуждаемые на различных уровнях управления. Самой важной среди них является «Премия качества премьер-министра», которая является признанием высокого качества услуг для государственных и частных организаций.

Как и в других странах, в Малайзии проводились реформы, связанные с внедрением «электронного правительства» и системы электронных государственных услуг (e-public services). Ее внедрение проводит MAMPU, в задачу которой входит не только обеспечение эффективного внутри- и межведомственного взаимодействия, но и

которая направлена на упрощение он-лайнового доступа предпринимателей и населения к государственным услугам. Были инициированы несколько пилотных проектов по предоставлению услуг через Интернет: регистрация автомобилей, выдача водительских прав; оплата за коммунальные услуги; предоставление информации Министерства здравоохранения; осуществление государственных закупок; электронная биржа труда. Предпринимаемые в этой области меры включены в пятилетние планы развития страны и стратегический план Малайзии «Перспектива-2020».

В **Сингапуре** в 1995 г. правительством была принята программа «Публичная служба в 21 веке» (PS21). Согласно ей проведены ряд изменений в сфере предоставления государственных услуг.

Так, каждое министерство/агентство Сингапура имеет в своем штате менеджера по качеству услуг, который всегда доступен для обратной связи с потребителями и их жалоб. В 2004 г. была принята программа «Нет ошибочной двери» (No Wrong Door), обязывающая все агентства иметь контакты с другими агентствами так, чтобы не приходилось гражданами обращаться от одного агентства к другому в поиске ответа на свои вопросы. Для получения услуг каждого исполнительного органа потребители оценивают время, затрачиваемое на получение услуги, заполнения той или иной формы (бланка). Это мотивирует агентства критически анализировать такую информацию и стимулирует их уменьшать их до минимума.

Для установления устойчивого уровня качества услуг во всех агентствах, разработаны принципы и руководства по предоставлению услуг, такие как стандарты услуг, обратная связь и связь с обществом, консультации и другие. Каждое агентство должно исполнять требования стандартов. Стандарты требуется регулярно подвергать аудиту и обзору, чтобы убедиться, что они сохраняются на высоком уровне. Общество постоянно опрашивается в целях определения их восприятия уровня предоставляемых услуг в различных агентствах.

В 2003 г. в Сингапуре была учреждена ежегодная награда за качественное предоставление публичных услуг – «Награда Звезда услуг» (Star Service Awards), присуждаемая чиновникам, которые регулярно демонстрируют выдающиеся заслуги в предоставлении услуг.

В Сингапуре еще в 1999 г. был открыт электронный ресурс правительства Сингапура, на котором граждане могли получать те категории услуг, которые можно было предоставлять посредством электронных ресурсов[12]. Затем, в 2000–2006 гг., шла подготовка к старту электронных госуслуг. Сам же запуск проводился в рамках программы — iGov2010, в 2006–2010 гг. В ее рамках правительственными структурами было внедрено более 50 систем. Для бизнеса и граждан на портале правительства Сингапура http://www.gov.sg доступно более 1600 онлайн-сервисов.

Опрос 2800 респондентов, проведенный по завершении программы eGov2010, показал, что 9 из 10 граждан Сингапура удовлетворены работой электронных госуслуг и 93% готовы рекомендовать использовать их для взаимодействия с госорганами[13].

2.3. Российская Федерация

Необходимость повышения качества и доступности государственных услуг, как одно из главных направлений совершенствования системы государственного управления Российской Федерации (РФ), стала рассматриваться с 2000 года.

Однако практически изменение подходов к оказанию услуг и переход к сервисному государству началось после 2005 года. Базовыми, для реформирования сферы государственных услуг в РФ, стали следующие документы:

- Концепция Административной реформы в РФ в 2006-2010 годах.
- Концепция снижения административных барьеров и повышения качества государственных услуг на 2011–2013 годы.
- Стратегия развития информационного общества в РФ.
- Закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

[12] Public service reforms in Singapore / www.sce.gov.sg/pdfs/printouts

[13] Журнал CNews. http://www.itnewsrussia.ru/elektronnoe-pravitelstvo

Они определили следующие направления этой политики:

1. Создание нормативной и правовой базы.
2. Установление конкретных и проверяемых обязательств государственных и муниципальных органов перед гражданами в области качества предоставляемых услуг.
3. Развитие новых «интерфейсов» взаимодействия граждан и органов власти - предоставление услуг через многофункциональные центры и Интернет-порталы.
4. Мониторинг, обратная связь и установление системы ответственности должностных лиц за неисполнение порядка предоставления услуг.

Целевые показатели, намеченные достичь к 2014 году в РФ:

- Снижение количества обращений в министерства и ведомства для получения госуслуги должно сократиться для граждан с 2 до 1, а для предпринимателей – с 8 до 2.
- Сокращение времени ожидания в очереди – с 55 до 15 минут.
- Предоставление услуг строго в нормативно установленные сроки.

Источник: Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

Правительственной Комиссией по проведению административной реформы Минэкономразвития России было назначено уполномоченным федеральным органом власти в этой сфере.

В 2010 году был принят Закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», подготовка которого была начата еще в 2004 году. Закон определил принципы, ключевые понятия и направления развития сферы государственных услуг, обобщил и закрепил лучшую практику по предоставлению государственных услуг [14].

Закон определил понятие государственная услуга как деятельность по реализации функций, соответственно, органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов РФ, а

[14] Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ.

также органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных законами РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Законом закреплены права граждан на получение:

– государственной (муниципальной) услуги своевременно и в соответствии со стандартом;
– полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных (муниципальных) услуг, в том числе в электронной форме;
– государственных (муниципальных) услуг в электронной форме, в многофункциональных центрах, а также в иных формах по выбору заявителя;
– досудебное рассмотрение жалоб в процессе получения государственных (муниципальных) услуг.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами; обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, а также в иных формах по выбору заявителя; предоставлять в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также получать от них такие документы и информацию.

Закон запрещает требовать от граждан и предпринимателей предоставления информации или документов, которые уже имеются в соответствии с законодательством в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления, а также информации или документов, предоставление которых не предусматривается нормативными актами.

Определяются конкретные случаи взимания платы за предоставление государственных и муниципальных услуг – либо на основании Налогового кодекса РФ, либо на основании Перечней

платных услуг, утверждаемых Правительством РФ, законом субъекта РФ, представительного органа муниципального образования.

До начала реформы государственных услуг в РФ отсутствовал единый реестр государственных услуг и они не были единообразно регламентированы. Логика реформирования системы предоставления государственных услуг потребовала проведения таких работ в первую очередь.

Минэкономразвития России в 2006-2009 годы проводило инвентаризацию предоставляемых государственных услуг федеральными органами исполнительной власти. К 2010 году эта работа была завершена и ее результаты оформлены в виде Федерального реестра, содержащего сведения о предоставлении каждой государственной услуги. Они легли в основу создания информационной системы реестра государственных услуг, сведения о которых доступны на портале государственных услуг gosuslugi.ru.

Размещению в федеральном реестре подлежали не только государственные услуги, предоставляемые по запросам граждан и предпринимателей, но и другие функции, которые предполагают непосредственное взаимодействие органов власти с физическими и юридическими лицами, прежде всего, контрольные и надзорные полномочия, связанные с проведением проверок.

Реестр заполняется в режиме удаленного доступа - ведомства заносят в единую информационную систему подробную информацию о государственной функции или услуге, о месте ее предоставления, прикладывают необходимые формы заявлений. Информация об услугах доступна в реальном времени на портале госуслуг, и граждане имеют возможность скачивать и заполнять необходимые формы и бланки.

На 2012 год в Реестре и на портале госуслуг опубликованы 890 позиций – государственных функций и услуг федеральных органов исполнительной власти. Из них собственно государственные услуги, оказываемые по запросу, занимают 630 позиций, контрольные и надзорные функции – 187, полномочия по рассмотрению обращений граждан – 73.

Федеральный реестр государственных услуг, а также реестры государственных услуг субъектов РФ и реестры услуг муниципальных образований образуют Сводный реестр государственных и муниципальных услуг РФ как распределенную иерархическую систему, сформированную по единой методологии, с централизованной учетной системой, системой разграничения доступа, поисковой системой.

Обязательства государственных органов РФ в предоставляемых ими услугах установлены в административных регламентах. Следует отметить, что в практике РФ регламентация оказания государственных услуг идет одновременно с регламентацией исполнения государственных функций[15].

Поэтому неотъемлемой частью административных регламентов являются стандарты предоставления государственных услуг. Они содержат обязательные требования к информированию, срокам исполнения, перечню и формам необходимых документов для получения услуги, а также к качеству обслуживания, включая оборудование помещений приема граждан.

За период с 2006 по 2009 гг. было разработано и утверждено около 550 административных регламентов, на региональном – более 9000.

В настоящее время административный регламент – основной документ, содержащий всю необходимую информацию, необходимую как для граждан, так и для должностных лиц: сроки оказания услуги, перечень документов, основания для отказа, административные процедуры, ответственность и порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц, контактная информация, стандарт комфортности и другое.

Существенным в разработке административных регламентов стал переход к их описанию в электронной форме в рамках создания «Электронного правительства». Соответствие определенным требованиям и элемент нового качества обеспечивают электрон-

[15] Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 2005 г. №679.

ный административный регламент (ЭАР) как нормативно закрепляющий факт обязательного использования ИКТ в административных процессах.

Таким образом, в РФ выделяют три уровня административных регламентов. Первый связан с процедурным описанием существующих административно-управленческих процессов с определенными элементами оптимизации. Второй уровень предполагает оптимизацию процедур на основе стандартов, перестройки процессов при необходимом ресурсном обеспечении, изменении нормативной правовой базы, которая регулирует исполнение государственной функции. И наконец, третий уровень связан с созданием электронных регламентов услуг предоставления услуг на порталах государственных услуг, с полноценным использованием межведомственного информационного взаимодействия.

В 2011 году сведения о государственных услугах федеральных органов исполнительной власти опубликованы на портале государственных услуг. В 2012 году регламентация государственных услуг была завершена. Было утверждено 540 административных регламентов услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти.

Важно также, что осуществлен переход от регламентации одиночных услуг к регламентации комплекса государственных и муниципальных услуг, охватывающих целую сферу жизненных интересов граждан – «дача», «автомобиль», «рождение ребенка» и так далее.

Стандартизация снизила противоречия множества инструкций и ведомственных приказов, дублирование действий сотрудников госорганов. В этом смысле стандартизация стала необходимым шагом для перевода государственных услуг в электронный вид.

Вместе с этим, как отмечают эксперты, внедрение административных регламентов и стандартов в государственных органах исполнительной власти пока не привело к всеобщей и существенной оптимизации предоставления государственных услуг, сокращению сроков, устранению избыточных административных процедур и т.д.[16]

К причинами данной проблемы относят:

1) несовершенство законодательной базы;
2) отсутствие практики межведомственных и межуровневых взаимодействий при предоставлении комплексных услуг, а также разработки и утверждения совместных административных регламентов;
3) описание процедур по предоставлению комплексных услуг содержалось в различных регламентах, которые выдвигали различные требования;
4) невыполнение и не должным образом выполненные государственными служащими положения административных регламентов и стандартов;
5) низкий уровень информированности населения о существовании административных регламентов и стандартов.

Федеральные ведомства, регламентируя свои полномочия, связаны актами большей юридической силы или нормативной практикой иных федеральных ведомств, трудоемкость и затратность работ по системной регламентации, при разработке стандартов не учитывались действующие бюджетные ограничения.

Федеральные ведомства не заинтересованы и не мотивированы в разработке предложений по изменению действующего законодательства и проектов соответствующих нормативных правовых актов.

Одной из наиболее успешных и перспективных форм обслуживания населения РФ становится предоставление государственных услуг в режиме «одного окна». Оно реализуется в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг – МФЦ. Они стали новым и реально действующим механизмом сокращения сроков предоставления государственных услуг.

[16] Проблемы и результаты применения административных регламентов и стандартов в органах исполнительной власти. О.В. Панина, Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики». http://www.nauteh.ru/index.php/conference-cnf-2013-04/123-а.

В 2007 году в пилотном режиме 16 субъектов РФ при поддержке Минэкономразвития РФ создали в районных центрах единые офисы предоставления государственных и муниципальных услуг, в которых необходимые справки, документы и выписки выдавались в одном офисе несколькими ведомствами. Правительство РФ установило единые требования к созданию и функционированию МФЦ[17].

В 2011 году было установлено, что МФЦ является полноправным участником межведомственного взаимодействия, что предоставляет возможность запрашивать по межведомственным каналам имеющиеся в распоряжении ведомств сведения, избавив гражданина от необходимости ходить за разными справками.

В целях устранения ограничений для предоставления услуг по принципу «одного окна»» в 2012 году был принят соответствующий Федеральный закон[18]. В нем установлены не только функции, права и обязанности МФЦ и ведомств, предоставляющих государственные услуги, принципы их взаимодействия друг с другом, но и сняты все ограничения на предоставление государственных услуг по принципу «одного окна», за которые отвечают федеральные органы исполнительной власти.

Преимущества предоставления услуг в МФЦ:

Клиентоориентированный подход в процессе оказания госуслуг и в организации среды работы с посетителями:

- электронная очередь,
- места для ожидания и заполнения бумаг,
- наличие консультантов, помогающих оформить документы,
- оборудование для лиц с ограниченными возможностями и др.

Новый уровень стандартов в работе: время ожидания в очереди в МФЦ – не более 15 мин.

[17] Постановление Правительства РФ «О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» от 3 октября 2009 г. №796.

[18] Федеральный закон от 28 июля 2012 года №133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

На конец 2011 года МФЦ работали в 62 субъектах РФ, в 2012 году МФЦ были открыты ещё в 11 регионах. По состоянию на начало 2014 года в РФ действуют 1013 МФЦ и обеспечена доступность государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» для 35,6% населения.

Реализация общих подходов к созданию и деятельности МФЦ в РФ проходит на основе соответствующих решений Правительства РФ[19]. Минэкономразвития России разработало пакет Методических рекомендаций по обеспечению функционирования МФЦ.

В целях упрощения задачи информатизации МФЦ Минэкономразвития РФ разработало типовую информационную систему на базе свободно распространяемого программного обеспечения. Она предназначена для автоматизации основных административно-управленческих процессов в МФЦ, распространяется в субъектах РФ на безвозмездной основе.

До конца 2014 г. все действующие МФЦ должны быть подключены к информационно-аналитической системе мониторинга качества государственных услуг (далее – ИАС МКГУ). Также в рамках подключения к ИАС МКГУ всем МФЦ необходимо разместить на своих сайтах виджеты, позволяющие заявителю поставить оценку на сайте «Ваш контроль».

Для выполнения ключевой задачи реформы – повышения качества и доступности государственных услуг – потребовалось новое качество межуровневого и межведомственного взаимодействия. Переход на межведомственное взаимодействие требовал реализации полноценной электронной системы обмена данными. Для решения этой задачи была создана юридически значимая система межведомственного электронного взаимодействия. С целью унификации информационных процессов в МФЦ, Минэкономразвития РФ разработало соответствующие методические рекомендации по организации информационного обмена и по созданию информационно-технологической инфраструктуры.

[19] Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», от 22 декабря 2012 г. №1376.

Проведенный реинжиниринг административных процессов позволил с 2011 года перейти на электронное взаимодействие федеральным ведомствам.

Результаты реинжиниринга административных процессов в РФ

- При оказании 377 услуг чиновники не могут требовать с граждан имеющиеся в распоряжении федеральных ведомств документы и информацию – они обязаны запрашивать ее самостоятельно по межведомственным каналам.
- Всего 766 документов не подлежат истребованию с заявителя и должны запрашиваться ведомствами самостоятельно по межведомственным каналам.
- В ходе подготовки обеспечения перехода на межведомственное взаимодействие было выявлено 264 избыточных документа.
- В период с 1 октября по 1 февраля 2012 года было направлено 6 миллионов межведомственных запросов – это означает, что столько же раз граждане не стояли в очередях, не тратили время и нервы на самостоятельное их получение.

Создание системы межведомственного взаимодействия позволило оптимизировать внутренние процедуры, сформировать новые компетенции у сотрудников ведомств, устранить противоречия в требованиях органов власти при оказании услуг. Так, например, было выявлено 264 избыточных документа, которые органы власти запрашивали у получателей услуг.

Такой масштабный проект по синхронизации работы ведомств потребовал от Минэкономразвития России разработки и внедрения методик, которые позволяют описать и стандартизировать взаимодействие по обмену информацией между органами власти. Минэкономразвития РФ оказало методическую поддержку перехода с 1 октября 2011 года федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов на предоставление 367 государственных услуг в рамках межведомственного взаимодействия, а с 1 июля 2012 года – органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Результаты введения межведомственного взаимодействия в РФ:

- 367 федеральных государственных услуг предоставляются путем межведомственного взаимодействия;
- 766 документов ведомства должны получать самостоятельно, по межведомственным каналам, не требуя их с заявителей;
- 264 документа признаны избыточными и ведомства отказались от их использования.

Процесс предоставления государственных услуг в режиме межведомственного взаимодействия прозрачен и открыт для граждан.

Финансовая ответственность сотрудников МФЦ:

- за непредставление услуги или нарушение установленных сроков оказания услуг – в размере от 3 000 до 5 000 рублей;
- за требование документов и (или) платы, не предусмотренных законами и принятыми нормативными правовыми актами – от 5 000 до 10 000 рублей;
- за нарушение порядка или сроков рассмотрения жалобы или незаконный отказ, уклонение от принятия ее к рассмотрению – от 20 000 до 30 000 рублей.

Источник: Кодекс об административных нарушениях в РФ.

Одновременно с созданием МФЦ с 2005 года Минкомсвязью РФ были начаты работы по предоставлению государственных услуг в электронном виде. Впервые об этом говорилось в федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)». В 2006 году появилось более четкое понимание терминологии и планов по переводу услуг в электронный вид, а также необходимость электронного межведомственного документооборота. Указанный подход был предложен совместно Минэкономразвития и Минкомсвязью как важный элемент повышения качества услуг.

Было выделено пять этапов перевода услуг в электронный вид:

– на первом этапе - обеспечить информирование заявителей о порядке предоставления услуг;

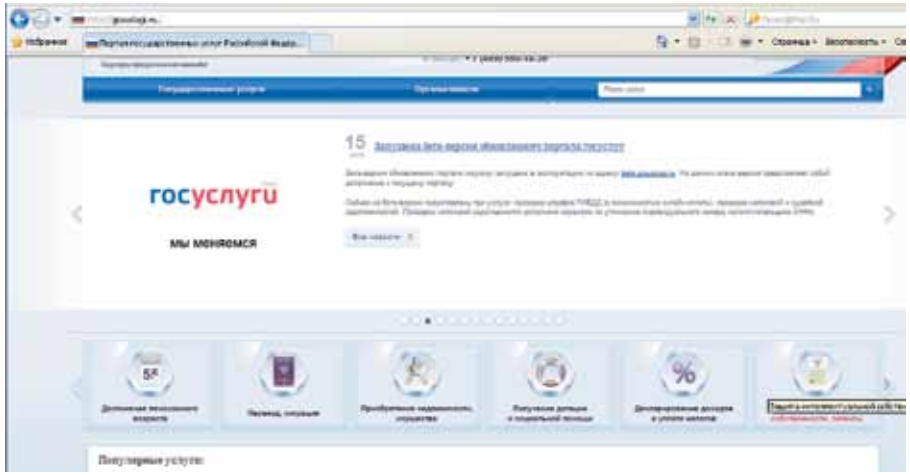
– на втором этапе – реализовать возможность получения электронных форм документов и заявлений;
– на третьем этапе - подавать заявления в электронной форме о предоставлении услуги, автоматически направляемые в органы власти;
– на четвертом этапе - возможность заявителей отслеживать статус предоставления услуги;
– на пятом этапе - предоставлять результат услуги в электронном виде.

Активная стадия работ по переводу госуслуг в электронный вид началась в 2008 году после приятия «Стратегии развития информационного общества в РФ»[20]. Одним из основных направлений этой Стратегии является повышение качества и оперативности предоставления государственных услуг, в том числе за счет создания электронного правительства.

В рамках реализации государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» Правительство РФ определило 74 федеральные услуги и 56 региональных и муниципальных приоритетных услуг для их перевода в электронный вид. В 2009 году была введена в действие федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» gosuslugi.ru.

Перевод услуг в электронный вид потребовал решения ряда правовых и технологических проблем, разработки и принятия электронных административных регламентов. Во-первых, исключение из законодательства требования обязательного «бумажного» документооборота, для чего в 2010-2011 годах были внесены изменения в более чем 100 федеральных законов, а также принято множество подзаконных актов. Во-вторых, формирование Минкомсвязью РФ инфраструктуры обмена данными между ведомствами и организация скоординированной работы органов власти всех уровней по переходу на электронные услуги.

[20] «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утверждена указом Президента Российской Федерации 7 февраля 2008 г. №Пр-212.



Минэкономразвития РФ был разработан и введен в опытную эксплуатацию прототип информационной системы «Сводный реестр услуг», на базе которой Минкомсвязь РФ реализовала промышленное решение «Федеральный реестр услуг», ставшее основой для работы Единого портала госуслуг – gosuslugi.ru. С времени введения портала госуслуг - gosuslugi.ru, в 2009 году, он превратился в действенный инструмент доступа юридических и физических лиц к государственным услугам в электронном виде.

- Количество пользователей Единого портала госуслуг достигло 15 млн. человек.
- Более 3 млн. пользователей зарегистрировали личные кабинеты.
- Ежемесячно Единый портал госуслуг посещает более 1,5 млн. человек.
- Почти 400 тыс. человек скачали мобильное приложение «Госуслуги».

Для предоставления государственных услуг в электронном виде самый сложный технологический процесс – однозначная, юридически значимая идентификация заявителя. В настоящее время в РФ разрабатываются две конкурирующие системы идентификации участников «электронного правительства» – единая система

идентификации и аутентификации (ЕСИА) и универсальная электронная карта (УЭК). Первая система создаётся под руководством Минкомсвязи РФ, вторая – под руководством Министерства экономразвития РФ. Они призваны повысить комфортность процедуры получения госуслуг.

Так с помощью УЭК граждане смогут получать услуги в системах медицинского и пенсионного страхования, банковские услуги, транспортные и образовательные услуги. Карта станет электронным ключом-идентификатором, который сочетает в себе документ, удостоверяющий личность, полис обязательного медицинского страхования, страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, платежную банковскую карту и удостоверяет права на получение иных государственных и муниципальных услуг.

Бесконтактный интерфейс карты позволит в дальнейшем взаимодействовать с различными устройствами, например, с телефонами, оборудованными NFC-чипами. На базе УЭК реализуется российская платежная система «универсальная электронная карта».

Выдача универсальной электронной карты для граждан является бесплатной. С 1 января 2013 года УЭК могут получить все желающие во всех субъектах Российской Федерации, подавшие заявления на ее получение.

Выстраивание системы предоставления госуслуг в электронном виде стало одним из факторов, позволившим РФ сделать рывок в развитии электронного правительства.

В 2012 году в международных рейтингах Электронного правительства РФ поднялась с 59 на 27 место. Из стран, население которых превышает 100 миллионов человек, Россия заняла третье место в рейтинге – после США (310 миллионов, пятое место рейтинга ООН) и Японии (127 миллионов, восемнадцатое место рейтинга ООН).

Для закрепления достигнутых успехов Правительство РФ в рамках госпрограммы «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» в 2014 году утвердило План мероприятий («дорожная карта») по реализации «Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде»[21].

Минэкономразвития России с 2008 года организован регулярный независимый мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Прежде всего, Минэкономразвития России проверяет соблюдение закрепленных в административных регламентах стандартов предоставления государственных услуг.

Минэкономразвития России проводит также исследования степени удовлетворенности граждан качеством деятельности государственной власти и органов местного самоуправления предоставления государственных, муниципальных услуг и осуществляет контрольно-надзорные функции. Их цель - систематическое выявление наиболее проблемных сфер оказания государственных и муниципальных услуг, а также отслеживание динамики основных показателей оказания наиболее массовых услуг.

Задачи проводимого мониторинга:

1. Определение уровня общей удовлетворенности потребителей качеством услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления, предоставляющими их учреждениями.
2. Анализ и оценка отношения граждан к нововведениям при получении услуг, в том числе: к МФЦ, к административным регламентам и стандартам услуг, к процедурам обжалования, к предоставлению услуг в электронном виде.
3. Оценка показателей в соответствии с Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности услуг на 2011-2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 года № 1021-р.
4. Формирование массива данных для построения рейтингов органов исполнительной власти федерального и регионального

[21] Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2516-р.

уровня по показателю удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг.

Для отражения реальной ситуации в сфере оказания госуслуг в качестве респондентов социологического опроса выступают граждане РФ старше 18 лет, которые обращались в органы государственной власти или местного самоуправления за получением государственных или муниципальных услуг за последние два календарных года, и на момент опроса получили конечный результат (положительное решение или отказ).

Практикуемый мониторинг – один из инструментов получения объективной информации о степени удовлетворенности граждан качеством деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в части предоставления государственных и муниципальных услуг. Он позволяет также оценить уровень доверия граждан к преобразованиям, которые проводятся по улучшению обслуживания населения.

Удовлетворенность качеством предоставления услуг в РФ

Предоставлением госуслуг были довольны (т.е. оценили как «очень хорошо» и «скорее хорошо»):

– 2011 год - 74,6% респондентов,
– 2012 год – 75,5% опрошенных,
– 2013 год – 77,7% граждан.

Опрос проведен: в 2011 году - в 20 регионах, в 2012 году – в 83 субъектах, в 2013 году в 77 субъектах, при участии 15826 респондентов, специальная выборочная совокупность составила 6 000 респондентов.

Источник: Результаты социологического исследования Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, проведенное по заказу Минэкономразвития в 2013 году.

Минэкономразвития России также создан инструмент обратной связи, позволяющий гражданам оценить качество предоставления государственных и муниципальных услуг, – это так называемый народный мониторинг.

На специализированном ресурсе в сети Интернет – vashkontrol.ru – проводится сбор мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг. Для этого в 2012 году Правительство РФ приняло соответствующее постановление[22].

Оценка осуществляется получателями услуг в инициативном порядке в анкетах, которые заполняются на сайте vashkontrol.ru.

Критерии оценки качества государственных услуг в РФ

- как время ожидания в очереди,
- вежливость сотрудника,
- комфортность условий,
- доступность информации о порядке получения услуги.

Намечается сбор мнений осуществлять также с использованием следующих механизмов: отправка СМС-сообщений получателям государственных услуг с просьбой оценить качество услуги, опрос через электронные терминалы, расположенные непосредственно в точках предоставления государственных услуг.

Результаты, полученные в ходе сбора мнений граждан о качестве услуг, участвуют в расчете показателей и рейтингов ведомств. Они также могут быть сопоставлены с результатами других видов мониторингов (качества электронных услуг, удовлетворенности качеством услуг по итогам социологических опросов и т. п.) по показателям удовлетворенности и качества предоставления государственных муниципальных услуг.

[22] Постановление Правительства РФ «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» от 12 декабря 2012 г. №1284.

Целевые показатели улучшения предоставления услуг в РФ:

- к 2018 году уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90%;
- к 2015 году не менее 90% граждан должны иметь доступ к получению услуг по принципу «одного окна», в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг;
- к 2018 году – не менее 70% граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Источник: Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 года №601.

2.4. Республика Казахстан

Реформирование системы предоставления государственных услуг в Республике Казахстан (РК) в качестве одного из приоритетов модернизации государственного управления было обозначено в 2007 году[23]. Следуя общемировой тенденции, в РК за основу совершенствования системы государственного управления был взят менеджериальный подход, популярный в странах Запада во второй половине XX века. В результате, в РК на сегодня действует система оказания государственных услуг, которая вобрала в себя элементы лучших в мире практик и стала самым прогрессивным направлением в комплексе административных реформ.

Хотя понятие «государственная услуга» в РК было введено в 2007 году, оно четко не разграничивало понятия «государственная услуга» и «государственная функция». Однако действовавшее на то время правовое обеспечение этой сферы позволило принимать нормативные акты и проводить реформы в сфере предоставления государственных услуг.

Основополагающий документ в сфере оказания государственных услуг – Закон «О государственных услугах» – в РК был принят в 2013 году. Законом предусмотрен всеобъемлющий комплекс прав

[23] Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации системы государственного управления» от 13 января 2007 года.

и обязанностей получателей услуг. Одним из ключевых нововведений Закона стало положение, что государственные органы не могут самостоятельно вводить нормы по отказам в государственных услугах посредством принятия подзаконных нормативных правовых актов. Такого рода отказ в обязательном порядке должен быть законодательно закреплен. С 15 календарных до 5 рабочих дней сокращены сроки рассмотрения жалоб по вопросам оказания государственных услуг.

Закон установил принципы оказания государственных услуг:

– равный доступ услугополучателей без какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам;
– недопустимость проявлений бюрократизма и волокиты;
– подотчетность и прозрачность в сфере оказания государственных услуг;
– качество и доступность государственных услуг;
– постоянное совершенствование процесса оказания услуг;
– экономичность и эффективность при оказании государственных услуг.

Определение государственной услуги в РК

Государственная услуга – одна из форм реализации отдельных государственных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению получателей услуг и направленных на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ.

Источник: Закон РК «О государственных услугах». Статья 1.

В отличие от некоторых зарубежных государств, где фактически отсутствует разграничение между понятиями государственная услуга и государственная функция, казахстанское нормативное определение «государственных услуг» не относит к ним такие общественно значимые функции государства, как строительство

дорог, подача воды и тепла, озеленение и уборка улиц, обеспечение правопорядка и т.д. В итоге на сегодняшний день только 13% из более чем 5000 государственных функций считаются государственными услугами.

В РК классифицированный перечень государственных услуг (Реестр) первоначально был утвержден в 2007 году в количестве 132 услуги. В последующие годы Реестр государственных услуг постоянно расширялся: 2010 год – 206 госуслуг; 2012 год – 572 госуслуги. Реестр государственных услуг, утвержденный постановлением Правительства РК в 2013 году, включал 647 государственных услуг. Большая их часть приходится на Министерство юстиции РК.

Государственные услуги в Реестре сгруппированы в зависимости от сфер общественных отношений и в зависимости от жизненных ситуаций получателя услуг. Реестр направлен на обеспечение физических и юридических лиц полной и достоверной информацией об услугах, предоставляемых государственными органами в соответствии с законодательством РК. В то же время в Реестре установлены основные характеристики государственной услуги: наименование госуслуги и услугодателя, формы оказания, платности или бесплатности услуги, возможность получения услуги в электронном виде.

Министерство экономики и бюджетного планирования РК является государственным органом, ответственным за разработку и ведение Реестра государственных услуг. Для систематизации действий государственных органов по актуализации указанного документа постановлением Правительства РК от 3 августа 2013 года № 779 приняты Правила ведения государственных услуг.

Реестр государственных услуг регулярно пополняется на основе анализа нормативных правовых актов, по итогам наделения государственных органов новыми функциями, по инициативе государственных органов как центрального, так и местного уровня власти.

Единые требования к процессу оказания государственных услуг в РК установлены в стандартах и регламентах государственных услуг. Они разрабатываются министерствами и ведомствами РК

на основе утвержденного Типового стандарта оказания государственной услуги[24].

Стандарты оказания государственных услуг РК имеют важное значение для получателей услуг. В них устанавливается перечень необходимых документов для получения государственной услуги, сроки и условия оказания услуги, а также они включают информацию об организациях, оказывающих государственные услуги и т.д. На их основании получатель услуги имеет право на обоснованное обжалование качества полученной государственной услуги.

Согласно статье 13 Закона РК «О государственных услугах» стандарт оказания государственной услуги утверждается постановлением Правительства РК в течение трех месяцев с даты включения государственной услуги в Реестр государственных услуг.

В свою очередь, Регламент оказания государственной услуги содержит описание процедуры оказания услуги. Регламенты оказания государственных услуг также разрабатываются министерствами и ведомствами РК на основе Типового регламента оказания государственной услуги[25].

Регламент оказания государственной услуги – это также нормативный правовой акт, устанавливающий требования по соблюдению стандарта оказания государственной услуги и определяющий порядок деятельности услугодателей, в том числе порядок взаимодействия с иными услугодателями, а также использования информационных систем. Этот документ, по сути, развернутое изложение пошаговых действий сотрудника, который непосредственно вовлечен в процесс оказания государственной услуги. Регламент позволяет также контролировать процедуру оказания государственной услуги внутри организации, обеспечивая уровень ее качества и эффективности процедур.

Единый подход в разработке стандартов и регламентов оказания государственных услуг был обеспечен соответствующими

[24] Об утверждении Типового стандарта оказания государственной услуги: Постановление Правительства РК от 30 июня 2007 года №558.

[25] Об утверждении Типового регламента оказания государственной услуги: Постановление Правительства РК от 30 июня 2007 года №559.

Правилами, разработанными Министерством экономики и бюджетного планирования РК[26]. Они устанавливают требования и четкий порядок разработки стандартов и регламентов государственных услуг. В помощь разработчикам стандартов государственных услуг Министерством дополнительно разработаны краткие методические рекомендации.

К 2012 году была обеспечена практически полная регламентация процедур оказания государственных услуг путем разработки и принятия соответствующих стандартов и регламентов.

Каждый проект стандарта оказания государственной услуги подлежит общественному обсуждению. Его процедура максимально доступна и прозрачна, так как осуществляется с использованием веб-портала Электронного правительства и сайтов государственных органов. Благодаря этому все желающие вносят свои предложения и замечания в оказание государственной услуги, обеспечивая необходимый уровень ее качества.

Кроме того, стандарты и регламенты государственных услуг регулярно обновляются с учетом реинжиниринга бизнес-процессов, оптимизации и автоматизации процессов оказания государственных услуг.

В РК с началом реформ, наряду с оказанием услуг государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными организациями был взят курс на развитие оказания услуг через Центры обслуживания населения и веб-портал Электронного правительства.

Центры обслуживания населения (ЦОН) начали создаваться в 2007 году для оказания государственных услуг по принципу «одного окна», чтобы исключить бюрократию и снизить административные барьеры. При разработке модели ЦОН был изучен и использован зарубежный опыт аналогичных организаций, в частности Германии, Великобритании, Нидерландах. Казахская модель ЦОН оказалась удобной для граждан и государства. Каждый

[26] Приказ Министра экономики и бюджетного планирования РК «Об утверждении правил разработки стандартов и регламентов государственных услуг» от 14 августа 2013 года №249.

обратившийся за государственными услугами получает все необходимые справки и документы в одном месте.

В развитии ЦОН в РК можно выделить несколько этапов. Первые ЦОН были созданы в 2007 году решением Правительства РК как учреждения Министерства юстиции РК в областных центрах, городах Алматы и Астана. После двух лет их деятельности, в 2009 году Правительство РК передало их в ведение местных исполнительных органов. Это было обосновано тем, что местные органы власти теснее взаимодействуют с населением и лучше знают их нужды и потребности. Таким образом, органами государственного управления ЦОН в тот период были акиматы областей и городов.

Следующий этап развития ЦОНов связан с их преобразованием в государственные предприятия при Министерстве связи и информации РК[27]. Затем ЦОНы были объединены в Республиканское государственное предприятие «Центр обслуживания населения» (РГП ЦОН) Комитета по контролю автоматизации государственных услуг и координации деятельности ЦОН Министерства связи и информации РК (в 2012 году преобразовано в Министерство транспорта и коммуникаций РК).

Министерство транспорта и коммуникаций РК осуществляло модернизацию ЦОН, оптимизацию бизнес-процессов предоставления государственных услуг и их автоматизацию. Так, в 2011 году было модернизировано 28 ЦОНов, расположенных в крупных городах, областных и районных центрах, а в 2012 году – 252 ЦОНа. В 2013 году в РК функционировало 259 ЦОНов, в 2014 году 316 ЦОНов. Они имеются во всех областных и районных центрах, в том числе при местных отделениях АО «Казпочта».

В 2014 году для повышения эффективности и интеграции ЦОН с инфраструктурой Электронного правительства они были переданы в ведение созданного на базе Комитета по контролю автоматизации государственных услуг и координации деятельности ЦОН

[27] Постановление Правительства РК «О некоторых мерах по оптимизации деятельности центров обслуживания населения» от 11 ноября 2011 года №1325.

Агентства РК по связи и информации при Министерстве транспорта и коммуникаций РК.

Кроме того, для обеспечения доступности государственных услуг жителям отдаленных населенных пунктов, во всех областях в пилотном режиме были запущены сначала 14 мобильных ЦОНа, в 2012 году - 56 мобильных ЦОНов, в 2013 году была организована работа 70 мобильных ЦОНов. Помимо этого в РК имеются специализированные ЦОНы для получения водительских удостоверений и регистрации автотранспорта.

	В 2013 году Министерство транспорта и коммуникаций РК утвердило Правила деятельности центров обслуживания населения. Модернизация ЦОНов характеризуется внедрением новейших инфокоммуникационных технологий, оптимизацией бизнес-процессов, сокращением количества необходимых документов, внедрением режима без барьерного обслуживания.

В обновленных ЦОНах осуществлены также следующие мероприятия:

1. Посредством портала Электронного правительства внедрена функция отслеживания статуса исполнения государственной услуги и бронирования очереди в ЦОН.
2. Гражданам предоставлена возможность оплатить государственную пошлину карточкой банка посредством платёжного шлюза Электронного правительства.
3. Для удобства граждан и представителей бизнеса обустроены бизнес-зоны, в которых установлена беспроводная связь Wi-Fi.
4. Вторые мониторы для оценки качества предоставления государственных услуг работниками ЦОНов. Современная система электронной очереди.
5. Организованы детские уголки.

При модернизации ЦОНов особое внимание уделялось созданию необходимых условий для получения государственных услуг людьми с ограниченными возможностями, для которых в каждом ЦОН были выделены отдельные рабочие места для приема документов, установлены пандусы и кнопки вызова.

Деятельность РГП ЦОН поддерживается государством. В 2014 году ЦОНам было выделено из госбюджета более 14,8 млрд. тенге, в том числе расходы на оплату труда штата – около 9,2 млрд. тенге. При этом штатная численность работников ЦОНов сегодня составляет 8 тысяч 702 человека.

За шесть лет своего существования ЦОНы претерпели большие изменения в своем развитии, начиная от профессионального уровня работников до современной инфраструктуры. И уже к 2012-му году стали видны первые позитивные результаты проводимой работы. Так, если в 2007 году ЦОНами оказывались 25 видов государственных услуг, в 2012 году – 113 услуг, то в 2013 году их число достигло 171 услуга. До конца 2014 года планируется увеличить виды госуслуг в ЦОНах до 191.

Так как предоставление услуг через ЦОН связано с автоматизацией процессов оказания этих услуг, оптимизацией межведомственного взаимодействия, то периодически обновляются стандарты оказания услуг.

С 2014 года в ЦОНах заработал принцип экстерриториальности по оказанию услуг выдаче паспортов и удостоверений личностей. Кроме того, в ЦОНах начато оказание электронных услуг, а также оказание интерактивных услуг. Это осуществляется через «Connection point», представляющего собой площадку самообслуживания в ЦОН. Это дает возможность гражданам самостоятельного получения электронных государственных услуг, самостоятельной подачи заявления на получение регистрационных свидетельств Национального удостоверяющего центра РК, а также консультирования и обучения услугополучателей навыкам работы в портале Электронного правительства.

В целях повышения компьютерной грамотности населения и популяризации портала Электронного правительства утверж-

ден План мероприятий по запуску пунктов самообслуживания «Connection point» во всех областных филиалах РГП ЦОН.

В вузах Казахстана введут предмет по получению услуг в ЦОНах

В 2014-2015 учебном году дисциплина «Основы предоставления государственных услуг через ЦОН» будет преподаваться в Казахском экономическом университете, Карагандинском государственном университете и Кокшетауском университете. Данный предмет в 2013 году был введен в университете «Туран-Астана» и экономическом колледже КазЭУ, на факультетах «Юриспруденция», «Менеджмент» и «Государственное и местное управление».

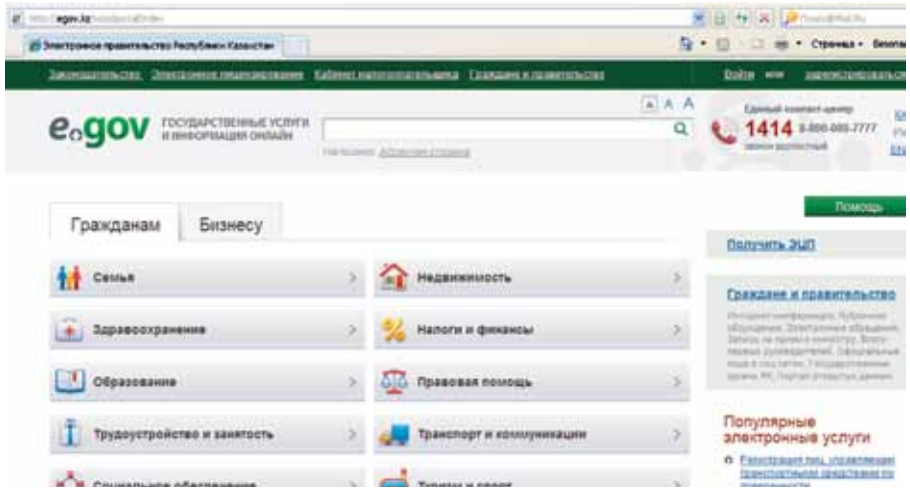
Источник: Астана, Казинформ, пресс-служба РГП «ЦОН».

Одним из популярных инструментов получения услуг в РК, наряду с ЦОН, становится портал Электронного правительства. Получение услуг в электронном виде было положено в 2006 году, когда был запущен веб-портал Электронного правительства - egov.kz. Следует отметить, что среди стран постсоветского пространства РК стала одной из первых, создавших веб-портал Электронного правительства. На начальном этапе веб-портал предоставлял информационные услуги, но уже в 2008 году, когда были введены ведомственные информационные системы и государственные базы данных, перечень услуг веб-портала Электронного правительства стал расширяться**.** В 2010 году через портал Электронного правительства можно было оплачивать налоги, штрафы, государственные пошлины, коммунальные услуги. Это положительно отразилось на уровне удовлетворенности населения и бизнес-структур качеством оказания государственных услуг.

Развитием оказания услуг в электронном виде в РК занимается Агентство РК по связи и информации. Услуги веб-портала Электронного правительства предоставляются на основе регламентов электронной государственной услуги, разрабатываемых на базе Типового регламента электронной государственной услуги.[28]

[28] Постановление Правительства РК «Об утверждении Типового регламента электронной государственной услуги» от 26 октября 2010 года №1116.

В 2012 году более 60% социально значимых государственных услуг были переведены в электронный формат, что позволило исключить около 40 миллионов документов в бумажном виде, предоставляемых населением и бизнесом в год. В настоящее время жители Казахстана имеют возможность получить, посредством веб-портала egov.kz, 175 электронных услуг. При этом число зарегистрированных пользователей составило 763 тыс. человек, а количество уникальных посетителей - более 5,4 млн. человек. Ежедневно портал egov.kz посещает в среднем до 43 тыс. пользователей.



С 2012 года большая часть предоставляемых государством лицензий была переведена в электронный формат. Выдача разрешительных документов стала инновационным методом борьбы по снижению административных барьеров для бизнеса. В настоящее время предоставляется порядка 81 вида электронных лицензий. На веб-портале egov.kz можно также оплатить 21 вид государственных сборов, 17 видов госпошлин, 4 категории налогов, штрафы за нарушения правил дорожного движения, а также услуги мобильной связи и АО «Казахтелеком». Онлайн-платежи за комуслуги могут проводить жители городов Алматы, Астана и Кызылорда.

Темп роста оказания услуг через веб-портал Электронное правительство в РК стремительно растет. Так, если количество услуг, оказываемых через ЦОН, с 2010 года выросло в 2 раза (более 12 млн.), то электронных услуг – в 7 раз (более 18 млн.).

В рамках реализации очередного этапа развития Электронного правительства, Агентство РК по связи и информации ведет работы по внедрению мобильного правительства, которое позволит предоставлять услуги и сервисы через мобильные устройства, включая традиционные телефоны. До конца 2014 года через мобильные устройства будут доступны более 50 услуг и сервисов.

В целом, принимаемые меры по переводу государственных услуг в электронный формат не только позволили снизить уровень бюрократизма, упростить процедуры оказания государственных услуг, но также повысить их эффективность, качество и доступность для казахстанцев.

	Согласно данным рейтинга ООН по развитию Электронного правительства, Казахстан улучшил свои показатели на 10 позиций, поднявшись с 38-го на 28-е место среди 193 стран. Справка: Индекс развития Электронного правительства складывается из показателей развития человеческого капитала, телекоммуникационной инфраструктуры и онлайн-услуг. *Источник: Астана, Казинформ, пресс-служба Агентства РК по связи и информации.*

Мониторинг, контроль и оценка соблюдения стандартов и регламентов государственных услуг, их доступности и качества осуществляется с нескольких сторон.

В проводимой с 2010 года оценке эффективности деятельности государственных органов, одними из важнейших являются показатели по качеству оказания государственных услуг, включая электронную форму их предоставления.

Контроль услуг, оказываемых через ЦОН и веб-сайт Электронного правительства, обеспечение обратной связи с населением осуществляет Агентство РК по связи и информации. В целях совершенствования контроля услуг ЦОН и обеспечения обратной связи с населением был создан Ситуационный центр. В нем, в режиме on-line, проводится видеомониторинг деятельности 161 ЦОНа. Он позволил оперативно реагировать на недостатки в процессе работы, в том числе и в случаях возникновения очередей за получением той или иной услуги. Переход на новые технологии мониторинга позитивно повлиял на качество оказываемых государственных услуг.

Одним из органов контроля качества госуслуг является также Агентство РК по делам государственной службы (www.kyzmet.gov.kz). Агентство по установленной методологии с 2014 года начало проводить опросы и изучать результаты общественного мониторинга качества предоставляемых государственных услуг.

Это направление контроля охватывает все центральные и местные государственные органы и их служащих. Агентством для них разработаны соответствующие формы отчетности. Что касается общественного мониторинга, то он может проводиться по инициативе некоммерческих организаций, а также посредством государственного социального заказа. Результатом станут выработка рекомендаций для услугодателей, предложения по повышению качества услуг, оптимизации процедуры их оказания.

В Законе РК «О государственных услугах» предусмотрены инструменты участия общественности в принятии решений в сфере государственных услуг, такие как публичное обсуждение проектов стандартов государственных услуг, отчетов деятельности государственных органов по предоставлению государственных услуг, проведении общественного мониторинга качества оказания государственных услуг.

Применение инструментов общественного мониторинга позволяет обеспечить обратную связь с гражданами и общественными организациями при оказании государственных услуг и

максимально учесть общественное мнение в ходе реализации политики в данной сфере.

Для обеспечения обратной связи с населением в 2013 году при Агентстве создан Общественный совет по взаимодействию и сотрудничеству с физическими лицами, некоммерческими организациями по вопросам оказания государственных услуг. Такие же общественные советы образованы при территориальных управлениях Агентства в областях, городах Астана и Алматы.

Для получателей услуг периодически издаются различные информационные буклеты, методические рекомендации и прочие информационные материалы. Кроме того, действует единый национальный Колл-центр по вопросам оказания госуслуг в ЦОНах и портал электронного правительства, представляющий собой телефонную справочную службу (номер 1414) для консультирования о порядке получения государственных услуг и принимающий жалобы населения.

Следует отметить, что общественный мониторинг качества оказания государственных услуг в РК может финансироваться как за счет государственного социального заказа, так и собственных средств физических и юридических лиц.

Важным механизмом контроля является предусмотренный Законом РК «О государственных услугах» особый порядок рассмотрения жалоб на качество оказания государственных услуг. Для центральных и местных государственных органов и территориальных подразделений определен срок рассмотрения жалобы на качество оказания государственных услуг – 5 дней со дня ее регистрации. Жалоба услугополучателя, поступившая в уполномоченный орган по оценке и контролю за качеством государственных услуг, подлежит рассмотрению в течение 15 рабочих дней со дня ее регистрации.

Результаты проводимых реформ в сфере предоставления государственных услуг в РК приносят практический и зримый результат, получили высокую оценку зарубежных экспертов.

Согласно итогам ежегодного отчета Всемирного Банка и Международной финансовой корпорации Doing Business за 2013 год, оценивающего комфортность ведения бизнеса, среди 185 стран, участвовавших в рейтинге, Казахстан занял 49 место, продвинувшись вверх на 7 пунктов. К сравнению, Республика Беларусь заняла 58 место, а Российская Федерация – 121 место.

Таким образом, начиная с 2007 года, в РК выстраивалась собственная модель оказания государственных услуг, которая совершенствуется и развивается изо дня в день. Отмечая позитивную динамику развития системы оказания государственных услуг в РК, нужно отметить, что значительную роль сыграла политическая воля руководства РК, а также применение международной практики в этой сфере. Вбирая лучший международный опыт, стремясь к достижению уровня мировых лидеров, эта сфера в РК постоянно находилась в процессе модернизации, вводились новые инструменты, технологии и механизмы оказания государственных услуг.

Все это позволило, менее чем за 10 лет, реализовать комплекс базовых мер. В их числе - формирование единого перечня (реестра) государственных услуг, проведение регламентации и оптимизацию процедур их предоставления, создание сети ЦОН, создание Электронного правительства и перевод части госуслуг в электронный формат, проведение интеграции информационных систем госорганов и ЦОНов, формирование системы контроля и управления развитием этой важной для населения сферы.

Суммируя международный опыт реформирования системы предоставления государственных и муниципальных услуг, можно отметить следующее. Во-первых, широкое понимание термина «Государственная услуга» (публичная услуга), как всякое взаимодействие граждан с органами власти всех уровней и с их учреждениями, в том числе даже когда они делегированы организациям негосударственного сектора.

Во-вторых, то внимание, которое уделяется вопросам мониторинга качества и удовлетворенности населения предоставляемыми государственными услугами. Они проводятся регулярно, как

государственными структурами, так и независимыми организациями. Одной из ее форм, в некоторых странах, является проведение конкурсов и ежегодное награждение победителей, выявленных с помощью потребителей услуг.

К другим ключевым моментам, которые обеспечили успех реформ, направленных на повышение качества и доступности государственных услуг, можно отнести следующие:

– осуществление работ в соответствии с мероприятиями, предусмотренными долгосрочной общенациональной программой, в которой принимали участие, помимо государственных органов, представители общественности и деловых кругов;
– разработка принципов, которые использовались в качестве критериев результативности для оценки эффективности работы государственных органов и принимаемых правительствами стран мер;
– возложение разработки и реализации политики по реформированию административной системы на государственный орган, подотчетный непосредственно главе государства или правительства;
– создание сети государственных и негосударственных организаций и учреждений для проведения необходимых исследований, учения государственных служащих и населения, а также формирования и консультирования потенциальных потребителей государственных услуг.

При проведении реформы в сфере государственных услуг для достижения устойчивых результатов в зарубежных странах, на определенном этапе, была начата модернизация инфраструктуры системы предоставления государственных услуг. Она включала создание сети организаций и учреждений в виде центров обслуживания населения, облегчающих процесс предоставления государственных услуг по принципу «Единое окно», создание веб-порталов государственных услуг, предоставление консультаций и обучение, как госслужащих, так и потребителей услуг.

Характерной чертой реформирования системы предоставления государственных услуг в рассмотренных странах является длительность этого процесса. Например, Хартия граждан (Хартия услуг) Великобритании была рассчитана на 10 лет, но совершенствование отдельных компонентов этой системы продолжается и поныне. Программа «Первый приоритет - клиенты», принятая в США в 1993 г., также продолжается до сих пор.

Объяснение длительных сроков проведения реформ в сфере повышения эффективности государственного сектора заключается в сложности и масштабности поставленных целей и задач, а также в большом количестве вовлеченных в процесс реформы сторон.

III. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

3.1. Государственная политика в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг

Совершенствование деятельности в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам является одной из приоритетных задач реформ в Кыргызстане, так как граждане оценивают действия властей, исходя из предоставляемых услуг.

С 2011 г. в Кыргызстане были начаты масштабные работы по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, включающие в себя комплекс мер, которые должны в корне изменить существующую ситуацию.

Что послужило основанием для проведения реформы?

Анализ ситуации с предоставлением в Кыргызской Республике государственных услуг физическим и юридическим лицам показал существование ряда серьезных проблем, влияющих на повседневную жизнь граждан – непосредственных потребителей государственных услуг.

По итогам анализа, проведенного в 2009 году Министерством экономики Кыргызской Республики, государственными органами оказывалось потребителям более 20 000 государственных услуг, из них 19 726 платных. Эта цифра включала в себя не только деятельность государственных органов по оказанию услуг, но и перечень повседневных функций, а также услуги, не свойственные государственным органам и параллельно оказываемые неправительственным сектором.

Изучение содержания этих услуг выявило, что многие из них не представляли собой законченный цикл, приводящий к результату. Предоставление одной услуги делилось на множество мелких действий, оформленных как отдельные услуги (каждый этап той или иной процедуры являлся отдельной услугой за отдельную оплату).

К примеру, услуга по получению какого-то документа измельчалась, по воле самих министерств, на такие пошаговые циклы: подача заявления – консультация специалиста по порядку получения услуги - сбор справок - оплата госпошлины или услуги - подача требуемых для получения услуги документов – проведение экспертизы соответствия требованиям - получение итогового документа и т.д. и т.п.

В результате каждое такое действие оформлялось как отдельная услуга и оплачивалось потребителем, причем это не гарантировало получение услуги в окончательном виде. В итоге граждане могли в течение длительного времени ждать получения государственной услуги, бесконечно обращаясь в государственные инстанции и накапливая недовольство низкой эффективностью работы государственных органов.

Некоторые услуги (получение справок, разрешений, информации и т.д.) «навязывались» обществу госорганами с единственной целью – получить средства для пополнения специального счёта, которыми они распоряжались самостоятельно. Делалось это по усмотрению государственных учреждений без учета потребности в них граждан.

Также в качестве государственных услуг выставлялись контрольно-надзорные функции государственных органов, в частности надзорные функции за качеством строительства, по ликвидации опасных производственных объектов и т.д.

Результатом всего этого стало наличие непонятных по количеству, более 20 тысячи дробных наименований, выдаваемых за государственные услуги.

В то время как действовавший на тот момент Реестр государственных платных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 2006 года, включал в себя порядка 125 платных услуг, предоставляемых 21 госорганом. Реестр бесплатных услуг отсутствовал вообще.

Таким образом, число платных услуг, закрепленных законодательно, не совпадало с количеством услуг, предоставляемых госу-

дарственными органами в реальности, и превышало утвержденный список в сотни раз.

Тенденция умножения количества платных государственных услуг возникла в начале 1990-х годов, когда деятельность многих государственных органов и их структурных подразделений была переведена на хозяйственный расчет с образованием специальных счетов для аккумуляции средств. Уже тогда была создана финансовая заинтересованность министерств и ведомств в расширении количества платных государственных услуг.

В условиях отсутствия четких правовых основ предоставления государственных услуг сложилась практика целенаправленного умножения количества услуг государственными органами. Произвольные решения по поводу необходимости услуг для общества без учета мнений граждан, возможностей качественного сопровождения государственными органами их оказания, самостоятельного определения платности услуг, порядка предоставления услуги стали основой управления и выстраивания взаимоотношений государственных институтов и граждан.

В результате таких неупорядоченных действий государственных органов, основанных на отсутствии законодательства, регулирующего сферу государственных услуг, получили широкое распространение так называемые «фиктивные» государственные услуги.

Бессистемность, не выработанная ясная государственная политика по упорядочению системы предоставления государственных услуг, механизмов гражданского контроля качества их оказания, излишняя коммерциализация деятельности государственных органов и стали одними из причин необходимости оптимизации сферы государственных услуг.

Таким образом, основанием для формирования государственной политики по оптимизации сферы услуг и начала реформы послужили накопившиеся проблемы в сфере государственных (муниципальных) услуг.

Проблемы сферы государственных (муниципальных) услуг:

- отсутствие нормативной правовой базы, регламентирующей систему государственных и муниципальных услуг, в том числе отсутствие в законодательстве понятия «государственная и муниципальная услуга»;
- смешивание государственными органами функций по оказанию государственных услуг с другими функциями (к примеру, надзорными, контрольными);
- произвольное порождение «государственных услуг» и отсутствие инвентаризации на предмет обоснованности и полезности их введения для граждан;
- отсутствие стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг и параметров качества, а также контроля;
- отсутствие критериев определения государственной (муниципальной) услуги, порядка определения бесплатности и платности услуги;
- повсеместное низкое качество оказываемых услуг;
- размытость ответственности государственных и муниципальных органов за некачественное предоставление услуг обществу.

Почему за годы строительства государственного суверенитета (с 1991 года) накопилось так много проблем в сфере предоставления услуг обществу? Ведь оптимизация государственных услуг – это неотъемлемая составляющая реформы государственного управления.

Какова была политика государства по реформированию государственного управления и, в частности, государственных услуг?

С 1991 по 2001 годы усилия государства по административной реформе были направлены на изменение административно-командной системы, создание новых государственных институтов, внедрение в сферу государственного управления принципов разделения и разграничения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветвь. Кроме этого, осуществлялась децентрализация государственного управления, формировалась система местного самоуправления, сокращалось регулирование государством экономики и повседневной жизни граждан.

С 1999 года в Кыргызстане проводилась активная подготовка Комплексной основы развития Кыргызской Республики на период до 2010 года, которая была принята на представительном Национальном собрании, состоявшемся 29 мая 2001 года. Этот документ стал ориентиром для продолжения реформ в стране, в том числе государственного управления.

В этом стратегическом документе была сформулирована приоритетная цель административной реформы - «проводить целенаправленную политику децентрализации и реорганизации исполнительной власти». Предполагалось, что в «ходе реформы государственного управления будет усовершенствована система государственных органов Кыргызской Республики, создана профессиональная, эффективная, подотчетная государственная служба».

В рамках политики децентрализации рассматривалась и сфера по предоставлению услуг обществу:

Комплексные основы развития КР до 2010 г.

4.1. «Обязанности по оказанию услуг должны быть переданы на уровень управления, расположенный ближе к гражданам, которых он обслуживает и который в большей мере способен обеспечить предоставление необходимых услуг.

Функции оказания услуг центральными органами государственного управления будут передаваться на более низкий уровень, либо в частный сектор.

Функции государственного регулирования деятельности частного сектора будут финансироваться за счет бюджетных ресурсов, а не специальных средств, полученных за счет оказания платных услуг.

Функции координации, надзора и мониторинга будут отделены от функций обеспечения услуг, с целью исключения конфликтов интересов и основы для коррупции».

В итоге стратегия была такова, чтобы перенести всю нагрузку и ответственность на местный уровень.

В рамках реализации приоритетов Комплексных основ развития КР, с 2002-2003 годов начинается разработка Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики, в последующем утвержденной Указом Президента КР от 5 июня 2004 года №193.

Целью реформирования системы государственного управления устанавливалось «повышение эффективности реализации функций государства по обеспечению услуг и социальных гарантий, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики». Для этого планировалось «разработать четкие единые механизмы: децентрализации функций и их передачи на иной уровень государственного управления, делегирования функций гражданскому обществу, приватизации частным сектором, а также урегулирования системы оплаты за определенные государственные функции (услуги)».

В результате должна была быть сформирована новая система государственного управления, ориентированная на:

– выработку и эффективную реализацию целей и приоритетов государственной политики и предоставление качественных услуг потребителям;
– предоставлять благоприятные условия для децентрализации ответственности по предоставлению услуг региональным и местным органам управления с установлением четких правил по подотчетности.

Как видно, стратегической целью реформирования государственного управления была определена задача по улучшению качества предоставления государственных услуг.

Однако на практике внимание было уделено проведению «функционального анализа в центральных органах управления, территориальных и подведомственных структурах управления, работе по совершенствованию структуры органов государственного управления, определению оптимальной штатной численности работников, выявлению и упразднению дублирующих и устаревших структур управления и функций» (постановление Правительства КР от 29 июля 2004 года №566).

Следующим стратегическим документом, где задавались отдельные параметры работы в сфере государственных услуг, был

Указ Президента КР от 4 июля 2007 года УП №333 «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике». Указом предполагалось провести административно-территориальную реформу в несколько этапов. На первом этапе 2007-2008 годов предполагалось провести административную реформу на областном уровне, заключающуюся «в сокращении количества областных структур государственных органов путем перераспределения задач и функций, разграничения государственных и муниципальных услуг, отделения функций политики от функций хозяйствования».

При этом пунктом 3 Указа устанавливалось, что, в рамках проведения первого этапа, одной из функций в деятельности глав государственных администраций - губернаторов областей, должен был быть контроль за соблюдением стандартов оказания государственных и муниципальных услуг гражданам.

Между тем, фокус работы государственной машины и на этот раз был сосредоточен на функциональном анализе, оптимизации структуры и штатной численности государственных органов.

> «Особое внимание было уделено совершенствованию структуры органов государственного управления на областном и территориальном уровнях, определению оптимальной штатной численности работников, выявлению и упразднению дублируемых и устаревших структур управления и функций, не отвечающих условиям рыночной экономики».
>
> *Источник: постановление Правительства КР «О ходе выполнения Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года и мерах по углублению административной реформы» от 16 октября 2007 года №468.*

Итоги функционального анализа легли в основу постановления Правительства КР «О результатах очередного этапа функционального анализа в органах государственного управления и мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике» от 23 сентября 2008 года №522.

Таким образом, долгие годы (1991-2010 гг.) государственная политика в отношении реформирования сферы государственных услуг была по существу декларационной и фрагментарной, без практических шагов по коренному изменению этой сложной сферы, но действительно необходимой, в частности, каждому гражданину и, в целом, обществу.

Реальные же шаги по реформированию системы предоставления государственных и муниципальных услуг обществу начались только после 2010 года.

Заявленный после 2010 года приоритет реформирования системы предоставления государственных услуг как составной части проведения административной реформы в Кыргызской Республике и, как следствие, повышение качества государственного управления, не случаен.

> «Качество и доступность получения государственной услуги является основным критерием оценки гражданами качества государственного управления и власти в стране».
>
> *Интервью Шадыбекова К.Б., газета «Заман Кыргызстан» от 15 августа 2014 г.*

Практически пришло понимание, что неэффективная система предоставления государственных услуг тормозит экономическое и социальное развитие страны, к тому же является благодатной почвой для коррупции и нарастания общественного раздражения.

Реформа системы предоставления государственных услуг является социально ориентированной, одна из ее основных задач - повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время, достижение названной задачи закреплено в нескольких стратегических документах:

– Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2012 года №198);

– Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период с 2013 по 2017 годы (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года №11);
– Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 г. №215.

Первоначальная политика государства направлена на инвентаризацию, систематизацию и стандартизацию государственных услуг с целью упорядочивания данной сферы, формирования правовой базы, регламентирующей область услуг, вовлечения гражданского общества в процесс мониторинга качества предоставления услуг гражданам.

Реформа системы предоставления государственных услуг разделена на три этапа.

На **первом этапе** в министерствах и ведомствах в 2011 – 2012 годах была проведена первичная инвентаризация и сортировка услуг на основе списка имеющихся. Целью данного этапа было формирование начальной нормативной правовой базы системы предоставления государственных услуг, упорядочение процессов появления услуг, установление критериев определения государственных услуг, их платности и бесплатности, создание единого реестра услуг.

Началом масштабной работы в сфере государственных услуг стало постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 г. №129. Постановлением были установлены понятийные определения государственной услуги, их стандартов, процедуры формирования Единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг, сформулированы критерии определения государственных услуг, их платности и т.д.

С целью проведения системной работы по оптимизации государственных услуг, учета мнений общественности, Правительством Кыргызской Республики была создана Межведомственная

комиссия, включающая представителей всех заинтересованных сторон государственного и негосударственного секторов.

В течение 2011-2012 годов была проведена инвентаризация деятельности государственных органов на предмет соответствия оказываемых ими услуг утвержденным понятиям и критериям государственной услуги.

В результате, из многообразия более 20 тысяч действий, выполняемых государственными органами и преподносимых как государственная услуга, было вычленено и систематизировано - 385 услуг, из них: бесплатных услуг – 162, платных услуг – 223. Они были включены в Единый реестр государственных услуг, вступивший в силу с 1 июля 2012 г. Реестр является живым документом, открытым для изменений, и сейчас, на постоянной основе, ведется работа, как по включению, так и по исключению из него услуг.

Одной из ключевых задач первого этапа являлась разработка проекта Закона КР «О государственных и муниципальных услугах», который уже на законодательной основе установил бы основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулировал бы правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, стандартов их предоставления. Проект закона был разработан, одобрен постановлением Правительства от 12 апреля 2012 года и направлен в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, который в течение 2012-2014 годов рассматривался парламентом. В итоге 25 июня 2014 года закон был принят парламентом и направлен на подпись Президенту Кыргызской Республики, который 17 июля 2014 года подписал его.

В настоящее время идет реализация **второго этапа** (2013 – 2015 годы) – разработка стандартов и административных регламентов государственных услуг, а также оптимизация системы предоставления муниципальных услуг.

В рамках этого этапа реформы, в целях повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам, постановлением Правительства Кыргызской Республики «О Типовом стандарте государ-

ственных и муниципальных услуг» от 3 сентября 2012 года № 603 утвержден Типовой стандарт государственных и муниципальных услуг и Инструкция по их разработке.

Стандарт представляет собой систематизированный набор требований, предъявляемых к государственной услуге, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики и определяющий процедуру взаимодействия исполнителя услуги с потребителем услуги.

В настоящее время государственными органами, ответственными за стандартизацию государственных услуг, завершена работа по разработке проектов стандартов государственных услуг для последующего их внесения на рассмотрение Межведомственной комиссии по оптимизации системы государственных и муниципальных услуг.

На октябрь 2014 года Правительство Кыргызской Республики утвердило 27 стандартов государственных услуг. При этом Межведомственной комиссией рассмотрены более 150 проектов стандартов государственных услуг и рекомендованы к утверждению Правительством страны.

В сфере реформирования муниципальных услуг выработаны организационно-методологические и содержательные подходы по оптимизации услуг, оказываемые органами местного самоуправления.

Концептуальным отличием преобразований в муниципальной сфере от реформы системы предоставления государственных услуг стало установление принципа деления муниципальных услуг на два вида:

1. Базовых муниципальных услуг, утверждаемых Правительством страны и являющихся едиными для всех муниципалитетов.

2. Дополнительных муниципальных услуг, которые определяются самими органами местного самоуправления и привязаны к ресурсным возможностям территории.

Перевод ряда государственных и муниципальных услуг в электронный формат посредством информационно-коммуникационных технологий – **третий этап реформы** (после 2015 года) по оптимизации системы предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Возможность получать государственные (муниципальные) услуги в электронном формате позволит не только сэкономить время граждан – получателей услуг, но и повысит качество их предоставления, снизит коррупционные риски и расходы государственных и муниципальных органов на выполнение своих функций.

3.2. Формирование нормативно-правовой базы предоставления государственных и муниципальных услуг

Одной из проблем неупорядоченности сферы государственных услуг, как показал анализ, стало отсутствие соответствующей нормативной правовой базы, которая бы регламентировала понятийную и содержательную часть системы предоставления государственных услуг обществу.

Именно на создании такой правовой основы было сосредоточено первоначально внимание в реформировании системы услуг.

Предоставление качественных государственных услуг является фундаментальной задачей государства, исходящей из гарантий государства, установленных Конституцией Кыргызской Республики, по обеспечению конституционных прав гражданина и человека на получение услуг.

Конституция республики, будучи основным нормативным правовым актом страны, является ключевым базисом для формирования и развития правовой базы сферы предоставления услуг обществу.

Вместе с этим, правовое регулирование отношений в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, отраженное в ряде законов Кыргызской Республики и других нормативных правовых актах, носило фрагментарный и неполный характер, что не позволяло предоставлять качественные услуги и вело к негативным фактам в этой сфере.

Первоочередным шагом начала реальной работы по оптимизации системы предоставления государственных услуг стало принятие Правительством Кыргызской Республики постановления «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года №129.

Отдельные положения Конституции Кыргызской Республики:

- Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, унитарным, социальным государством. Статья 1, пункт 1.
- Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа. Статья 3, подпункт 3.
- Государство и его органы служат всему обществу, а не отдельной его части. Статья 5, пункт 1.
- Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Статья 33, пункт 4.

Впервые в указанном нормативном акте было зафиксировано понятие «государственная услуга» как результат деятельности уполномоченных государственных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений Кыргызской Республики по исполнению запроса физических и юридических лиц, направленного на реализацию прав, удовлетворение законных интересов либо исполнение обязанностей, возложенных нормативными правовыми актами на физических и юридических лиц.

В постановлении было дано определение Единого реестра государственных услуг и установлены первичные этапы его формирования, критерии государственной услуги, подходы к определению платности и бесплатности услуг. В том числе порядок проведения инвентаризации деятельности государственных органов по предоставлению государственных услуг.

Данным постановлением было утверждено также «Положение о порядке формирования единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями Кыргызской Республики».

Определение понятия Единый реестр государственных услуг

Единый систематизированный реестр (перечень) государственных услуг – единый перечень государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями на бесплатной или платной основе, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики в соответствии с компетенцией, установленной законодательством Кыргызской Республики.

Источник: Положение о порядке формирования единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями Кыргызской Республики.

Положением также определена методика формирования перечня государственных услуг, которая направлена на оптимизацию количества платных услуг, выявление результатов деятельности госорганов, не являющихся услугами, а также услуг, которые могут быть переданы для исполнения частному сектору по принципу аутсорсинга.

В соответствии с нормами постановления и был сформирован действующий Единый реестр государственных услуг.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года №85 стало следующим нормативно-правовым шагом по упорядочиванию системы предоставления государственных услуг в республике.

Данный акт запретил государственным органам исполнительной власти оказывать на платной основе услуги, не включенные в Единый реестр.

Правительство Кыргызской Республики установило, что ведение Единого реестра государственных услуг является функцией Министерства экономики Кыргызской Республики.

«2. Органам исполнительной власти и их структурным подразделениям:
- не допускать оказания платных государственных услуг, не включенных в Реестр государственных услуг.
3. Руководители органов исполнительной власти и их структурных подразделений несут персональную ответственность в случаях оказания государственных платных услуг, не вошедших в Реестр государственных услуг.
4. Внесение изменений и дополнений в Реестр государственных услуг, а также 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 Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года №191-р.».

Источник: Постановление Правительства КР «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года №85

Параллельно шла работа над проектом Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», принятие которого было важным для придания законодательной основы реформам в сфере услуг.

Разработанный проект закона был одобрен постановлением Правительства Кыргызской Республики «О проекте Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» от 30 апреля 2012 года №264 и направлен на рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

После систематизации государственных услуг и утверждения Единого реестра актуальной стала задача стандартизации государственных услуг.

Начальным шагом к разработке стандартов послужило Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 сентября 2012 года №603, которым был утвержден Типовой стандарт государственных услуг и Инструкция по разработке стандарта государственных услуг.

Согласно пункта 2 Инструкции по разработке стандарта государственных услуг, утвержденной постановлением Правительства КР «О Типовом стандарте государственных услуг» от 3 сентября 2012 года №603, стандарт государственной услуги предназначен для потребителей государственных услуг (физических и юридических лиц).

Для этого стандарт устанавливает все необходимые для потребителя условия получения услуги. В их числе:

– исчерпывающий перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги;
– параметры качества услуги;
– способ получения услуги;
– способы информирования потребителей о получении услуги;
– сроки предоставления услуги;
– стоимость платной услуги;
– порядок обжалования в случаях нарушения стандарта услуги и исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги, а также оснований для отказа в предоставлении государственной услуги.

Следующим правовым актом, важным для формирования правовых основ сферы услуг, стало постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 3 июня 2014 года. Данным актом Правительство начало утверждать рекомендованные Межведомственной комиссией проекты стандартов государственных услуг.

Регламентация и оптимизация внутриведомственных и межведомственных процессов, связанных с предоставлением государственных услуг населению и юридическим лицам, является одним из этапов оптимизации системы предоставления государственных услуг.

Из постановления Правительства Кыргызской Республики об утверждении стандартов государственных услуг

«2. Государственным органам исполнительной власти Кыргызской Республики:

– руководствоваться и соблюдать стандарты государственных услуг, утвержденные пунктом 1 настоящего постановления;
– размещать стандарты государственных услуг на веб-сайтах и информационных стендах.

3. Установить, что контроль за соблюдением стандартов государственных услуг осуществляется уполномоченными государственными органами, на которых возлагается ответственность за стандартизацию ведомственных государственных услуг…».

Источник: Постановление Правительства КР «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 3 июня 2014 года №303.

В связи с этим, с целью упорядочения и оптимизации административно-управленческих и иных действий, совершаемых в процессе предоставления государственных (муниципальных) услуг, был разработан и утвержден распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 июля 2014 года №287-р Типовой административный регламент государственной услуги.

Внедрение административных регламентов государственной (муниципальной) услуги позволит упорядочить данные действия, устранить избыточные процедуры (действия), определить требования и обеспечить регулирование межведомственного и внутриведомственного взаимодействия в процессе предоставления государственных услуг, конкретизировать основания для принятия решений в процессе предоставления государственных услуг, повысить открытость принятия и реализации решений. Это также повысит персональную ответственность сотрудников и должностных лиц государственных органов, задействованных в процессе предоставления государственных услуг.

Из постановления Правительства Кыргызской Республики об утверждении Типового административного регламента государственной услуги

2. Государственным органам, предоставляющим государственные услуги:

– при разработке административных регламентов государственных услуг рассмотреть вопрос об оптимизации и устранении избыточных процедур (действий), совершаемых в процессе предоставления государственных услуг;
– обеспечить внедрение административных регламентов государственных услуг по мере их утверждения Правительством Кыргызской Республики;
– обеспечить информирование и доступ потребителей государственных услуг к содержанию административных регламентов государственных услуг, в том числе посредством размещения на веб-сайте.

Источник: Распоряжение Правительства КР от 22 июля 2014 года №287-р.

В целом, регламентация действий исполнителей государственных (муниципальных) услуг будет способствовать сокращению сроков их предоставления, повышению качества и эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг.

Одним из важных для проведения целостной работы в сфере реформирования системы государственных и муниципальных услуг стало постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления муниципальных услуг» от 3 июня 2014 года №302, которым был утвержден алгоритм действий по реформированию муниципальной сферы предоставления услуг.

Особенностью реформирования системы муниципальных услуг было проведение классификации муниципальных услуг на базовые и дополнительные. Где базовые муниципальные услуги должны были быть сосредоточены в базовом реестре муници-

пальных услуг, утверждаемом Правительством страны, и оказываемые органами местного самоуправления по единому стандарту независимо от места проживания потребителя. А дополнительные – в местных реестрах муниципальных услуг, формируемые и утверждаемые самостоятельно органами местного самоуправления с учетом индивидуальных особенностей территории и имеющихся ресурсов.

В правовом каркасе системы государственных и муниципальных услуг ключевым звеном стал Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах». Он был принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и подписан Президентом страны 17 июля 2014 года №139.

Закон определил основные понятия в сфере государственных и муниципальных услуг, установил основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, а также определяет основания, критерии и порядок формирования реестров государственных и муниципальных услуг, стандартов и административных регламентов их предоставления.

Определение государственной услуги

Государственная услуга - результат деятельности государственных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запроса физических и юридических лиц и направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений.

Источник: Закон КР «О государственных и муниципальных услугах», Статья 3.

Таким образом, в Кыргызской Республике выстраивается нормативная правовая база предоставления государственных и муниципальных услуг, которую составляют:

– Конституция Кыргызской Республики;
– Законы Кыргызской Республики;
– Указы Президента Кыргызской Республики;
– Постановления Правительства Кыргызской Республики.

IV. ПРАКТИКА ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

4.1. Методологические подходы к оптимизации государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике

Оптимизация государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике основывается на нескольких методологических подходах.

Первый подход относится к классификации всех видов «услуг», которые, так или иначе, имели место в практике деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызстана.

Классификацию услуг можно представить с помощью большого круга и трех малых пересекающихся кругов внутри большого круга, которые обозначают различные виды услуг.

Рисунок 2. Многообразие ситуаций с предоставлением услуг

Большой круг показывает потенциальные услуги, внутри которого могут находиться все другие услуги.

Три малых и пересекающихся круга обозначают:

1. Выраженные в потребностях (необходимые) услуги.
2. Законные (обязательные для исполнителей) услуги.
3. Реализуемые (реально поставляемые) услуги.

В верхнем круге (1. Услуги, необходимые получателю) можно выделить три следующих класса услуг:

а) необходимые для получателей и реализуемые услуги;
б) законно необходимые, но не реализуемые услуги;
в) необходимые, но не предоставляемые.

В левом круге (2. Услуги, закрепленные в НПА) также можно выделить три класса услуг:

а) законно необходимые, но нереализуемые услуги;
б) избыточные услуги по закону;
в) ненужные (излишние) услуги по закону.

Нижний круг (3. Фактические услуги поставщиков) также состоит из трех классов услуг:

а) необходимые для получателей и реализуемые услуги;
б) законные, но ненужные потребителям;
в) не законные и ненужные потребителям.

Таким образом, существуют услуги, которые:

а) потребителям необходимы, но нет исполнителей услуг;
б) обязательны по закону, но также отсутствуют исполнители услуг;
в) предлагаются, но у потребителей услуг в них нет потребности (такие услуги являются навязанными).

Совершенно ясно, что навязанные платные услуги, особенно если они оказываются с использованием государственных ресурсов, должны быть отменены. Причиной их существования часто является рентоориентированное поведение субъектов, предоставляющих такие услуги. Естественно, общество заинтересовано в том, чтобы исключить все избыточные обязательные услуги, путем их перевода в класс необязательных либо полным их исключением.

Второй методический подход к оптимизации государственных и муниципальных услуг состоял в выборе критериев, по которым принималось решение об отнесении к категории «Услуг».

Критерии вырабатывались, исходя из следующих принципов:

1. Во главу угла ставится человек и его интересы в получении услуг.
2. Снижение влияния рентоориентированности исполнителей услуг.
3. Ориентация на сближение необходимых, законных и реализуемых (реальных) услуг.

В результате многочисленных консультаций в обществе и экспертной среде были выработаны следующие семь критериев:

1) Наличие запроса от физических и юридических лиц на получение соответствующей государственной и муниципальной услуги.
2) Наличие установленной законодательством Кыргызской Республики компетенции государственного органа или органа местного самоуправления предоставлять данную услугу и обязательств, вытекающих из Конституции Кыргызской Республики и нормативных правовых актов Кыргызской Республики.
3) Предоставление соответствующей государственной или муниципальной услуги только данным государственным органом или органом местного самоуправления.
4) Целостность государственной или муниципальной услуги, непосредственно связанной с данным государственным органом или органом местного самоуправления;
5) Возможность стандартизации государственной или муниципальной услуги.
6) Предоставление государственной или муниципальной услуги, имеющей коммерческий характер и направленной на пополнение специальных средств государственного органа или органа местного самоуправления, изучение возможности передачи ее на аутсорсинг (исполнение такой функции передается в негосударственный сектор). В случае установления возможности передачи услуги на аутсорсинг в полном объеме, она исключается из перечня.
7) Конечный результат (вид или тип результата), получаемый потребителем государственной или муниципальной услуги.

Третий методический подход к оптимизации государственных и муниципальных услуг состоял в выработке критериев для определения платности услуг для потребителей.

Критерии вырабатывались, исходя из следующих принципов:

1. Услуги, реализующие конституционные права граждан, должны быть бесплатными;
2. Услуги, обеспечивающие содействие гражданам и организациям в реализации их законных обязанностей, должны быть бесплатными;
3. Услуги, реализующие законные интересы граждан и организаций, могут оказываться на платной основе.
4. Стоимость государственной услуги не может превышать нормативных затрат на ее производство и предоставление.

В результате многочисленных консультаций, проведенных в обществе и экспертной среде, были выработаны следующие пять критериев для определения платности услуг для потребителей:

1) получение государственной услуги предоставляет ее потребителю право заниматься в последующем коммерческой деятельностью;
2) получение государственной услуги предоставляет ее потребителю право на владение (управление) объектами и предметами повышенной опасности для общества (оружием, автомобилем и т.д.);
3) государственная услуга предоставляется повторно одному и тому же потребителю при условии, если данная услуга ранее предоставлялась бесплатно (в случае утери, порчи полученных документов, выдачи дубликатов документов и т.п.);
4) предоставление государственной услуги осуществляется сверх установленных стандартных требований к государственной услуге (по срочности получения услуги, комфортности, месту и т.д.);

5) предоставление государственной услуги не затрагивает обязательства государства, определенные Конституцией Кыргызской Республики.

Эти методологические подходы были положены в основу подготовки реестров (перечня) государственных и муниципальных услуг.

Четвертый методический подход к оптимизации государственных и муниципальных услуг заключался в разделении процесса предоставления государственных услуг в организации исполнителем услуг на две связанные части: фронт-офис и бэк-офис.

Первая часть, фронт-офис, связана с процессами и действиями взаимодействия потребителей государственных и муниципальных услуг с исполнителем услуги, т.е. имеет отношение к непосредственному оказанию услуги. Это видимая сторона деятельности исполнителя услуги, которая доступна всем потребителям. Практически, фронт-офис включает не только место или зону помещения организации-исполнителя государственной и муниципальной услуги, где потребители услуг подают свои обращения, их регистрируют и получают услугу, но место, где они имеют доступ к описанию порядка и условий получения услуг, результата услуги, формам и образцам документов, различной справочной информации и т.д.

Вторая часть, бэк-офис, имеет отношение к внутренним рабочим процессам в организации-исполнителе услуг. Эта часть процесса предоставления государственной или муниципальной услуги практически недоступна, закрыта для потребителей услуг. Бэк-офис составляют не только подразделения организации-исполнителя услуг, непосредственно участвующие в подготовке услуги (обработки документации, принятии решении и т.д.), но и внешние организации, участвующие в предоставлении услуги, а также совокупность нормативных, методических, инструктивных документов, регламентирующих процесс предоставления услуги.

Эти две стороны процесса предоставления государственных и муниципальных услуг отражаются в разработке стандартов и административных регламентов каждой государственной и муниципальной услуги.

Пятый методический подход к оптимизации государственных и муниципальных услуг состоял в создании открытого и постоянно действующего организационного механизма работы с системой государственных и муниципальных услуг. Он представляет систему различных политических, административных, консультативно-совещательных и экспертных организаций, объединенных согласованными процедурами деятельности.

Наконец, шестой методический подход состоял во включении в процессе оптимизации государственных и муниципальных услуг самих получателей государственных и муниципальных услуг, как ключевых субъектов. Это обеспечивается не только участием представителей неправительственных организаций и бизнеса в работе различных комиссий, но и их участием в публичном обсуждении проектов документов оптимизации государственных и муниципальных услуг, размещением их на веб-сайтах государственных органов, а также освещением этого процесса в средствах массовой информации.

Именно эти подходы позволили добиться существенных успехов в оптимизации системы государственных услуг в Кыргызстане.

Ниже раскрывается порядок работы организационного механизма.

1. Подготовка реестра государственных услуг. Формирование единого систематизированного реестра проходило поэтапно. На рисунке 3 изображена общая схема формирования единого систематизированного реестра государственных услуг.

Первичную инвентаризацию (ревизию) государственных услуг осуществляли ведомственные рабочие комиссии, образованные решениями руководителей государственных органов (учреждения), с обязательным включением в ее состав представителей гражданского и бизнес-сообществ, при этом они должны были составлять не менее половины от общего числа членов комиссии.

Эта работа проводилась в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года №129.

Весь процесс проведения первичной инвентаризации государственных услуг и формирование ведомственного перечня государственных услуг можно разделить на 5 шагов:

1-й шаг: проведение предварительного сбора и анализа нормативных правовых и иных документов, регламентирующих деятельность государственного органа.

На основе изучения и анализа перечня документов формируется первичный список государственных услуг в соответствии с таблицей 3.

Таблица 3. Первичный список государственных услуг

№	Наименование государственной услуги	НПА, включая статью или пункт, на основании которого предоставляется государственная услуга	Конечный результат (продукт), получаемый потребителем государственной услуги	Платность или бесплатность и реквизиты акта, на основании которого в настоящее время взимается плата

2-й шаг: проведение оптимизации предоставления каждой государственной услуги (см. схема 1):

– по процедурам - с целью возможности их упрощения (или укрупнения действий);
– по ведомствам - с целью возможности исключения из процедуры.

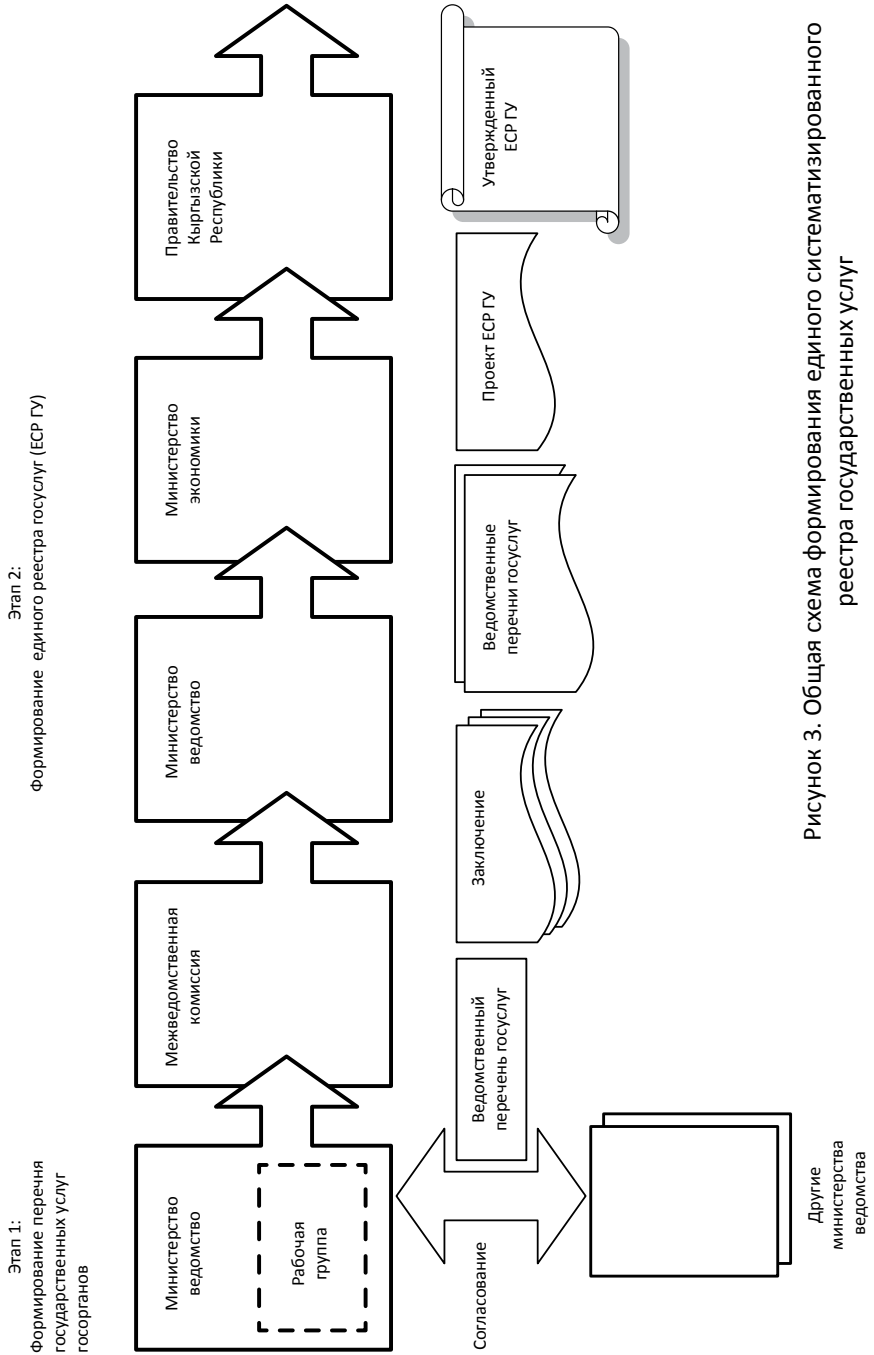
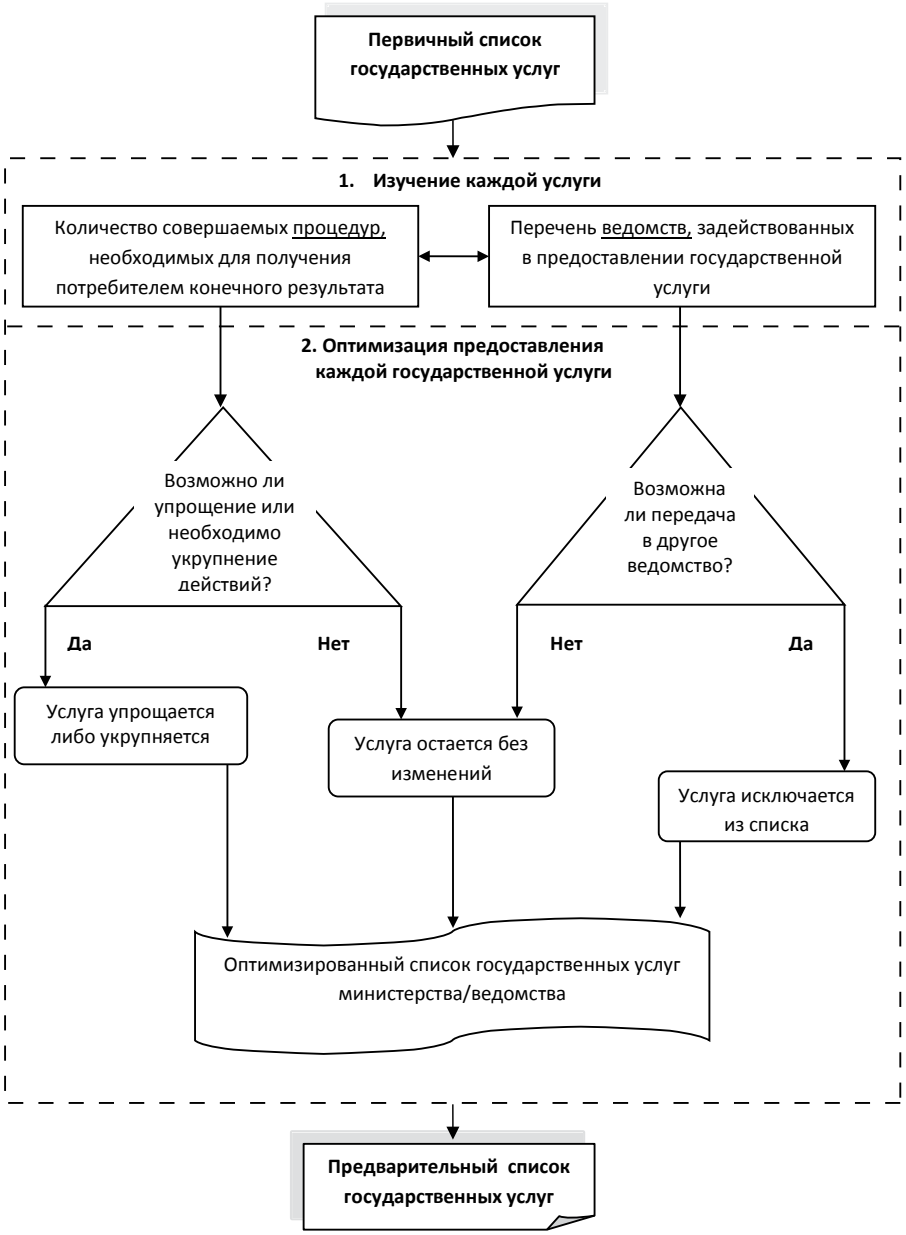


Рисунок 3. Общая схема формирования единого систематизированного реестра государственных услуг

Схема 1

Шаг 2: Оптимизация ведомственного перечня государственных услуг рабочей комиссией



3-й шаг: проведение анализа каждой государственной услуги на соответствие семи критериям (см. схема 2);

4-й шаг: определение обоснований для бесплатности и платности государственных услуг (см. схема 3);

5-й шаг: формирование проекта ведомственного перечня государственных услуг и согласование с государственными органами на предмет устранения дублирования.

Согласованный ведомственный перечень государственных услуг утверждается руководителем государственного органа и направляется на рассмотрение Межведомственной комиссии по формированию единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг.

Формирование единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг происходило в следующей последовательности:

1. Министерство экономики Кыргызской Республики, как рабочий орган Межведомственной комиссии, проводит анализ полноты материалов, представленных органами исполнительной власти на рассмотрение Межведомственной комиссии, формирует повестку дня Межведомственной комиссии, проект заключения Межведомственной комиссии.

Для рассмотрения на заседании Межведомственной комиссии к ведомственному перечню государственных услуг обязательно прилагаются следующие материалы:

1) справка-обоснование о необходимости включения соответствующей государственной услуги в единый систематизированный реестр (перечень) государственных услуг;
2) аналитическая записка о круге потребителей, заинтересованных в получении государственной услуги, либо обязательств государственного органа (учреждения), вытекающих из Конституции Кыргызской Республики и нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
3) информационная таблица о соответствии критериям, установленным настоящим Положением;

Схема 2

Шаг 3: Анализ предварительного списка государственных услуг на соответствие установленным семи критериям

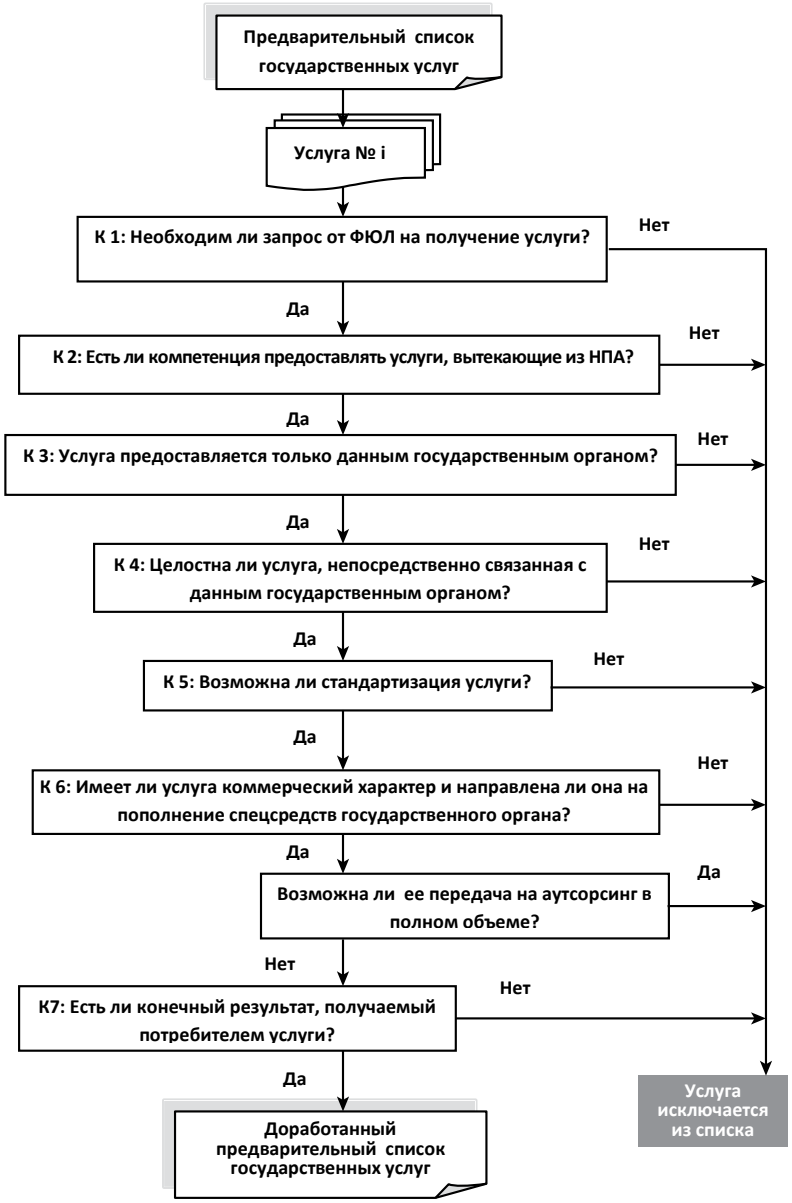
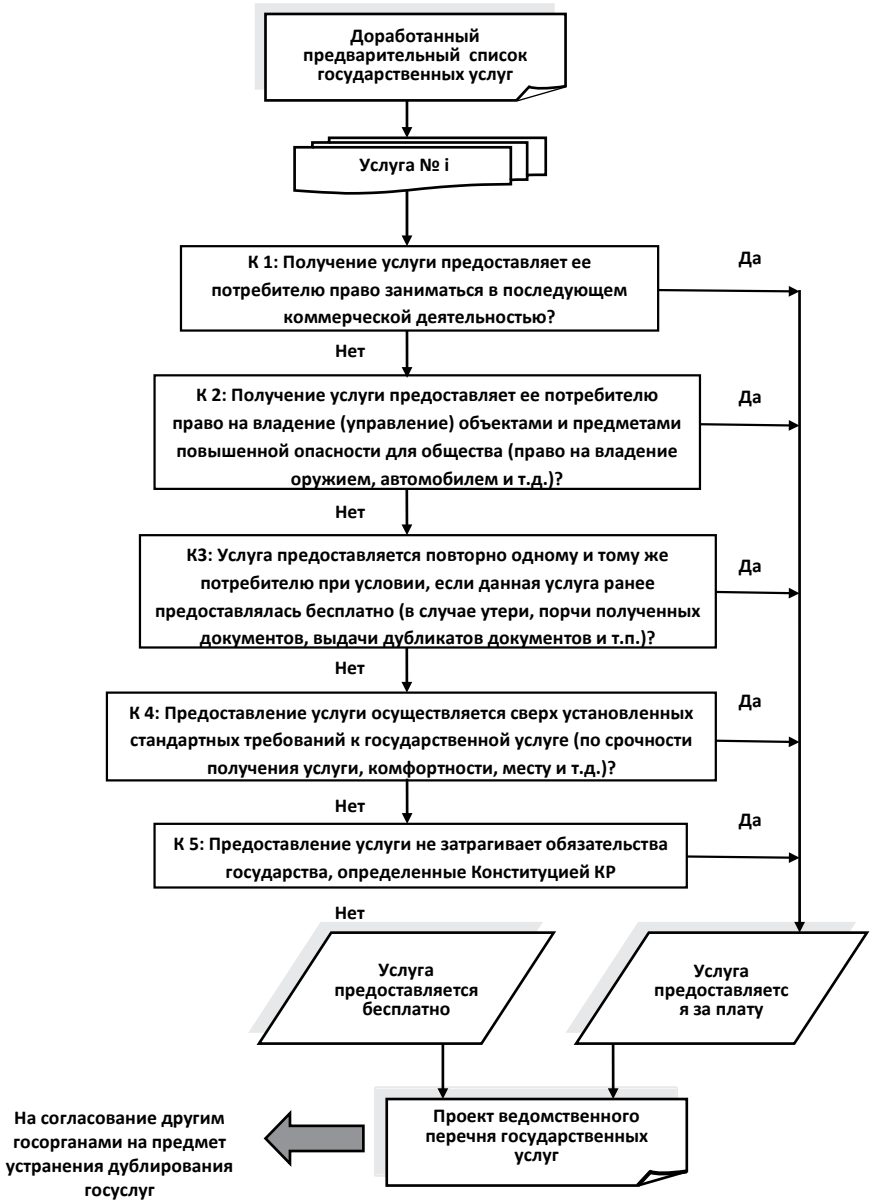


Схема 3

Шаг 4: Разделение государственных услуг по платности/бесплатности



4) информация о прохождении согласования с другими государственными органами на предмет устранения дублирования;
5) общие бюджетные расходы, необходимые для оказания государственной услуги на бесплатной основе;
6) обоснование предоставления государственной услуги потребителям на платной основе с расчетами стоимости государственной услуги, согласованными с уполномоченным органом по антимонопольному регулированию;
7) список нормативных правовых актов, требующих внесения изменений, дополнений или отмены, и список государственных услуг, рекомендованных для передачи в аутсорсинг.

Отсутствие хотя бы одного из документов, обязательных для приложения к перечню государственных услуг, является основанием для вынесения Межведомственной комиссией отказа в рассмотрении до полной комплектации требуемых материалов.

2. По итогам рассмотрения ведомственных перечней государственных услуг, представленных государственными органами (учреждениями), Межведомственной комиссией выносится одно из решений (заключение):

1) согласиться с включением государственной услуги в Единый систематизированный реестр (перечень) государственных услуг, либо
2) отказать во включении государственной услуги в Единый систематизированный реестр (перечень) государственных услуг.

3. Государственные органы после получения положительного заключения Межведомственной комиссии и учета соответствующих рекомендаций вносят ведомственные перечни государственных услуг в Министерство экономики Кыргызской Республики для систематизации, подготовки и внесения в установленном порядке соответствующего проекта нормативного правового акта в Правительство Кыргызской Республики.

4. Министерство экономики Кыргызской Республики обобщает все ведомственные перечни в проект единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг и вносит на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики.

Сформированный таким образом Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, был утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года №85. Он вступил в силу 1 июля 2012 года.

При внесении изменений и дополнений в Реестр государственных услуг применяется тот же порядок, что и при формировании Единого реестра государственных услуг. Эти процедуры были зафиксированы в Положении о порядке формирования Единого реестра (перечня) государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями Кыргызской Республики, утвержденного постановления Правительства Кыргызской Республики от 31 марта 2011 года № 129.

По аналогичной методике формировался и проект Базового реестра муниципальных услуг.

Инициативой по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг обладают уполномоченные органы, государственные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, муниципальные учреждения и общественные организации.

При этом инициаторы внесения изменений обращаются с запросом о внесении изменений в реестры государственных или муниципальных услуг в уполномоченный орган, а уполномоченный орган на основании запроса инициирует внесение изменений в реестры государственных или муниципальных услуг, либо дает мотивированный отказ. При этом отказ в адрес обществен-

ных организаций может быть обжалован в порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики.

Пример инициативы о внесении изменений в Единый реестр (перечень государственных услуг)

Министерство экономики
Кыргызской Республики

Настоящим, во исполнение пункта 12 Положения о порядке формирования Единого систематизированного реестра государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 марта 2011 года №129, направляем Вам разработанный Министерством юстиции проект постановления Правительства «О внесении дополнений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года №85» для внесения на рассмотрение Межведомственной комиссии по оптимизации государственных и муниципальных услуг.

Приложения:

1. Справка-обоснование.
2. Сравнительная таблица.
3. Аналитическая записка о круге потребителей услуги.
4. Лист согласования с другими государственными органами на предмет устранения дублирования.
5. Общие бюджетные расходы, необходимые для оказания государственной услуги на бесплатной основе.
6. Список нормативных правовых актов, требующих внесения изменений, дополнений или отмены.

Заместитель министра юстиции

2. Стандарты государственных и муниципальных услуг. Стандарт государственной и муниципальной услуги представляет систематизированный набор требований, утверждаемых Правительством Кыргызской Республики, предъявляемых к государственной или муниципальной услуге и определяющих процедуры взаимодействия исполнителей государственной или муниципальной услуги с потребителями услуг.

Учитывая, что это главный документ фронт-офиса для исполнителя услуги, стандарт государственной и муниципальной услуги в обязательном порядке должен содержать информацию, которая необходима потребителям.

После ряда экспертных обсуждений проекта стандарта, был выработан перечень сведений, которые должны содержать стандарты государственных и муниципальных услуг. Они были разделены на четыре раздела.

В первом разделе указываются следующие паспортные данные услуги:

1. Наименование услуги.
2. Полное наименование органа, оказывающего услугу.
3. Получатели услуг.
4. Правовые основания получения услуги.
5. Конечный результат предоставляемой услуги.
6. Условия предоставления услуги.
7. Срок предоставления услуги.

Во втором разделе описываются:

1. Информирование об услугах.
2. Способы распространения информации об услуге.

Третий раздел регламентирует обслуживание и оказание услуги:

1. Общение с посетителями.
2. Способы обеспечения конфиденциальности.
3. Перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги.
4. Стоимость платной услуги.
5. Параметры качества услуги.

6. Предоставление услуг в электронном формате.

Четвертый раздел регулирует следующие вопросы:

1. Отказ в предоставлении государственной услуги.
2. Порядок обжалования.

Эта структура проекта стандарта была положена в основу Типового стандарта государственной и муниципальной услуги, одобрена Межведомственной комиссией по оптимизации государственных и муниципальных услуг и утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 сентября 2012 года № 603[29].

Одновременно была утверждена и Инструкция по разработке стандарта государственных и муниципальных услуг, которой руководствовались ведомственные комиссии при подготовке проектов стандартов ведомственных услуг, включенных в Единый реестр государственных услуг.

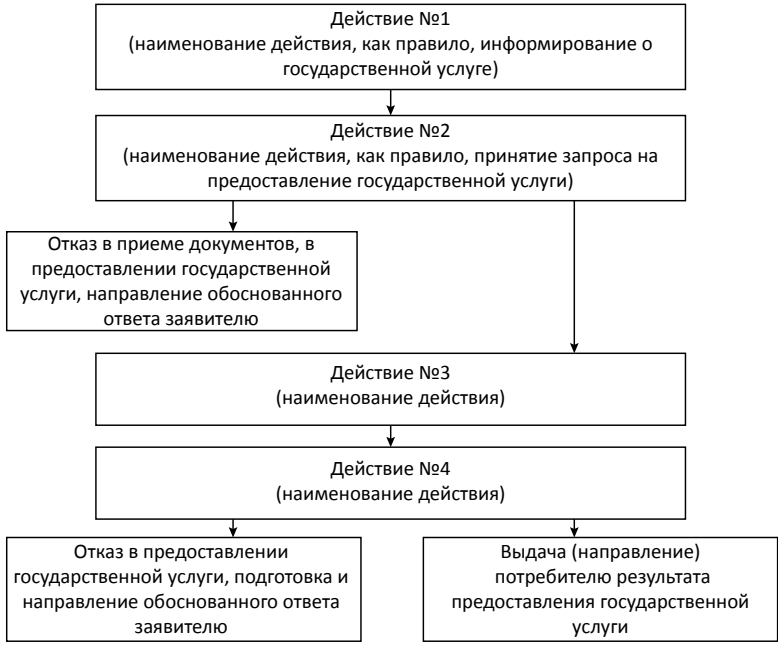
3. Административные регламенты государственных и муниципальных услуг. Административный регламент представляет собой документ организации, оказывающей услугу, утвержденный в установленном порядке. Он содержит описание действий по производству и предоставлению услуги, обеспечивающих исполнение стандарта государственной услуги.

Как основной документ бэк-офиса, имеет задачу не только описания существующих процессов по оказанию услуги, но и выявление и закрепление возможностей оптимизации её предоставления в интересах потребителя услуги, в том числе сокращение затрат времени на предоставление услуги, а также материальных, финансовых и человеческих ресурсов.

Экспертами была предложена последовательность действий по разработке административных регламентов предоставления государственных услуг, которая приведена схематично на рисунке ниже.

[29] Позднее в четвертый раздел был добавлен пункт «Периодичность пересмотра стандарта государственной услуги».

Рисунок 4. Блок-схема разработки административных регламентов



Так, при разработке административных регламентов предоставления государственных услуг государственный орган обязан обеспечить:

а) устранение избыточных административных процедур;
б) упрощение действий и административных процедур, включая уменьшение сроков их исполнения;
в) предоставление информации о действиях и об административных процедурах гражданам и организациям;
г) возможность установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

Было предложено, чтобы административный регламент пересматривался одновременно со стандартом данной государственной услуги, но не реже одного раза в три года.

Эти и другие методические подходы были положены в основу Типового административного регламента предоставления государственной усуги и Положения о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных услуг, утвержденных распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 июля 2014 года №287-р.

В настоящее время ведомственные рабочие комиссии государственных органов исполнительной власти проводят разработку проектов административных регламентов государственных услуг, вошедших в Единый реестр (перечень) государственных услуг.

4.2. Опыт проведения оптимизации системы государственных и муниципальных услуг

Реформирование системы предоставления государственных и муниципальных услуг, начатое Правительством Кыргызской Республики в 2011 году, направлено на придание нового качества взаимоотношениям между органами власти и получателями их услуг.

Необходимо отметить, что эти преобразования проводятся поэтапно, они связаны с реформами, проводимыми Правительством Кыргызской Республики в других сферах и оказывают на них позитивное влияние. Это укрепление институциональных основ обеспечения прав и свобод человека и гражданина, наполнение новым содержанием полномочий и функций органов исполнительной власти всех уровней, повышение их кадрового потенциала, укрепление взаимодействия органов власти, гражданского общества и бизнеса, противодействие коррупции и другие.

Для реформ в сфере государственных и муниципальных услуг основополагающее значение имело постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года №129. Определение понятия «государственная услуга», данное в этом документе, позволило отделить деятельность государственных органов по предоставлению государственных услуг от других функций государственных

органов исполнительной власти - контрольных, надзорных, разрешительных и вспомогательных функций и других.

Кроме этого, этот документ установил необходимость формирования нового реестра государственных услуг, определил этапы оптимизации системы государственных и муниципальных услуг, а также закрепил организационный механизм подготовки и принятия решений по оптимизации системы предоставления государственных услуг, что позволило начать практические работы.

За этот период государственные органы и их служащие, экспертное сообщество и гражданское общество, а также все, кто участвовал в этих работах, получили неоценимый опыт реформирования одного из сложных и одновременно важных сфер общественной жизни.

Ключевое значение для оптимизации системы предоставления государственных услуг имело создание организационного механизма рассмотрения и подготовки решений для Правительства Кыргызской Республики.

Его составили два типа комиссий. Первая, это Межведомственная комиссия по оптимизации государственных и муниципальных услуг, образованная на уровне Правительства Кыргызской Республики как консультативно-совещательный орган. Этот коллегиальный орган исполнительной власти был призван рассматривать конкретные вопросы, разрешение которых лежит в сфере ответственности нескольких ведомств. Поэтому в ее состав вошли представители министерств финансов, юстиции, экономики и других.

Основные задачи Межведомственной комиссии:

- содействие в формировании единого систематизированного перечня государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями Кыргызской Республики;
- выработка рекомендаций по совершенствованию критериев и механизмов систематизации государственных услуг, а также законодательства, регулирующего сферу предоставления государственных услуг.

Второй тип комиссий был образован на уровне государственных органов в виде ведомственных рабочих комиссий, возглавляемых статс-секретарями или руководителями аппаратов государственных органов. Эти комиссии формировались с участием представителей гражданского общества и бизнес-сообщества.

Компетенции ведомственной рабочей комиссии:

- формирование первичного перечня государственных услуг, предоставляемых государственным органом;
- проверка соответствия критериям отнесения к государственным услугам;
- обоснование платности предоставляемой государственной услуги и различных действий, связанных с ее предоставлением;
- подготовка обоснованных предложений для включения в единый систематизированный реестр (перечень) государственных услуг, предоставляемых государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями, либо планируемых к предоставлению физическим и юридическим лицам;
- проведение на постоянной основе мониторинга и анализа качества предоставления государственным органом и бюджетным учреждением государственных услуг.

На Министерство экономики Кыргызской Республики была возложена функция рабочего органа (секретариата) Межведомственной комиссии и связующего звена с ведомственными рабочими комиссиями государственных органов. Министерство провело большой объем работы по анализу полноты материалов, представляемых государственными органами исполнительной власти на рассмотрение Межведомственной комиссии, формировало повестку дня ее работы, проекты ее решений.

Начальные итоги работы Межведомственной комиссии

За период с июля 2011 года по январь 2012 года Межведомственная комиссия провела 12 заседаний, на которых были рассмотрены проекты ведомственных перечней государственных услуг 35 государственных органов и рекомендованы 386 государственных услуги для включения в Единый реестр (перечень) государственных услуг, из них 224 – платные услуги, 162 – бесплатные услуги.

Слаженную работу Межведомственной комиссии обеспечивал также Аппарат Правительства Кыргызской Республики. Реформистская позиция многих членов Межведомственной комиссии и представителей гражданского общества дала возможность Правительству Кыргызской Республики принять ключевые решения и начать изменять ситуацию с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Этим была решена проблема ведомственной разобщенности и координации усилий всех субъектов в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Все же главное направление работ составило формирование институционально-правовой базы системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Помимо постановления Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года №129, ее основу сегодня составляют:

- Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года;
- Постановления и распоряжения Правительства Кыргызской Республики:
  а) Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями от 10 февраля 2012 года №85;
  б) О Типовом стандарте государственных и муниципальных услуг от 3 сентября 2012 года №603;

в) О Типовом административном регламенте предоставления государственной услуги от 22 июля 2014 года №287-р и другие.

Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» стал базовым нормативно-правовым документом, регулирующим отношения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. Он был подготовлен по инициативе Правительства Кыргызской Республики. Его проект разрабатывался в течение 2011 года рабочей группой, в состав которой вошли представители Аппарата Правительства Кыргызской Республики, государственных органов, экспертного сообщества и гражданского общества.

Проект этого Закона обобщил наработанную практику в области оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, а также зарубежный опыт законодательного регулирования общественных отношений в сфере предоставления государственными и муниципальными органами услуг физическим и юридическим лицам.

В процессе продвижения проекта Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики его разработчики приобрели полезный опыт общественного лоббирования законопроектов, работы с соответствующими комитетами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, партийных фракций и сотрудниками Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Разработка центрального документа системы предоставления государственных услуг - Единого реестра (перечня) государственных услуг была начата в 2011 году. Нужно отметить, что эта работа опиралась на постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года №129, которое утвердило необходимую методическую базу, в том числе:

– порядок проведения ревизии (инвентаризации) и подготовки предварительного перечня государственных услуг;

– порядок формирования реестра государственных услуг;
– критерии отнесения к государственной услуге;
– критерии платности государственной услуги и другие.

Именно они позволили практически осуществить системные работы по оптимизации системы предоставления государственных услуг.

Учитывая новизну и сложность подготовки Единого реестра (перечня) государственных услуг, этот процесс сопровождался соответствующей образовательной поддержкой и экспертным сопровождением. Это позитивно сказалось для своевременного рассмотрения и утверждения Единого реестра государственных услуг.

Так, очень полезным оказался цикл обучающих семинаров, проведенных в мае – июне 2011 года. На этих семинарах члены ведомственных рабочих комиссий были ознакомлены с применением методологии оптимизации государственных услуг государственного органа, получали методические консультации экспертов. Эти обучающие мероприятия прошли около 100 чел.

Большое значение для формирования Единого реестра имели также встречи экспертов с членами ведомственных рабочих комиссий государственных органов, организованные Министерством экономики Кыргызской Республики во второй половине 2011 года. На этих встречах ведомственные перечни государственных услуг подвергались независимой экспертизе.

Привлечение экспертов к данной работе не только повышало качество разработки ведомственных перечней государственных услуг, но и практически было дополнительным экспертным содействием государственным органам и реальным отражением мнения возможных потребителей государственных услуг. По итогам экспертиз, доработанные ведомственные перечни направлялись на согласование другим государственным органам на предмет устранения дублирования и после этого представлялись на рассмотрение Межведомственной комиссии по оптимизации государственных и муниципальных услуг.

В таблицах 4 и 5, в качестве примеров, приведен анализ государственной услуги на соответствие установленным критериям и определение ее платности или бесплатности.

Таблица 4. Анализ государственной услуги Министерства юстиции Кыргызской Республики «Изготовление и оформление залогового регистрационного свидетельства» на соответствие установленным критериям

Название критерия	Результат анализа
1. Наличие запроса от физических и юридических лиц на получение государственной услуги	Услуга оказывается только после подачи письменного заявления о регистрации
2. Наличие установленной законодательством компетенции госоргана предоставлять данную услугу и обязательств, вытекающих из Конституции и НПА КР	1) п/п «г» пункт 6 раздела 3 Положения о Министерстве юстиции КР, утвержденное постановлением Правительства КР от 15.12.09 г. №764. 2) абз. 2, 3 п. 7 Положения о Центральной залоговой регистрационной конторе при Министерстве юстиции КР (постановление Правительства КР от 07.02.09 г. №82)
3. Предоставление государственной услуги только данным государственным органом	В соответствии с абз. 11 ст. 3 и ст. 21 Закона КР «О залоге» Залоговая регистрационная контора – государственный регистрационный орган, обязанностью которого является регистрация и ведение компьютерной базы данных всех зарегистрированных залогов движимого имущества.
4. Целостность государственной услуги, непосредственно связанной с данным государственным органом	В соответствии с абз. 11 ст. 3 и ст. 21 Закона КР «О залоге» Залоговая регистрационная контора – государственный регистрационный орган, обязанностью которого является регистрация и ведение компьютерной базы данных всех зарегистрированных залогов движимого имущества.
5. Возможность стандартизации услуги	Услуга предоставляется в соответствии с Инструкцией о порядке регистрации движимого имущества залоговыми регистрационными конторами КР.
6. Предоставление услуги, имеющей коммерческий характер и направленной на пополнение спецсредств, изучение возможности передачи ее на аутсорсинг	1) Средства, поступающие от платных регистрационных услуг, направляются на содержание, развитие и материально-техническое обеспечение Министерства (постановление Правительства КР от 27 06.08 г. №343). 2) Передача данной услуги на аутсорсинг преждевременна ввиду того, что централизованное ведение Единого государственного реестра по залогам движимого имущества направлено на защиту интересов залогодержателя и обеспечения возврата кредита.
7. Конечный результат, получаемый потребителем услуги	Залоговое регистрационное свидетельство.

Таблица 5. Определение платности или бесплатности государственной услуги Министерства юстиции Кыргызской Республики «Изготовление и оформление залогового регистрационного свидетельства»

Название критерия	Результат анализа
1. Получение услуги предоставляет ее потребителю право заниматься в последующем коммерческой деятельностью	Да. После регистрации залога залогодателю выдается кредит (как правило, для занятия предпринимательской деятельностью)
2. Получение услуги предоставляет ее потребителю право на владение (управление) объектами и предметами повышенной опасности для общества (право на владение оружием, автомобилем и т.д.)	Нет

3. Услуга предоставляется повторно одному и тому же потребителю при условии, если данная услуга ранее предоставлялась бесплатно (в случае утери, порчи полученных документов, выдачи дубликатов и т.д.)	Нет
4. Предоставление услуги осуществляется сверх установленных стандартных требований к услуге (по срочности получения, комфортности и т.д.)	Нет
5. Предоставление услуги не затрагивает обязательства государства, определенные Конституцией КР по реализации конституционных прав граждан	Нет

В ходе этих работ была выработана также структура Единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг. Она представляла собой таблицу, которая имела следующее содержание:

1. Наименование государственной услуги.
2. Наименование уполномоченного государственного органа, ответственного за стандартизацию услуги.
3. Наименование уполномоченного государственного органа, предоставляющего государственную услугу.
4. Условия предоставления государственной услуги (платно или бесплатно).

Участие в составе большинства рабочих комиссий государственных органов членов общественных наблюдательных советов, представителей гражданского общества, а также независимая экспертиза способствовали формированию Единого реестра государственных услуг не по принципу «предложение», а «спроса», т.е. ориентированности на реальные потребности.

В результате интенсивно проведенной работы в марте 2012 года Правительство Кыргызской Республики утвердило Единый систематизированный реестр в составе 386 государственных услуг. В настоящее время Единый реестр включает 398 государственных услуг (156 – бесплатных, 242 – платных). Все услуги, вошедшие в Единый реестр, структурно объединены в 9 однородных групп.

Структура Единого реестра (перечня) государственных услуг:

1. Образовательные и культурные (122 наименования).
2. Медицинские (24 наименования).
3. Социальные (27 наименований).
4. Регистрация, выдача справок и других документов, а также копий (90 наименований).
5. Исследования, анализ, оценка и экспертиза (40 наименований).
6. Предоставление информации (57 наименований).
7. Печать, копирование, издания (6 наименований).
8. Обеспечение безопасности и хранения (16 наименований).
9. Другие услуги (8 наименований).

В качестве примера в таблице 6 приведен фрагмент Единого реестра (перечня) государственных услуг.

Таблица 6. Фрагмент Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями

№ п/п	Наименование государственной услуги	Уполномоченный госорган, ответственный за стандартизацию госуслуги	Государственные органы и организации, предоставляющие данные услуги	Условие предоставления государственной услуги (платность или бесплатность)
Глава 1. Образовательные и культурные услуги				
	Предоставление дошкольного образования	Минобразования и науки КР	Минобразования и науки КР	Бесплатно
	Предоставление дошкольного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья	Минобразования и науки КР	Минобразования и науки КР	Бесплатно
	Предоставление дошкольного образования, воспитания и содержания детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей	Минобразования и науки КР	Минобразования и науки КР	Бесплатно
	Предоставление курсов по предшкольной подготовке детей к обучению в школе (4 мес.)	Минобразования и науки КР	Минобразования и науки КР	Бесплатно
	Предоставление дополнительного образования для детей дошкольного возраста в пределах установленной квоты (госзаказа)	Минобразования и науки КР	Минобразования и науки КР	Бесплатно
	Предоставление дополнительного образования для детей дошкольного возраста вне квоты и/или сверх установленного государственного образовательного стандарта дошкольного образования	Минобразования и науки КР	Минобразования и науки КР	Платно

Таблица 7. Распределение государственных услуг между государственными органами в Едином реестре, на 01.09.2014

Название министерств	Число услуг	Название ведомств	Число услуг
1. Минобразования	93	Госрегистр	42
2. Минздрав	49	Кыргызпатент	12
3. Минкультуры	34	Выс. аттест. ком.	7
4. Мин. иностр. дел	32	ГосСлИспНаказ.	4
5. Минсельхоз	26	ГосагентООСЛХ	4
6. Минсоцразвитие	22	Госгеология	2
7. Минтруд	13	Госагентство связи	2
8. Минюст	12	Госфизкультура	2
9. Минэконом	11	Соцфонд	2

10. Мин. чрезв. ситуаций	8	Нацстатком	2
11. Мин. внутр. дел	6	Гостамслужба	2
12. Минтранспорт	6	ФондОбзМедСтрах	1
13. Минобороны	2	ГосКомНацБезоп	1
14. Минфин	1		
Итого:	**315**		**83**
Всего:	**398**		

Полные сведения о государственных услугах, включенных в Единый реестр, доступны на веб-сайте Министерства экономики Кыргызской Республики, а об услугах, предоставляемых государственными органами исполнительной власти, размещены также на их веб-сайтах.

В 2012 году Министерство экономики Кыргызской Республики организовало изучение вопросов, связанных со стандартизацией государственных услуг. При проработке этих вопросов рабочей группой был изучен имевшийся зарубежный опыт и разработан проект типового стандарта государственной услуги. Он учитывал специфику принятого на тот момент Единого реестра государственных услуг и другие особенности предоставления государственных услуг. В частности, было предложено, что стандарт должен быть ориентирован на потребителей услуг и содержать доступные сведения, необходимые для получения услуги.

Сведения, включаемые в стандарт государственной услуги, были разделены на следующие четыре группы (раздела):

1. Паспорт государственной услуги.
2. Информирование получателей государственной услуги.
3. Обслуживание и оказание государственной услуги.
4. Отказ в предоставлении государственной услуги и порядок обжалования.

После ряда экспертных обсуждений, рассмотрения и одобрения Межведомственной комиссии по оптимизации государственных услуг такой документ был утвержден постановлением Правительства КР «О Типовом стандарте государственных услуг» от 3 сентября 2012 года №603.

Данным постановлением были утверждены Типовой стандарт государственных услуг и Инструкция по его разработке. Форма Типового стандарта государственной услуги приведена в приложении № 3.

При организации работ по стандартизации государственных услуг был использован опыт, приобретенный при подготовке Единого реестра государственных услуг.

Так, практическим работам по подготовке проектов стандартов государственных услуг в государственных органах, ответственных за стандартизацию государственных услуг, предшествовали серия консультационно-методических и организационно-обучающих мероприятий для членов ведомственных рабочих комиссий, которые были проведены в первой половине 2013 года.

Это позволило к концу 2013 года всем государственным органам, оказывающих услуги, подготовить проекты стандартов оказываемых ими услуг.

В таблице 8 приведен пример проекта стандарта государственной услуги, составленного по утвержденной Инструкции.

Таблица 8. Пример проекта стандарта государственной услуги

1. Паспорт государственной услуги	
1. Наименование услуги	Индексирование авторефератов, диссертаций (статей) по УДК (универсально-десятичная классификация). Глава 9, пункт 6 Единого реестра государственных услуг.
2. Полное наименование государственного органа (учреждения), предоставляющего услуги	Министерство культуры информации и туризма (далее - МКИТ). Государственные библиотеки Кыргызской Республики. Список учреждений вместе со стандартом государственной услуги выставлены на информационных стендах и сайте МКИТ.

3. Получатели государственной услуги	Граждане Кыргызской Республики с 18 лет, иностранные граждане, имеющие регистрацию в Кыргызской Республике.
4. Правовые основания получения государственной услуги	Закон КР «О библиотечном деле», ст. 7; Устав библиотек.
5. Конечный результат предоставляемой государственной услуги	Присваивается индекс по УДК на документе.
6. Условия предоставления государственной услуги	Предоставление услуги потребителю осуществляется: в помещении, отвечающем установленным санитарным нормам; при наличии беспрепятственного доступа всех граждан в здание и к санитарно-гигиеническим помещениям (туалетам, умывальным комнатам), в т.ч. для лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее - ЛОВЗ) с оборудованием (зданий, помещений) пандусами, поручнями; по предварительной договоренности; организации располагают местами для ожидания, туалетами (в регионах при невозможности подключения к центральному водопроводу и канализации - надворными), отоплением, водопроводом, телефоном; льготные категории граждан (УВОВ, ИВОВ, труженики тыла, ЛОВЗ, беременные женщины) обслуживаются вне очереди. Для удобства посетителей в месте предоставления услуги должен иметься перечень документов и образцов заявлений, необходимых для приобретения услуги.
7. Срок предоставления государственной услуги	Общий срок предоставления услуги не более 30 минут. Время на прием документов не более 10 мин. Время на выдачу результата услуги не более 10 минут.

2. Информирование получателей государственной услугой	
8. Информирование об услугах, предоставляемых потребителю (перечень необходимой информации), включая информацию о государственном органе, ответственном за стандартизацию государственных услуг, входящих в его компетенцию	Информацию о государственной услуге можно получить: МКИТ: 720040, г. Бишкек, ул. Пушкина, 78. График работы: с 9-00 до 18-00, выходные – суббота, воскресенье. Обеденный перерыв – с 12 часов 30 мин. до 13 часов 30 мин. На официальных сайтах МКИТ и Национальной библиотеки КР: www.minculture.gov.kg, www.nlkr.gov.kg. В общественной приемной МКИТ. При личном обращении в библиотеки МКИТ. При письменном обращении: посредством почтовой и электронной связи (nlkr@list.ru). График работы библиотек, их адреса и контактные данные, банковские реквизиты размещаются на официальном сайте МКИТ и Национальной библиотеки КР, а также на информационных стендах республиканских и областных библиотек. Информация предоставляется на государственном и официальном языках.
9. Способы распространения информации об услуге (характеризовать или перечислить все возможные способы)	Распространение информации об оказываемой услуге может осуществляться через: официальные сайты МКИТ и Национальной библиотеки КР: www.minculture.gov.kg, www.nlkr.gov.kg стенды, буклеты и брошюры, имеющиеся в МКИТ и республиканских и областных библиотеках; по телефону (номера телефонов размещаются на стендах, сайтах МКИТ и Национальной библиотеки КР). Информация распространяется на государственном и официальном языках.
3. Обслуживание и оказание государственной услуги	
10. Общение с посетителями	На всех кабинетах МКИТ и учреждениях культуры имеются информационные таблички с указанием ФИО и сферы ответственности.

	При общении с посетителями сотрудники МКИТ и учреждений культуры соблюдают основные принципы этики: быть вежливым, доброжелательным, корректным, терпеливым, принципиальным, стремиться глубоко разобраться в существе вопроса, уметь выслушать собеседника и понять его позицию, а также взвешивать и аргументировать принимаемые решения; все сотрудники соблюдают должностные инструкции (функциональные обязанности) и профессионально-этические нормы, не допускающие нарушения действующего законодательства, обеспечивающие этичность, независимость и объективность по отношению к гражданам, исключающие конфликт интересов. Для лиц с особыми нуждами (ЛОВЗ по слуху и зрению и опорно-двигательной системы, беременные женщины) общение и предоставление услуги производится в понятной и доступной для них форме.
11. Способы обеспечения конфиденциальности	Информация о потребителе может быть предоставлена только по основаниям, предусмотренным в законодательстве КР.
12. Перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя государственнной услуги	Для получения данной услуги гражданам КР и иностранным гражданам необходимо предоставить паспорт. Иностранным гражданам также необходимо предоставить листок регистрации. При получении государственной услуги со стороны потребителя необходимо предоставить документ (диссертация, статья, авторефераты) для присваивания индекса по УДК.
13. Стоимость платной государственной услуги	Услуга оказывается на платной основе. Стоимость услуги утверждается руководством МКИТ при согласовании с уполномоченным органом по анти-монопольной политике при Правительстве КР. Прейскурант цен на услугу вместе со стандартом

	государственной услуги размещен на официальных сайтах МКИТ и Национальной библиотеки КР, а также на информационных стендах в местах предоставления услуги.
14. Параметры качества государственной услуги	Качество предоставления государственной услуги определяется следующими критериями: актуальность для пользователя; достоверность и своевременность, в соответствии с условиями и сроками предоставления услуги, заявленными в стандарте оказываемой услуги; недопущение дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических и иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств к потребителям услуги; доступность, истребование у граждан только тех документов для получения услуги, которые указаны в стандарте; соответствие условий предоставления услуги: доступ к зданию, помещению у лиц с ограниченными возможностями, наличие коммунально-бытовых удобств, удобный график для приема граждан, наличие и доступность информационной поддержки (в печатном и электронном форматах); корректность и вежливость сотрудников при оказании государственной услуги, помощь сотрудников в заполнении необходимых документов и консультирование в ходе всей процедуры оказания услуги. В МКИТ и государственных библиотеках КР имеется книга жалоб и предложений.
15. Предоставление услуг в электронном формате	Услуга может предоставляться в электронном формате частично (ведение переписки по электронной почте).

4. Отказ и обслуживание государственной услуги	
16. Отказ в предоставлении государственной услуги	Заявителю может быть отказано в услуге, если он не соответствует параметрам, указанным в п.3 и п. 12 настоящего стандарта.
17. Порядок обжалования	При ненадлежащем предоставлении услуги получатель имеет право обратиться с устной или письменной жалобой к руководству государственной библиотеки. Письменная жалоба подается в свободной форме и должна содержать ФИО получателя услуги, адрес проживания, № телефона, а также суть претензии, подпись получателя и дату. Уполномоченный сотрудник регистрирует жалобу в течение 1 рабочего дня и направляет на рассмотрение руководству. Рассмотрение жалоб и претензий осуществляется в установленном порядке руководством библиотеки. Срок рассмотрения письменного обращения и получения ответа не должен превышать 14 дней со дня его регистрации. В случае возникновения спорных вопросов по оказанию услуги получатель имеет право обратиться в установленном порядке к руководству МКИТ. При неудовлетворении принятым решением по жалобе получатель имеет право обжаловать решение в судебном порядке.

Министерство экономики Кыргызской Республики организовало проведение экспертизы всех проектов стандартов государственных услуг, разработанных в государственных органах.

Следует отметить, что экспертная работа организовывалась на различных этапах подготовки проектов стандартов государственных услуг. Вначале это проходило в форме консультаций членов ведомственных рабочих комиссий. Кроме этого, проекты стандартов государственных услуг подвергались экспертизе со стороны членов общественных наблюдательных советов при государственных органах. Наконец, все проекты стандартов государственных услуг проходили экспертизу в министерстве экономики Кыргызской Республики, являвшимся уполномоченном государственном органом по оказанию консультативной помощи.

На основе положительных экспертных заключений, с начала 2014 года, Министерство экономики Кыргызской Республики стало вносить проекты стандартов государственных услуг на рассмотрение Межведомственной комиссии по оптимизации государственных и муниципальных услуг. Рассмотрение представленных проектов стандартов государственных услуг на заседании Межведомственной комиссии представляет собой заключительную экспертизу. Положительное решение Межведомственной комиссии служит основанием для дальнейшего продвижения проектов стандартов государственных услуг и внесения их на рассмотрение и утверждение Правительства Кыргызской Республики.

На начало октября 2014 года Межведомственной комиссией рассмотрены и одобрены более 150 проектов стандартов предоставления государственных услуг. Правительство Кыргызской Республики своим постановлением от 3 июня 2014 года №303 утвердило первые 11 стандартов государственных услуг, оказываемых Министерством экономики, Министерством образования и науки, Министерством труда, миграции и молодежи, Министерством социального развития и Фондом обязательного медицинского страхования.

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 июня 2014 года №303

1. Утвердить прилагаемые стандарты государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями.
2. Государственным органам исполнительной власти Кыргызской Республики:
– руководствоваться и соблюдать стандарты государственных услуг, утвержденные пунктом 1 настоящего постановления;
– размещать стандарты государственных услуг на веб-сайтах и информационных стендах.
3. Установить, что контроль за соблюдением стандартов государственных услуг осуществляется уполномоченными государственными органами, на которых возлагается ответственность за стандартизацию

ведомственных государственных услуг в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года №85.
4. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Таким образом, с разработкой и утверждением стандартов государственных услуг, впервые в истории Кыргызстана, вопросы обеспечения качества услуг начали переходить в практическую плоскость. Более того, у получателей государственных услуг появляется возможность обжаловать действия или бездействия государственных органов по предоставлению услуг, сначала в досудебном, а затем и в судебном порядке.

Важно, что в ходе разработки проектов стандартов государственных услуг и в процессе экспертно-аналитических работ обнаружились проблемные вопросы по различным аспектам оптимизации системы предоставления государственных услуг. Все подобные вопросы экспертами фиксировались, обсуждались, систематизировались и были сведены в так называемую «дефектную ведомость». В таблице 9 приведен ее образец.

Эта работа составила основу для выработки рекомендаций по дальнейшему совершенствованию институционально-правовой базы системы предоставления государственных услуг.

Вместе с этим обнаружилось, что не все государственные органы до конца понимают значение вовлечения представителей организаций гражданского общества в совместном обсуждении проектов стандартов. Это касается и участия членов Общественных наблюдательных советов при государственных органах, для которых открылись новые возможности при разработке стандартов государственных услуг. Однако, как показала практика, они не проявляют должной активности. Из этого следует, что необходимы дополнительные меры по их вовлечению в процессы разработки проектов стандартов государственных услуг, а в дальнейшем и в мониторинг доступности и качества предоставляемых государственных услуг.

Таблица 9. Образец дефектной ведомости

Наименование государственной услуги	Уполномоченный госорган, ответственный за стандартизацию госуслуги	Госорганы и организации, предоставляющие данные услуги	Условие предоставления госуслуги (платность или бесплатность)	Рекомендации/предлагаемая редакция
2. Медицинские услуги				
Доставка пациента до больницы, перевозка из одной больницы в другую по экстренным показаниям	Министерство здравоохранения КР	Министерство здравоохранения КР	Бесплатно	Исключить. Услуга оказывается только при непосредственном вызове самим сотрудником организации здравоохранения по экстренным показаниям на доставку пациента до больницы, перевозку из одной больницы в другую, отсутствует заявительный характер на получение услуги.
3. Социальные услуги				
Предоставление ежегодного единовременного денежного пособия к празд-	Министерство социального развития КР	Министерство социального развития КР	Бесплатно	Исключить. В ходе проведения встреч с представителями МСР было выявлено, что единовременное денежное пособие к празднику 9 мая для ветеранов ВОВ и труда выдается всем ветеранам, которые

нику 9 мая для ветеранов ВОВ и труда				находятся в базе данных районных и городских управлений социального развития. Таким образом, предоставление данного пособия не является услугой, так как не носит заявительного характера, а является функцией государственного органа.
4. Услуги регистрации, выдачи справок, удостоверений и других документов, а также их копий и дубликатов				
Выдача удостоверений кайрылманов	Министерство транспорта и коммуникаций КР	Министерство транспорта и коммуникаций КР	Бесплатно	Переименовать на «Присвоение статуса кайрылмана, т.к. название услуги звучит некорректно, поскольку выдача удостоверения является конечным результатом присвоения статуса кайрылмана согласно нормам Закона КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину».

Вопросы наследства - внесение в завещание по просьбе наследодателя каких-либо изменений и дополнений	Министерство иностранных дел КР	Министерство иностранных дел КР	Бесплатно	Переименовать на «Внесение в завещание по просьбе наследователя каких-либо изменений и дополнений», так как текущее название звучит некорректно.
Вызов нотариуса физическими и юридическими лицами для совершения нотариальных действий	Министерство юстиции КР	Министерство юстиции КР	Платно	Переименовать. Предложенная редакция: «Выезд нотариуса для совершения нотариального действия по вызову физических и юридических лиц».
Регистрация заключения брака	Государственная регистрационная служба КР	Государственная регистрационная служба КР	Платно	Изменение в графе «Условие предоставления государственной услуги (платность или бесплатность)». С «Платно» на «Бесплатно». Постановлением ПКР от 10 июня 2013 года №330 были отменены государственные пошлины.

Рассмотрение заявлений граждан, поступивших по почте, об истребовании документов по регистрации актов гражданского состояния	Государственная регистрационная служба КР	Государственная регистрационная служба КР	Бесплатно	Исключить. В ходе экспертизы и консультаций с представителями ЗАГС ГРС было определено, что рассмотрение заявлений граждан, поступивших по почте об истребовании документов по регистрации актов гражданского состояния, является функцией данного госоргана.
5. Услуги исследования, анализа, оценки и экспертизы				
Проведение полевой экспертизы для оценки новых сортов сельскохозяйственных культур на соответствие критериям охраноспособности	Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР	Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР	Платно	Исключить. Это не услуга, а межведомственное взаимодействие. Потребители обращаются в Кыргызпатент и оплату вносят туда. Служба, для проведения экспертизы, отправляет потребителя в Центр, а потом производит оплату за экспертизу. Потребителю же нужен не результат экспертизы, а патент на выведенный новый сорт.

Наряду с работами по стандартизации государственных услуг в течение 2013-2014 годов Министерством экономики Кыргызской Республики была организована проработка вопросов, связанных с оптимизацией внутренних процедур производства государственных услуг в государственных органах.

В результате неоднократных консультаций и экспертных обсуждений были подготовлены проекты двух документов:

– Типовой административный регламент государственной услуги;
– Положение о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных услуг.

После их рассмотрения и одобрения на Межведомственной комиссии по оптимизации государственных и муниципальных услуг проекты этих документов были утверждены распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 июля 2014 г. №287-р.

С этого времени начались практические работы, связанные со второй составляющей системы предоставления государственных услуг, оптимизацией внутренних процедур предоставления государственных услуг – разработка административных регламентов государственных услуг.

Эти работы также сопровождаются экспертной и консультационно-методической поддержкой. Для членов ведомственных рабочих комиссий Министерство экономики Кыргызской Республики организовало серию обучающих мероприятий. В настоящее время в государственных органах исполнительной власти ведется разработка проектов административных регламентов государственных услуг.

Ситуация с оптимизацией муниципальных услуг. Практические работы по оптимизации муниципальных услуг были начаты в 2013 году.

Определение муниципальной услуги

Муниципальная услуга - результат деятельности муниципальных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запросов физических и юридических лиц, направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений.

Источник: Закон КР «О государственных и муниципальных услугах», Статья 3.

Правовую основу для оптимизации муниципальных услуг помимо нормативных правовых актов, приведенных в подразделе 3.2, составили также Законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и «Финансово-экономических основах местного самоуправления». Кроме этого, в Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2014 годы, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 декабря 2013 года №678, поставлена задача улучшения качества и доступности муниципальных услуг.

Задача 1.3. Улучшение качества и доступности муниципальных услуг

Проведение функциональной оптимизации МСУ позволит разграничить ответственность за предоставление государственных и муниципальных услуг, стандартизировать их с целью доступности и качества. Оптимизация предоставления муниципальных услуг исключит необоснованность взимания платы с граждан за услуги, гарантированные конституцией и законами.

На практике реализовать перевод услуг на принципы «одного окна» и в электронный формат.

Создать равноправные условия для предоставления муниципальных услуг частным сектором, внедрить социальный заказ. Разработать систему мониторинга и оценки удовлетворенности граждан предоставляемыми услугами.

Источник: Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2014 годы, Направление 1. Повышение ответственности и оптимизация органов МСУ, ориентированных на потребности граждан.

Предоставление муниципальных услуг связано со следующими особенностями деятельности органов местного самоуправления:

– разграничение вопросов местного значения и наличие делегированных государством полномочий;
– формирование местных бюджетов, включающее также систему государственных грантов (категориальных, выравнивающих и стимулирующих);
– наличие объектов муниципальной собственности;
– существование института муниципальной службы и другие.

Кроме этого, спецификой преобразований в сфере муниципальных услуг, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», стало разделение местных реестров муниципальных услуг на два вида:

1. Базовый реестр муниципальных услуг, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики и являющийся единым для всех муниципалитетов;
2. Дополнительный перечень муниципальных услуг, которые определяются самими органами местного самоуправления.

Базовый реестр муниципальных услуг – это утвержденный минимальный перечень муниципальных услуг, предоставляемых потребителям органами местного самоуправления на всей территории Кыргызской Республики, на бесплатной и платной основе, в соответствии с полномочиями, установленными законодательством Кыргызской Республики.

Источник: Закон КР «О государственных и муниципальных услугах», Статья 3.

В 2013 году проводились работы по формированию проекта Базового реестра муниципальных услуг. При этом оказалось возможным использовать методологию, выработанную для государственных услуг (она была описана в разделе IV), т.е. критерии отнесения к категории «муниципальная услуга», платности/бесплатности услуги и другие.

На этом основании Правительство Кыргызской Республики утвердило «Положение о порядке формирования реестра муни-

ципальных услуг»[30]. Одновременно оно внесло изменения и дополнения в ранее принятые постановления, касающиеся муниципальных услуг[31].

Уполномоченным органом по формированию Базового реестра муниципальных услуг определено Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики. Оно организовало работы по подготовке проекта Базового реестра муниципальных услуг. В состав комиссии по разработке этого проекта, помимо специалистов Госагентства, вошли представители представительных и исполнительных органов местного самоуправления, гражданского общества, бизнес-сообщества и независимые эксперты.

В настоящее время проект Базового реестра муниципальных услуг разработан и внесен на рассмотрение Межведомственной комиссии по оптимизации государственных и муниципальных услуг. После его утверждения Правительством Кыргызской Республики Госагентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям приступит к разработке проектов стандартов муниципальных услуг, вошедших в Базовый реестр муниципальных услуг.

Оптимизация муниципальных услуг будет способствовать следующим изменениям:

– систематизации и упорядочиванию муниципальных услуг;
– повышению уровня качества и доступности муниципальных услуг;
– повышению уровня удовлетворенности услугами потребителей;
– повышению уровня открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления;

[30] Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления муниципальных услуг» от 3 июня 2014 года №302.

[31] Постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» от 4 июня 2014 года № 311.

– повышению уровню доверия граждан к органам местного самоуправления.

Определенное содействие в улучшение системы предоставления муниципальных услуг вносят ряд неправительственных организаций Кыргызстана. Так, при поддержке донорских организаций, на базе пилотных территорий, ими реализовывались проекты, нацеленные на продвижение новых механизмов и инструментов добросовестности управления при оказании государственных и муниципальных услуг населению[32]. В частности, одним из результатов этих работ была проработка модели муниципальных Центров предоставления услуг[33].

[32] Проекты: ПРООН и ЕС «Продвижение добросовестного управления для достижения социальной справедливости»; Тири «Повышение добросовестности управления» и другие.

[33] Руководство по созданию Центра предоставления услуг для граждан при органах местного самоуправления. ПРООН и ЕС, Бишкек 2014.

V. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

5.1. Результаты, проблемы и перспективы развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг

В процессе оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг в 2011–2014 годы в Кыргызской Республике достигнуто определенное продвижение в направлении модернизации системы предоставления государственных услуг, отвечающей концепции «сервисного государства». Начатые реформы социально ориентированы, основная их задача - повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, выравнивание прав различных групп населения на получение услуг независимо от места получения.

Главным итогом работ рассматриваемого периода стали институциональные изменения по предоставлению государственных и муниципальных услуг на новой организационной и правовой базе.

Так, создан постоянно действующий организационный механизм развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Он представляет собой систему политических, административных, консультативно-совещательных, экспертных, рабочих органов и организаций. Действенная работа этого механизма позволила добиться намеченных результатов в оптимизации системы государственных услуг и начать такие работы в сфере муниципальных услуг.

На уровне Правительства Кыргызской Республики главный субъект этого механизма – Межведомственная комиссия по оптимизации государственных и муниципальных услуг, образованная в 2012 году. Комиссия рассматривает круг вопросов, определенных ее регламентом, и включает представителей государственных органов, гражданского общества, экспертов. Ее рабочим органом (секретариатом) является Министерство экономики Кыргызской Республики.

На уровне государственных органов исполнительной власти в этот механизм входят ведомственные рабочие группы. В их составе также представители экспертного сообщества, гражданского общества, члены ОНС.

Кроме этого, неотъемлемую часть созданного механизма составляют:

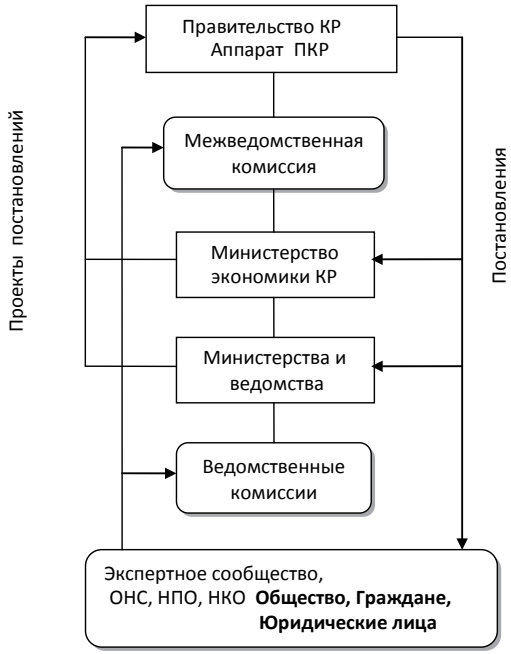
а) уполномоченные органы, обладающие правом ведения Единого реестра государственных услуг, Базового и дополнительного реестров муниципальных услуг;

б) учреждения, ответственные за стандартизацию государственных или муниципальных услуг.

В ходе работы всех этих субъектов получен опыт оптимизации предоставляемых услуг, отработаны регламенты работы и взаимодействия, подготовки и продвижения документов и т.д.

Механизм развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг схематически изображен на рисунке 5.

Рисунок 5. Схема организационного механизма оптимизации и развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг.



Далее создана законодательная основа реформирования системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Если на первом этапе вопросы оптимизации предоставления государственных услуг регулировали постановления Правительства Кыргызской Республики, то с июля 2014 года отношения в этой сфере определяет Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах».

В нем даны понятия «государственная услуга», «муниципальная услуга», определены принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регламентирован широкий круг ключевых вопросов системы предоставления государственных услуг.

Наконец, созданы базовые элементы нового институционального механизма оказания государственных и муниципальных услуг юридическим и физическим лицам.

Этот институциональный механизм пока включает:

1) Реестры государственных и муниципальных услуг.
2) Стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг.
3) Административные регламенты государственных и муниципальных услуг.

Рисунок 6. Схема институционального механизма системы предоставления государственных и муниципальных услуг

1) Система реестров государственных и муниципальных услуг образует первооснову новой институциональной системы. Сегодня ее представляет Единый реестр государственных услуг. Он сформирован вместо ранее действовавшего Реестра государственных платных услуг, оказываемых органами исполнительной власти от 2006 года.

Единый реестр государственных услуг вступил в силу 1 июля 2012 года, с этого времени государственным органам запрещено оказывать услуги, не входящие в Реестр. Принятые Положения о порядке формирования реестров государственных и муниципальных услуг определили порядок внесения изменений и дополнений. Этими мерами ограничено порождение государственных и муниципальных услуг без достаточной их обоснованности и полезности для получателей услуг.

2) Стандарты государственных и муниципальных услуг представляют нормативные правовые акты Правительства Кыргызской Республики, определяющие набор систематизированных и обязательных требований, предъявляемых к каждой услуге. Кроме этого, и что крайне важно, это документы, регламентирующие процедуры непосредственного взаимодействия исполнителей с потребителями услуг. Поэтому стандарты услуг должны быть в равной степени доступны и для потребителей услуг. Ознакомление потребителей со стандартами должны обеспечивать поставщики услуг. Например, посредством размещения стандартов в местах, где происходит непосредственный контакт потребителей и поставщиков услуг - на информационных стендах, веб-сайтах (при их наличии) и других доступных местах организаций, поставщиков услуг (фронт-офис).

Практика разработки проектов стандартов государственных услуг способствовала повышению потенциала служащих государственных органов, вовлеченных в этот процесс, позволила им по-новому взглянуть на свою роль и место в этой работе, способствовала изменению их отношения к услугам ведомства.

Важными результатами стандартизации государственных и муниципальных услуг будут:

– унифицированный порядок разработки стандартов государственных и муниципальных услуг;
– единообразное предоставление государственных и муниципальных услуг, независимо от места нахождения их получателей;
– введение поддающегося контролю параметров качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Введение стандартов государственных и муниципальных услуг создает не только правовую основу необходимости обеспечения их качества и доступности, но и даст потребителям возможность обжалования действия или бездействия поставщиков услуг в досудебном или судебном порядке. Это будет способствовать утверждению принципов ответственного поведения поставщиков государственных и муниципальных услуг.

Административные регламенты государственных и муниципальных услуг, как документы, касаются непосредственно внутренних процессов в организациях поставщика услуг (бэк-офис). Процессы их разработки позволят поставщикам услуг упорядочить свои действия, устранить избыточные процедуры, повысить персональную ответственность сотрудников. Они также будут способствовать сокращению сроков предоставления услуг, повышению качества и эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на организацию предоставления государственных услуг.

Важно, что административные регламенты будут регламентировать также межуровневое и межведомственное взаимодействие государственных или муниципальных органов и учреждений.

Таким образом, результаты, достигнутые в 2011-2014 годы позволили существенно продвинуться в решении накопившихся проблем в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

Основные итоги проделанной работы сводятся к следующему.

1. Преобразования в системе предоставления государственных и муниципальных услуг стали важным направлением административной реформы, проводимой в Кыргызстане в последние годы. Как и в других странах, они направлены на человека и предполагают освоение органами государственного и муниципального управления «сервисной» функции.
2. Коренные изменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, осуществленные в период с 2011 по 2014 годы, получили нормативно-правовое закрепление, и, по существу, заложили основы нового общественного института – института предоставления государственных и муниципальных услуг.
3. Законодательно определены понятия «государственная и муниципальная услуга», установлены условия их платности и бесплатности и другие важные вопросы. Все это ограничивает коммерческую мотивацию поставщиков услуг и помогает снизить финансовую нагрузку на бюджеты получателей услуг.
4. Деятельность органов государственного и муниципального управления по обеспечению государственных и муниципальных услуг отделена от других их функций. Это позволило начать регламентацию двух взаимосвязанных аспектов предоставления услуг - внутренних процессов по предоставлению государственных услуг (бэк-офис) и внешних – непосредственных взаимоотношений при оказании услуг (фронт-офис).
5. Вводимые стандарты на государственные и муниципальные услуги позволяют выравнивать права граждан на получение услуг независимо от места их получения, пола, национальности, социального статуса и т.д. В то же время, они позволят проводить мониторинг соблюдения установленных норм и параметров услуг, давать объективную оценку качеству и доступности услуг. Все это, в конечном счете, будет способствовать добросовестному исполнению своих обязанностей поставщиками государственных и муниципальных услуг и их служащими.
6. Созданы также институционально-правовые основы для участия научного и экспертного сообщества, организаций граж-

данского общества в развитии системы государственных и муниципальных услуг. В частности, местные сообщества могут инициировать введение новых услуг, отвечающих их потребностям, проводить мониторинг качества и доступности услуг.

7. Создан постоянно действующий организационный механизм – в их числе ведомственные и Межведомственная комиссии, определен перечень уполномоченных органов, ответственных за ведение реестров государственных и муниципальных услуг и их стандартизацию, установлены процедуры, в соответствии с которыми можно инициировать изменения в реестры услуг в Кыргызстане.

Таким образом, переход в Кыргызской Республике от системы предоставления государственных и муниципальных услуг, на основе ведомственных нормативов, к услугам по единым стандартам и административным регламентам, будет способствовать повышению качества предоставляемых услуг. Это также создает основу для более конструктивного взаимодействия органов государства с гражданским обществом; проблемы, связанные с предоставлением услуг будут решаться в правовом поле, в досудебном и судебном порядке, что, несомненно, повысит ответственность органов государственного управления и местного самоуправления добросовестно исполнять свои служебные обязанности перед населением.

Вместе с этим, в работах по проведению оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг имели место немало проблем.

1. В подходах к изменению системы оказания государственных и муниципальных услуг все еще преобладал традиционный административный подход «сверху-вниз». В этих условиях перечень, объем, качество и условия оказания услуг, правила, в основном, задавали поставщики услуг.

Острота проблемы состояла не столько в игнорировании мнения потребителей, сколько в отсутствии инструментов выявления и учета позиции населения в улучшении системы предоставления услуг.

2. Население недостаточно было осведомлено о проводимой работе по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Поэтому получатели услуг, как ключевые субъекты системы предоставления государственных и муниципальных услуг, пока слабо выражают свою позицию, и их потребности не всегда учитываются.

Эти вопросы пока недостаточно занимают различные структуры гражданского общества – неправительственные организации, экспертное сообщество, научные и образовательные организации, средства массовой информации. Можно отметить также пока слабую роль общественных наблюдательных советов при государственных органах.

3. Вопросы обеспечения устойчивого доступа к качественным государственным и муниципальным услугам на долгосрочный период пока не входят в повестку многих государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, они слабо отражены в ведомственных и региональных стратегиях и программах.
4. Эту проблему усугубляют существующие разрывы в системе государственного отраслевого и территориального управления, не позволяющие в полной мере реализовывать политику по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, проводимую Правительством Кыргызской Республики.
5. Низкий потенциал и мотивация поставщиков государственных и муниципальных услуг. При этом проблема касается как национального уровня, так и поставщиков услуг, непосредственно оказывающих потребителям свои услуги. Ощущается значительный дефицит знаний и навыков по организации процесса предоставления услуг, этике взаимоотношений с потребителями услуг и т.д.

В настоящее время отсутствуют учебные программы и не проводятся курсы обучения государственных и муниципальных служащих, а также студентов вузов по различным аспектам предоставления государственных и муниципальных услуг.

6. В разрабатываемых документах (стандартах и административных регламентах) слабо отражены возможности использования инновационных подходов и методов, которые позволили бы поднять уровень и эффективность предоставления услуг (аутсорсинг, информационно-коммуникационные технологии и др.)
7. Разработка стандартов и административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг не увязывалась с возможностями их полного финансирования со стороны республиканского и местного бюджетов. Существующая бюджетная политика формируется без учета потребностей в финансовом обеспечении как государственных, так и муниципальных услуг. Более того, на сегодня пока отсутствуют обоснованные методики расчета необходимого объема финансирования собственно «услуг».
8. Наблюдаются многочисленные попытки ревизии Реестра услуг в направлении расширения номенклатуры (ненужных) обществу услуг на платной основе, т.е. сохраняются попытки коммерциализации предоставления услуг. С июля 2012 года запрещено оказывать услуги, не входящие в Реестр, но некоторые государственные органы находят обходные пути, чтобы навязывать населению свои «услуги».

5.2. Перспективы развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг

Учитывая отмеченные в подразделе 5.1 проблемы, дальнейшее развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг требует комплексного и сбалансированного подхода. Обобщение национального и зарубежного опыта, мнений экспертов и изучение выявленных проблем дает основание выделить следующие направления развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике на ближайшую перспективу:

1. Углубление государственной политики в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

2. Совершенствование институционального механизма предоставления государственных и муниципальных услуг.
3. Развитие инфраструктуры предоставления государственных и муниципальных услуг.
4. Ресурсное и научно-методическое обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг.

1. Развитие государственной политики. В числе приоритетов административных реформ в Кыргызстане следует сохранить необходимость дальнейшего развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг, перевода ее на качественно новый уровень. К другим мерам политики, которые необходимо осуществить в ближайшей перспективе, можно отнести следующие:

1) Переход от оптимизации государственных и муниципальных услуг к их коренной трансформации.
2) Установить конкретные целевые показатели развития системы государственных и муниципальных услуг.
3) Усилить значимость показателей предоставления государственных и муниципальных услуг в проводимой оценке деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.
4) К традиционным принципам государственной и муниципальной службы добавить ориентацию на потребности граждан, формировать у служащих новую философию своей роли в обществе.
5) Гармонизировать национальное законодательство, отразить в нём понятие «государственные и муниципальные услуги», обеспечить исполнение положений Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах».
6) Повысить уровень информированности общественности о предпринимаемых мерах по развитию системы предоставления государственных и муниципальных услуг, повышения их качества и доступности.
7) Обеспечить участие организаций гражданского общества (ОНС, НПО, бизнеса и др.) в процессах принятия и реализа-

ции решений по развитию системы государственных и муниципальных услуг.

2. Совершенствование институционального механизма. Его необходимо достроить путем разработки и включения в него новых элементов и компонентов. В частности, местными реестрами муниципальных услуг.

Кроме этого, необходимо подзаконным актом закрепить положение Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» о мониторинге организациями гражданского общества качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Здесь нужно добиться, чтобы получатели услуг стали контролёрами качества получаемых ими услуг, соблюдения требований стандартов и были способны, когда есть основания, оспаривать свои права вплоть до судебного разбирательства.

Необходимо наладить регулярные и независимые социологические опросы потребителей об их удовлетворенности предоставлением государственных и муниципальных услуг. Следует также рассмотреть введение:

1) общенациональной премии наподобие «Знак Хартии (Charter Mark)», утвержденной Правительством Кыргызской Республики, стимулирующей органы государственного управления и местного самоуправления, а также их служащих за предоставление качественных услуг;
2) единого национального телефонного номера (как в других странах), по которому нуждающиеся смогут получать необходимую им информацию об услугах.

3. Инфраструктура предоставления государственных и муниципальных услуг. Она должна быть модернизирована и ориентирована на переход от традиционных технологий предоставления услуг государственными органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, органами местного самоуправления, подведомственными и муниципальными учреждениями к современным методам и технологиям. Это предполагает:

1) переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг по принципу «Единое окно» на базе сети Центров обслуживания населения;
2) перевод предоставления некоторых услуг в электронный формат, путем создания портала государственных и муниципальных услуг.

Предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «Единое окно» на базе Центров обслуживания населения предполагает решение следующих задач:

– определение единого государственного органа, ответственного за создание Центров обслуживания населения по принципу «Единого окна»;
– выработку модели таких Центров, с учетом отечественного и зарубежного опыта;
– определение перечня услуг, оказание которых поэтапно возможно на базе таких Центров;
– создание необходимой правовой, нормативной и методической базы;
– определение источников финансирования, решение вопросов кадрового, материально-технического обеспечения и другое.

Для перехода к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде необходимо решать следующие задачи:

– определение государственного органа, ответственного за создание и ведение портала государственных и муниципальных услуг;
– определение перечня государственных и муниципальных услуг, перевод которых в электронный вид возможен и целесообразен;
– разработка типовых стандартов и административных регламентов услуг в электронном виде;
– создание единой инфраструктуры обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия;
– развитие защищенной межведомственной системы электронного документооборота;

– нормативного регулирования вопросов электронного межуровневого и межведомственного взаимодействия и другие.

Вопросы создания сети Центров обслуживания населения и предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде характеризуются решением схожих задач. Учитывая это, целесообразно эти работы объединить и решать на базе одной государственной организации (учреждения).

4. Ресурсное, научно-методическое обеспечение и информационное сопровождение. Для обеспечения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг необходимо для всех услуг выработать обоснованные методики расчета потребности в финансовых ресурсах. Существующая бюджетная политика должна строиться с учетом финансового обеспечения стандартов государственных и муниципальных услуг. По каждой услуге целесообразно проводить оценку изменения уровня издержек потребителей - до и после оптимизации услуг.

Решение многих задач требует новых и инновационных подходов, научного и методического обеспечения. Для этого необходимо активнее вовлекать научное и экспертное сообщество в решение соответствующих проблем путем размещения государственных заказов на конкурсной основе, в обсуждение актуальных вопросов развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Важным является введение в программы обучения государственных и муниципальных служащих, а также студентов вузов курсов (дисциплин) по государственным и муниципальным услугам. Широкая общественность и потенциальные потребители, как субъекты системы предоставления услуг, должны быть своевременно ознакомлены с утвержденными станадартами государственных и муниципальных услуг, быть осведомленными о преобразованиях в этой сфере. Поэтому все эти вопросы должны постоянно находиться в поле зрения средств массовой информации.

Необходимо также регулярное обучение активных групп граждан проведению общественного мониторинга соблюдения требований стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Кыргызской Республике, как и в других странах, отмечается возрастание внимания органов власти к повышению уровня качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Эта задача, как одна из актуальных, обозначена в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы включена в Программу Правительства Кыргызской Республики по переходу к устойчивому развитию на 2014-2017 годы и отражена в других программных документах государственной политики.

Общая цель реформ в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг связана с построением «сервисного государства», основа которого – переориентация деятельности органов государственного и муниципального управления на оказание услуг. Такое понимание функций государства предполагает новое качество взаимоотношений государства и общества, граждан и органов власти, которое ведет к повышению доверия граждан к органам государственной власти. Это, в конечном счете, содействует общественно-политической стабильности и росту благосостояния населения.

В 2011 году по инициативе Правительства Кыргызской Республики началось системное решение проблем, накопившихся в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. В период до 2014 года усилия были направлены на упорядочивание сложившейся ситуации, оптимизации отношений и процессов, формирования нормативной и правовой базы. Старт этим работам дало постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года №129, по существу, определившему программу работ на ближайшие годы.

Благодаря усилиям органов власти Кыргызской Республики, с участием организаций гражданского общества и поддержке донорского сообщества, за небольшой период времени удалось остановить негативные тенденции в сфере предоставления госу-

дарственных и муниципальных услуг и начать позитивные изменения.

Так, за прошедшие годы в этой сфере сформирована нормативно-правовая и методологическая база, систематизированы и стандартизированы услуги, предоставляемые органами государственного управления и местного самоуправления, начата разработка административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг.

Достигнутые результаты были закреплены в принятом в 2014 году Законе Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах». Данный Закон открывает новые возможности для решения задач по дальнейшему совершенствованию системы предоставления государственных и муниципальных услуг в нашей стране.

Для перехода к новому качеству предоставления государственных и муниципальных услуг на третьем этапе преобразований в сфере государственных и муниципальных услуг необходимо, опираясь на лучшую отечественную и зарубежную практику, выработать национальную модель системы предоставления государственных и муниципальных услуг на новой правовой, технологической и организационной основе.

Это большая и сложная задача. Она требует комплексного подхода и решения задач организационно-правового, финансово-экономического, материально-технического и кадрового обеспечения, а также вовлечения гражданского общества, участия и партнерства организаций частного сектора и донорского сообщества. Возможно, это потребует проработки, принятия и реализации целевой государственной программы или отдельного национального проекта по развитию системы государственных и муниципальных услуг.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Административный регламент государственной и муниципальной услуги - документ, регламентирующий сроки и последовательность административных процедур (действий) исполнителя государственной или муниципальной услуги, необходимых для предоставления услуги, включая межведомственное взаимодействие при его наличии.

Аутсорсинг государственных и муниципальных услуг – передача функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг в частный сектор, бизнес-сообществу.

Базовый реестр муниципальных услуг - утвержденный минимальный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на бесплатной и платной основе, в соответствии с полномочиями, установленными законодательством Кыргызской Республики.

Бэк-офис – подразделения организации-исполнителя услуг, непосредственно участвующие в подготовке услуги (обработки документации, принятие решений и т.д.), а также внешние организации, участвующие в предоставлении услуги. Оно также включает совокупность нормативных, методических, инструктивных документов, регламентирующих процесс подготовки предоставления услуги.

Бюджетное учреждение - государственное учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных услуг физическим и юридическим лицам, осуществляется за счет средств государственного бюджета и специальных средств.

Государственная бесплатная услуга - государственная услуга, предоставляемая физическим и юридическим лицам на безвозмездной основе за счет государственных средств.

Государственная платная услуга - государственная услуга, предоставляемая физическим и юридическим лицам на возмездной основе за установленную нормативными правовыми актами плату.

Государственная услуга - результат деятельности государственных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запроса физических и юридических лиц и направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений.

Государственная функция - деятельность государственного органа, определяемая Конституцией и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, осуществляемая на регулярной основе посредством властных полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Государственное или муниципальное учреждение - организация, созданная государственным органом или органом местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

Дополнительный перечень муниципальных услуг - утвержденный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на бесплатной и платной основе, который формируется сверх базового реестра муниципальных услуг с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы, исходя из возможностей местного бюджета.

Доступность услуги – часть характеристик услуги и обслуживания, определяющая возможность получения услуги потребителями с учетом всех объективных ограничений.

Единое окно - способ организации и предоставления государственных и муниципальных услуг в одном месте, начиная от подачи заявления до получения результатов оказания услуги в одном учреждении.

Единый реестр государственных услуг - систематизированный перечень государственных услуг, предоставляемых потребителям государственными учреждениями на бесплатной или платной основе, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики в порядке, определяемом законом о государственных и муниципальных услугах.

Запрос на предоставление государственной или муниципальной услуги - действие физического или юридического лица, совершенное лично либо через уполномоченного представителя, позволяющее определить его волеизъявление на получение услуги, выраженное в форме, установленной законодательством Кыргызской Республики.

Инициирование государственной и муниципальной услуги – процесс обращения субъектов в установленном порядке, для внесения изменений в Единый реестр (перечень), реестры государственных услуг и Базовый реестр (перечень) муниципальных услуг.

Исполнитель государственной или муниципальной услуги - государственные и муниципальные учреждения, предоставляющие в пределах своей компетенции государственные и муниципальные услуги по запросу физических и юридических лиц.

Межведомственная комиссия - консультативно-совещательный орган, образуемый Правительством Кыргызской Республики в соответствии с требованиями закона о государственных и муниципальных услугах в целях систематизации и формирования реестров государственных и муниципальных услуг (внесения изменений в них), действующий на постоянной основе.

Местный реестр муниципальных услуг - утвержденный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на платной и бесплатной основе на территории конкретной административно-территориальной единицы.

Муниципальная услуга - результат деятельности муниципальных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запросов физических и юридических лиц, направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений.

Оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги - исследование достижения реализации конечных результатов или соблюдения соответствующих стандартов, установленных законодательством, субъектами, предоставляющими государственные или муниципальные услуги.

Показатель качества – количественная или качественная характеристика услуги, которая может быть измерена, проверена и выражена числовым или логическим («да / нет», «имеется / отсутствует» и т.п.) значением.

Потребитель государственной или муниципальной услуги - физическое или юридическое лицо, осуществившее непосредственно либо через своего представителя запрос на предоставление государственной или муниципальной услуги к исполнителю государственной или муниципальной услуги.

Стандарт государственной и муниципальной услуги - документ, содержащий систематизированный набор требований, предъявляемых к государственной или муниципальной услуге, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики или соответствующим местным кенешем, определяющий процедуру взаимодействия исполнителя государственной или муниципальной услуги с потребителем услуги.

Уполномоченный орган - государственный орган, обладающий правом ведения единого реестра государственных услуг, базового реестра муниципальных услуг, орган местного самоуправления, обладающий правом ведения местного реестра муниципальных услуг. Уполномоченный орган по ведению единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг определяется Правительством Кыргызской Республики.

Учреждение, ответственное за стандартизацию государственной или муниципальной услуги - учреждение, разрабатывающее стандарт государственной или муниципальной услуги, определяемое Правительством Кыргызской Республики или соответствующим местным кенешем по разработке стандартов муниципальных услуг, входящих в дополнительный перечень муниципальных услуг.

Фронт офис - зона помещения организации-исполнителя государственной и муниципальной услуги, где потребители услуг подают свои обращения, их регистрируют и получают услугу, а также место, где они имеют доступ к описанию порядка и условий получения услуг, результата услуги, формам и образцам документов, различной справочной информации и т.д.

Электронный формат предоставления государственной или муниципальной услуги - дистанционное предоставление государственной или муниципальной услуги с использованием информационно-коммуникационных технологий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Кыргызской Республики:

1. Конституция Кыргызской Республики, от 27 июня 2010 года.
2. Конституционный закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики», от 18 июня 2012 года №85.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», от 17 июля 2014 г. №139.
4. Указ Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике», от 4 июля 2007 года УП №333.
5. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти», от 12 ноября 2013 г. №215.
6. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике», от 29 июля 2004 года №566.
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам», от 31 марта 2011 года №129.
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями», от 10 февраля 2012 года №85.
9. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», от 17 февраля 2012 года №105.
10. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О проекте Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», от 30 апреля 2012 года №264.
11. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Типовом стандарте государственных услуг», от 3 сентября 2012 года №603.
12. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления муниципальных услуг», от 3 июня 2014 года №302.
13. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями», от 3 июня 2014 года №303.
14. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики», от 4 июня 2014 года №311.
15. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики «Об образовании Межведомственной комиссии по оптимизации системы государственных и муниципальных услуг», от 31 мая 2011 года №191-р.
16. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении типового административного регламента предоставления государственной и муниципальной услуги», от 22 июля 2014 года №287-р.

Стратегические документы Кыргызской Республики:

1. Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике, утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2012 года №198.
2. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период с 2013 по 2017 годы, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года №11.
3. Программа Правительства Кыргызской Республики по переходу к устойчивому развитию на 2014-2017 годы.
4. Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2014 годы, утверждена постановлением

Правительства Кыргызской Республики от 18 декабря 2013 года №678.
5. Стратегия реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 5 июня 2004 года №193.

Нормативные правовые акты и стратегические документы других государств:

1. Федеральный закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», 2010.
2. Федеральный закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ.
3. Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», от 2005 г. №679.
4. Постановление Правительства РФ «О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг», от 3 октября 2009 г. № 796.
5. Постановление Правительства РФ «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», от 12 декабря 2012 г. №1284.
6. Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг», от 22 декабря 2012 г. №1376.

7. Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, Распоряжение Правительства РФ, от 25 декабря 2013 г. №2516-р.
8. Закон РК «О государственных услугах», 2013
9. Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации системы государственного управления», от 13 января 2007 года.
10. Постановление Правительства РК «Об утверждении Типового регламента оказания государственной услуги», от 30 июня 2007 года №559.
11. Постановление Правительства РК «Об утверждении Типового стандарта оказания государственной услуги», от 30 июня 2007 года №558
12. Постановление Правительства РК «О некоторых мерах по оптимизации деятельности центров обслуживания населения», от 11 ноября 2011 года №1325.
13. Постановление Правительства РК «Об утверждении Типового регламента электронной государственной услуги», от 26 октября 2010 года №1116.
14. Приказ Министра экономики и бюджетного планирования РК «Об утверждении правил разработки стандартов и регламентов государственных услуг», от 14 августа 2013 года №249.

Книги, пособия, статьи и другие публикации:

1. Базарбаева Р.Ш., Мурзаев С.К. Опыт внедрения принципов добросовестного управления в работу органов местной власти КР при предоставлении общественных услуг населению. Материалы 2-й международной научно-практической конференции «Борьба с коррупцией в системе государственного и муниципального управления: уроки реформ». Новосибирск, 2-4 июня 2011.
2. Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. Издательство: РАП, 2012.
3. Государственные услуги в Кыргызской Республике (вопросы и ответы). /Под общей ред. Н.С.Момуналиева. Бишкек. 2014.

4. Джеффри Садлер. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании //www.ptpu..ru/issues/3-00/l0-3-00.htm.
5. Купряшин Г.Л. «Новое государственное управление: стратегия обновления государства». Государственное управление: новые технологии. Полиграф сервис, М., 2004.
6. Муниципальные услуги в Кыргызской Республике (вопросы и ответы). /Под общей ред. Н.С.Момуналиева. Бишкек, 2014.
7. Мурзаев С.К. Организация предоставления услуг на местном уровне в Кыргызской Республике. В сб. «Эффективное управление на местном уровне»: материалы международной научно-практической конференции. Владимир, 2006.
8. Осборн Д., Геблер Т. Реформа государственной власти: как предпринимательский дух преобразует государственный сектор. Reading, MA: Addison-Wesley. 1992.
9. Основы управления: Государственное и муниципальное управление, антикризиснное управление, управление персоналом, менеджмент: учебное пособие. Под ред. А.В. Сурина М: КДУ 2008.
10. Панина О.В. Проблемы и результаты применения административных регламентов и стандартов в органах исполнительной власти // Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики».
11. Руководство по созданию Центра предоставления услуг для граждан при органах местного самоуправления. Совместный проект ЕС и ПРООН «Продвижение добросовестного управления для достижения социальной справедливости». Бишкек, 2014.
12. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.
13. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004.– №10.
14. Услуга. Википедия. Адрес: http:// ru.wikipedia.org/wiki/
15. Хлебович Д.И. Сфера услуг: маркетинг. М.: Кнорус.-2007.
16. Шадыбеков К.Б., Тарбинский О.С. Государственные услуги: все ли в порядке в этой сфере? – Аки-пресс. 2010 г.

17. Шадыбеков К.Б. Оптимизация государственных услуг как составная часть проведения реформы государственного управления Кыргызской Республики. – Вестник Академии управления при ПКР – 2012. - №15.
18. Cabinet Office. The Citizen’s Charter. Raising the standards. London. HMSO (July, 1991)
19. Public service reforms in Singapore / www.sce.gov.sg/pdfs/print-outs.
20. Журнал CNews. http://www.itnewsrussia.ru/elektronnoe-pravitelstvo.

ПРИЛОЖЕНИЯ:

Приложение №1

Закон Кыргызской Республики
О государственных и муниципальных услугах

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Сфера действия настоящего Закона

1. Настоящий Закон устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, а также определяет порядок формирования реестров государственных и муниципальных услуг, стандартов их предоставления.

2. Действие настоящего Закона не распространяется на сферу предоставления услуг государственными и муниципальными предприятиями и услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями друг другу.

Данные услуги предоставляются на договорной основе в соответствии с гражданским законодательством.

3. Деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных учреждений по реализации функций государственного надзора, контроля и лицензионных требований к деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг не относится и регулируется в ином порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Статья 2. Законодательство о предоставлении государственных и муниципальных услуг

1. Законодательство о предоставлении государственных и муниципальных услуг основывается на Конституции Кыргызской Республики, законе, регулирующем административную деятельность, и состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, принятых в соответствии с настоящим Законом.

В случае возникновения коллизий с другими нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой с настоящим Законом, при отсутствии противоречий с нормативными правовыми актами с более высокой юридической силой в части предоставления государственных и муниципальных услуг применяются положения настоящего Закона.

2. В сфере государственных и муниципальных услуг применяются нормы вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие понятия:

административный регламент государственной и муниципальной услуги - документ, регламентирующий сроки и последовательность административных процедур (действий) исполнителя государственной или муниципальной услуги, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги, включая межведомственное взаимодействие при его наличии;

базовый реестр муниципальных услуг - утвержденный минимальный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на бесплатной и платной основе, в соответствии с полномочиями, установленными законодательством Кыргызской Республики;

государственная услуга - результат деятельности государственных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запроса физических и юридических лиц и направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений;

государственное или муниципальное учреждение - организация, созданная государственным органом или органом местного самоуправления для осуществления управленческих, социаль-

но-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично;

дополнительный перечень муниципальных услуг - утвержденный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на бесплатной и платной основе, который формируется сверх базового реестра муниципальных услуг с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы, исходя из возможностей местного бюджета;

единое окно - способ организации и предоставления государственных и муниципальных услуг в одном месте, начиная от подачи заявления до получения результатов оказания услуги в одном учреждении;

единый реестр государственных услуг - систематизированный перечень государственных услуг, предоставляемых потребителям государственными учреждениями на бесплатной или платной основе, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики в порядке, определяемом настоящим Законом;

запрос на предоставление государственной или муниципальной услуги - любое действие физического или юридического лица, совершенное лично либо через уполномоченного представителя, позволяющее определить его волеизъявление на получение государственной или муниципальной услуги, выраженное в форме, установленной законодательством Кыргызской Республики;

исполнитель государственной или муниципальной услуги - государственные и муниципальные учреждения, предоставляющие в пределах своей компетенции государственные и муниципальные услуги по запросу физических и юридических лиц;

межведомственная комиссия - консультативно-совещательный орган, образуемый Правительством Кыргызской Республики в соответствии с требованиями настоящего Закона в целях систематизации и формирования реестров государственных и муниципальных услуг (внесения изменений в них), действующий на постоянной основе;

местный реестр муниципальных услуг - утвержденный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на платной и бесплатной основе на территории конкретной административно-территориальной единицы;

муниципальная услуга - результат деятельности муниципальных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запросов физических и юридических лиц, направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений;

учреждение, ответственное за стандартизацию государственной или муниципальной услуги - учреждение, разрабатывающее стандарт государственной или муниципальной услуги, определяемое Правительством Кыргызской Республики или соответствующим местным кенешем по разработке стандартов муниципальных услуг, входящих в дополнительный перечень муниципальных услуг;

оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги - исследование достижения реализации конечных результатов или соблюдения соответствующих стандартов, установленных настоящим Законом, субъектами, предоставляющими государственные или муниципальные услуги;

потребитель государственной или муниципальной услуги - физическое или юридическое лицо, осуществившее непосредственно либо через своего представителя запрос на предоставление государственной или муниципальной услуги к исполнителю государственной или муниципальной услуги;

стандарт государственной и муниципальной услуги - документ, содержащий систематизированный набор требований, предъявляемых к государственной или муниципальной услуге, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики или соответствующим местным кенешем, определяющий процедуру взаимодействия исполнителя государственной или муниципальной услуги с потребителем услуги;

уполномоченный орган - государственный орган, обладающий правом ведения единого реестра государственных услуг, базового реестра муниципальных услуг, орган местного самоуправления, обладающий правом ведения местного реестра муниципальных услуг. Уполномоченный орган по ведению единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг определяется Правительством Кыргызской Республики;

электронный формат предоставления государственной или муниципальной услуги - дистанционное предоставление государственной или муниципальной услуги с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Статья 4. Основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг

1. Предоставление государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике основывается и осуществляется на принципах: доступности услуг, обеспечения безопасности и качества услуг, ориентации на потребителя, добросовестности, подотчетности, прозрачности, равного права доступа к получению услуг независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, участия потребителей услуг в принятии решений по всем затрагивающим их права и интересы вопросам на всех стадиях планирования, предоставления, оценки качества и эффективности предоставляемых услуг.

2. Со стороны исполнителя государственной и муниципальной услуги не допускается требование от потребителя услуг получения одной государственной или муниципальной услуги в целях получения последующей.

3. Предоставление государственных и муниципальных услуг административными органами за счет республиканского и местного бюджетов осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством, регулирующим административную деятельность.

Глава 2. Реестры государственных и муниципальных услуг

Статья 5. Формирование реестров государственных и муниципальных услуг

1. Государственные и муниципальные учреждения оказывают только те услуги, которые включены в единый реестр государственных услуг и местные реестры муниципальных услуг.

2. Проекты единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг формируются соответствующими уполномоченными органами и вносятся на рассмотрение в межведомственную комиссию, образуемую Правительством Кыргызской Республики.

Формирование проекта единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг осуществляется на основании предложений государственных органов, органов местного самоуправления, ответственных за предоставление государственных и муниципальных услуг.

3. Порядок формирования и функционирования межведомственной комиссии устанавливается Правительством Кыргызской Республики при соблюдении следующих обязательных условий:

1) межведомственная комиссия должна состоять не менее чем наполовину из представителей гражданского сообщества и бизнес-сообщества;

2) при формировании межведомственной комиссии обеспечивается гендерный баланс: в состав комиссии должно входить не более 70 процентов лиц одного пола;

3) все члены межведомственной комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах.

4. Межведомственная комиссия:

1) по представлению уполномоченных органов рассматривает проект единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг и дает заключение в Правительство Кыргызской Республики;

2) по представлению уполномоченных органов рассматривает и дает заключения в Правительство Кыргызской Республики по

вопросам внесения изменений в реестры государственных и муниципальных услуг;

3) рассматривает жалобы потребителей на отказ исполнителя услуг и уполномоченных органов по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг, вносит соответствующие предложения в Правительство Кыргызской Республики;

4) вырабатывает на основании поступивших в межведомственную комиссию предложений рекомендации по улучшению качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, упрощению их предоставления физическим и юридическим лицам, а также совершенствованию законодательства, регулирующего сферу предоставления государственных и муниципальных услуг;

5) дает заключение по внесению платных муниципальных услуг в дополнительные реестры муниципальных услуг.

5. Основным условием для положительного заключения межведомственной комиссии при согласовании реестров государственных и муниципальных услуг, а также внесении в них изменений является соответствие услуг критериям, установленным статьями 6 и 7 настоящего Закона, отсутствие навязывания услуг обществу.

6. Единый реестр государственных услуг и базовый реестр муниципальных услуг по представлению межведомственной комиссии утверждаются Правительством Кыргызской Республики.

7. Местный реестр муниципальных услуг состоит из базового реестра муниципальных услуг и дополнительного перечня муниципальных услуг. Дополнительный перечень муниципальных услуг формируется с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы, исходя из возможностей местного бюджета.

8. Дополнительный перечень муниципальных услуг и предложения по внесению изменений в него формируются исполнительными органами местного самоуправления и утверждаются местными кенешами. Включение в дополнительный перечень муниципальных услуг, оказываемых на платной основе, допускается только после положительного заключения межведомственной комиссии.

Статья 6. Критерии для включения услуги в реестры государственных и муниципальных услуг

1. Государственные услуги, включаемые в единый реестр государственных услуг, должны соответствовать следующим критериям:

1) наличие запроса от физического и юридического лица на получение соответствующей государственной услуги;

2) наличие установленных законодательством Кыргызской Республики полномочий у исполнителя государственной услуги на предоставление данного вида услуги;

3) целостность государственной услуги, выраженная в непосредственной связи процесса предоставления услуги с данным государственным учреждением и исключающая необходимость обращения физических и юридических лиц в другие государственные/муниципальные и негосударственные учреждения и предприятия для получения конечного результата;

4) возможность стандартизации государственной услуги.

2. Муниципальные услуги, предлагаемые для включения в реестры муниципальных услуг, должны соответствовать следующим критериям:

1) наличие запроса от физических, юридических лиц на получение соответствующей муниципальной услуги;

2) наличие установленных законодательством Кыргызской Республики полномочий у исполнителя муниципальной услуги на предоставление данного вида услуги;

3) целостность муниципальной услуги, выраженная в непосредственной связи процесса предоставления услуги с данным муниципальным учреждением и исключающая необходимость обращения физических и юридических лиц в другие государственные/муниципальные и негосударственные учреждения и предприятия для получения конечного результата;

4) возможность стандартизации муниципальной услуги.

3. Условием включения в реестры государственных и муниципальных услуг является соответствие услуг всем перечисленным критериям.

Статья 7. Основания для предоставления государственных и муниципальных услуг на платной основе

1. Государственные и муниципальные услуги оказываются на бесплатной основе, за исключением случаев, установленных в части 2 настоящей статьи.

2. Допускается оказание государственных и муниципальных услуг на платной основе в случае соответствия их одному из следующих критериев:

1) получение государственной или муниципальной услуги предоставляет ее потребителю право на владение и пользование объектами и предметами, которые могут представлять источник повышенной опасности или связаны с предпринимательской деятельностью;

2) повторное и каждое последующее предоставление государственной или муниципальной услуги при условии первичного предоставления услуги на бесплатной основе, за исключением государственных или муниципальных услуг, предоставление которых предусматривает многократность либо регулярность обращения;

3) оказание государственной или муниципальной услуги по параметрам качества, превосходящим закрепленные в стандарте на данную услугу (ускоренное оказание услуги, оказание услуги в условиях повышенной комфортности, оказание услуги по месту нахождения потребителя или в ином, определенном потребителем месте);

4) создание необходимых условий для лиц с ограниченными возможностями здоровья для получения государственных и муниципальных услуг наравне с другими не является основанием для установления платности услуги.

3. Не могут предоставляться на платной основе государственные и муниципальные услуги, бесплатность которых закреплена в Конституции и законах Кыргызской Республики, а также вытекающие из обязательств Кыргызской Республики по международным договорам.

4. Порядок определения размера оплаты за оказание государственной или муниципальной услуги определяется Правительством Кыргызской Республики.

5. Размер оплаты не должен превышать себестоимости государственной или муниципальной услуги.

6. Допускается предоставление платных услуг с размером оплаты менее себестоимости при условии закрепления соответствующих льгот в законодательстве Кыргызской Республики для определенных категорий потребителей услуг.

Статья 8. Внесение изменений в реестры государственных и муниципальных услуг

1. Инициативой по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг обладают уполномоченные органы, исполнители государственных и муниципальных услуг, объединения (ассоциации и союзы) потребителей государственных и муниципальных услуг.

2. Исполнители государственных и муниципальных услуг, объединения (ассоциации и союзы) потребителей обращаются с запросом о внесении изменений в реестры государственных или муниципальных услуг в соответствующий уполномоченный орган либо исполнительный орган местного самоуправления при внесении изменений в дополнительный перечень муниципальных услуг.

3. Уполномоченный орган, исполнительный орган местного самоуправления на основании запроса в 30-дневный срок инициирует внесение соответствующих изменений в реестры государственных или муниципальных услуг либо дает мотивированный отказ.

Отказ по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг в адрес общественных объединений (ассоциаций и союзов) может быть обжалован в межведомственную комиссию, Правительство как коллегиальный орган либо в суд в

порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики.

4. Уполномоченный орган вносит проект решения о внесении изменений в единый реестр государственных услуг и базовый реестр муниципальных услуг на рассмотрение межведомственной комиссии.

5. Межведомственная комиссия осуществляет проверку вносимых услуг на предмет соответствия их критериям государственных и муниципальных услуг, установленным статьями 6 и 7 настоящего Закона.

В случае внесения межведомственной комиссией положительного заключения Правительством Кыргызской Республики принимается решение о внесении изменений в единый реестр государственных услуг и базовый реестр муниципальных услуг.

6. Решение о внесении изменений в дополнительный перечень муниципальных услуг принимается соответствующим решением местного кенеша. Решение о включении в дополнительный перечень муниципальных услуг, оказываемых на платной основе, принимается после получения положительного заключения межведомственной комиссии.

7. После внесения изменений в реестры государственных и муниципальных услуг исполнитель государственной и муниципальной услуги обязан в 10-дневный срок проинформировать общественность о соответствующих изменениях, в том числе посредством размещения информации на веб-сайте.

Статья 9. Сведения, включаемые в реестры государственных и муниципальных услуг

Реестры государственных и муниципальных услуг содержат следующие сведения:

1) наименование государственной или муниципальной услуги;

2) наименование учреждения, ответственного за стандартизацию государственной или муниципальной услуги;

3) наименование учреждения, предоставляющего государственную или муниципальную услугу;

4) платность или бесплатность оказываемой государственной или муниципальной услуги.

Глава 3. Стандарт предоставления государственной и муниципальной услуги

Статья 10. Разработка и утверждение стандарта предоставления государственной и муниципальной услуги

1. Стандарт государственной и муниципальной услуги разрабатывается учреждением, ответственным за стандартизацию услуги, в соответствии с единым реестром государственных услуг и местным реестром муниципальных услуг, на основании типового стандарта государственной и муниципальной услуги, утверждаемых Правительством Кыргызской Республики.

2. Учреждение, ответственное за стандартизацию, при разработке и утверждении стандарта государственной и муниципальной услуги обязано соблюдать принципы, определенные в статье 4 настоящего Закона.

3. Стандарты государственных услуг утверждаются Правительством Кыргызской Республики.

4. Стандарты муниципальных услуг утверждаются соответствующим местным кенешем.

5. Учреждение, ответственное за стандартизацию государственной и муниципальной услуги, для разработки проекта стандарта (пересмотра стандарта) образует рабочую группу, которая в обязательном порядке не менее чем наполовину должна состоять из представителей гражданского сообщества и бизнес-сообщества.

При формировании рабочей группы обеспечивается гендерный баланс: в состав комиссии должно входить не более 70 процентов лиц одного пола.

6. Проект стандарта государственной и муниципальной услуги подлежит общественному обсуждению в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Статья 11. Типовой стандарт государственных и муниципальных услуг

Стандарт государственной и муниципальной услуги состоит из следующих разделов:

1) наименование государственной или муниципальной услуги, а также краткое описание действий исполнителя государственной или муниципальной услуги в процессе ее предоставления;

2) полное наименование учреждения, предоставляющего государственную или муниципальную услугу;

3) потребители государственной или муниципальной услуги;

4) правовые основания получения государственной или муниципальной услуги;

5) конечный результат предоставляемой государственной или муниципальной услуги;

6) условия, в которых предоставляется государственная или муниципальная услуга (требования к помещениям, условиям ожидания, разумные приспособления для лиц с ограниченными возможностями, способы формирования очередности и т.д.), с учетом особенностей мужчин и женщин;

7) продолжительность предоставления государственной или муниципальной услуги (предельное время на прием документов, предоставление услуги и выдачу результата услуги);

8) информирование об услугах, предоставляемых потребителю (перечень необходимой информации), и учреждении, ответственном за их стандартизацию;

9) способы распространения информации о государственной и муниципальной услуге (охарактеризовать или перечислить все возможные способы);

10) правила общения с посетителями (соблюдение профессионально-этических норм, особенности по способам общения с различными категориями потребителей - лицами с ограниченными возможностями здоровья, несовершеннолетними, пожилыми и т.д.);

11) способы обеспечения конфиденциальности при предоставлении государственной и муниципальной услуги;

12) перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя государственной и муниципальной услуги;

13) сведения о порядке формирования стоимости платной государственной и муниципальной услуги, а также об органе, утверждающем стоимость услуг;

14) параметры качества государственной и муниципальной услуги;

15) способы предоставления государственной и муниципальной услуги, особенности ее предоставления в электронном формате;

16) основания и порядок отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги;

17) порядок обжалования отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги;

18) периодичность пересмотра стандарта государственной и муниципальной услуги.

Статья 12. Изменение стандарта государственной и муниципальной услуги

1. Стандарт государственной и муниципальной услуги должен регулярно пересматриваться с периодичностью не менее одного раза в 3 года.

Стандартом могут быть предусмотрены более короткие сроки его пересмотра.

2. Потребитель государственной и муниципальной услуги, объединения (ассоциации и союзы) потребителей государственных и муниципальных услуг вправе обратиться в учреждение, ответственное за стандартизацию государственных и муниципальных услуг, о досрочном пересмотре стандарта.

3. По обращению потребителя, объединения (ассоциаций и союзов) потребителей государственных и муниципальных услуг учреждение, ответственное за стандартизацию государственных и муниципальных услуг, в 30-дневный срок инициирует изменение стандарта либо дает мотивированный отказ.

4. Отказ в досрочном пересмотре стандарта может быть обжалован в межведомственную комиссию, Правительство как кол-

легиальный орган либо в суд в порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики.

Статья 13. Административный регламент государственной и муниципальной услуги

1. Административный регламент государственной и муниципальной услуги разрабатывается в соответствии с единым реестром государственных услуг и местным реестром муниципальных услуг учреждением, ответственным за предоставление государственной или муниципальной услуги, и утверждается Правительством Кыргызской Республики.

2. Административный регламент государственной и муниципальной услуги в обязательном порядке должен включать:

1) описание каждой административной процедуры (действия), совершаемой исполнителем государственной и муниципальной услуги в процессе предоставления государственной или муниципальной услуги и имеющей конкретный результат;

2) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждой административной процедуры, его обязанностях;

3) продолжительность или максимальные сроки выполнения каждой административной процедуры;

4) порядок взаимодействия с другими государственными и муниципальными учреждениями в процессе предоставления государственной или муниципальной услуги, если таковое имеется;

5) решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения - критерии или процедуры выбора вариантов решения;

6) результат административной процедуры и порядок его передачи для начала следующей административной процедуры;

7) состав сведений, характеризующий конечный результат предоставления государственной или муниципальной услуги, включая отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги;

8) порядок и способ передачи (направления) конечного результата предоставления государственной или муниципальной

услуги потребителю государственной или муниципальной услуги, в том числе в электронном формате;

9) особенности предоставления государственной или муниципальной услуги в электронном формате в случае, если услуга предоставляется в электронном формате, а также особенности (если таковые имеются) предоставления государственной или муниципальной услуги отдельным категориям потребителей государственной и муниципальной услуги (лицам с ограниченными возможностями здоровья, несовершеннолетним, пенсионерам и т.д.);

10) порядок и формы контроля за исполнением требований административного регламента с учетом вовлечения потребителей в данный процесс;

11) ответственность должностных лиц за нарушение требований административного регламента государственной и муниципальной услуги.

3. Административный регламент государственной и муниципальной услуги должен обеспечивать исполнение соответствующего стандарта государственной и муниципальной услуги и разрабатывается в соответствии с его требованиями.

Статья 14. Оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги

1. Проведение оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг осуществляется:

1) общественными объединениями (ассоциациями и союзами) потребителей;

2) учреждением, предоставляющим государственную или муниципальную услугу;

3) уполномоченным органом.

2. Оценка качества государственной или муниципальной услуги, предоставляемой потребителю, проводится на соответствие установленным критериям качества, указанным в стандарте государственной или муниципальной услуги.

Методика проведения оценки субъектами, указанными в пункте 1 настоящей статьи, определяется самостоятельно.

3. Учреждением, предоставляющим государственную и муниципальную услугу, уполномоченным органом проводится внутренняя оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги, по результатам которой принимается решение о целесообразности внесения изменений в стандарт и/или административный регламент предоставления соответствующей государственной и муниципальной услуги.

Необходимые изменения инициируются в порядке, установленном настоящим Законом.

4. Общественными объединениями потребителей (ассоциациями и союзами) проводится внешняя оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги, по результатам которой они вправе требовать пересмотра стандарта и административного регламента государственной и муниципальной услуги в порядке, установленном настоящим Законом.

Глава 4. Доступ к государственным и муниципальным услугам

Статья 15. Организация пунктов доступа к государственным и муниципальным услугам

1. Государственные или муниципальные услуги оказываются через пункты доступа к государственным или муниципальным услугам либо в электронном формате.

Перечень предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном формате определяется Правительством Кыргызской Республики, порядок их предоставления определяется в соответствующем стандарте и административном регламенте государственной и муниципальной услуги.

2. В административных территориальных единицах, в границах, на которых действуют государственные и муниципальные учреждения, образуются пункты доступа к государственным и муниципальным услугам.

3. Организация и предоставление помещений возлагаются на соответствующие государственные и муниципальные учреждения. Помещения пунктов доступа к государственным и муниципальным услугам должны отвечать требованиям стандарта.

4. Пункты доступа к государственным и муниципальным услугам могут быть стационарными и/или передвижными (мобильными).

В населенных пунктах, отдаленных от мест расположения стационарных пунктов доступа к государственным и муниципальным услугам, наиболее востребованные государственные и муниципальные услуги предоставляются передвижными (мобильными) пунктами доступа с участием специалистов уполномоченных государственных и муниципальных учреждений.

5. Организация работы стационарного или передвижного (мобильного) пункта доступа к государственным и муниципальным услугам должна отвечать соответствующим стандартам услуг.

6. Государственные и муниципальные учреждения образуют пункты доступа к государственным и муниципальным услугам по способу единого окна.

7. Для лиц с ограниченными возможностями здоровья исполнителем государственной и/или муниципальной услуги создаются необходимые условия для получения государственных и муниципальных услуг наравне с другими. Требования к порядку и условиям предоставления государственной и муниципальной услуги данной категории потребителей должны содержаться в соответствующем стандарте.

8. В целях повышения качества, доступности и эффективности предоставления государственных и/или муниципальных услуг государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования.

Передача государственных и муниципальных услуг на исполнение частным юридическим и физическим лицам осуществляется в соответствии с требованиями законодательства о государственных закупках после получения положительного заключения межведомственной комиссии.

Государственные и муниципальные учреждения несут полную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм настоящего Закона при предоставлении государственных и муниципальных услуг, переданных на исполнение частным юридическим и физическим лицам, в том числе за соблюдением установленных стандартов, а также оснований для предоставления услуг на платной основе, изложенных в статье 7 настоящего Закона.

Статья 16. Доступ к информации о предоставляемых государственных и муниципальных услугах

1. Реестры государственных и муниципальных услуг, типовой стандарт и стандарты государственных и муниципальных услуг, положение о межведомственной комиссии подлежат опубликованию в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Кроме этого, вышеназванные нормативные правовые акты публикуются на веб-сайтах исполнителей государственных и муниципальных услуг, а также должны размещаться в местах предоставления услуг.

Уполномоченный государственный орган, ответственный за перевод системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронный формат, определяется Правительством Кыргызской Республики.

2. Информация о государственных и муниципальных услугах должна предоставляться всем потребителям государственных и муниципальных услуг на государственном и официальном языках.

3. Для лиц с ограниченными возможностями здоровья исполнителем государственной и/или муниципальной услуги создаются необходимые условия для получения информации о государственных и муниципальных услугах, их стандартах наравне с другими.

4. Исполнитель государственной и муниципальной услуги должен на регулярной основе информировать общественность о проводимой работе по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Глава 5. Ответственность за неисполнение норм настоящего Закона

Статья 17. Ответственность за неисполнение норм настоящего Закона

1. За неисполнение или ненадлежащее исполнение норм настоящего Закона государственные и муниципальные учреждения, их должностные лица несут дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

2. Доход, полученный государственными и муниципальными учреждениями от оказания платных услуг, не включенных в соответствующий реестр государственных и муниципальных услуг, в полном объеме изымается в республиканский бюджет Кыргызской Республики.

Глава 6. Переходные и заключительные положения

Статья 18. Порядок вступления в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования.

2. Правительству Кыргызской Республики в шестимесячный срок принять соответствующие меры по реализации настоящего Закона.

Президент Кыргызской Республики А.Атамбаев

Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 25 июня 2014 года

Опубликован в газете «Эркин Тоо» от 25 июля 2014 года №58

Приложение №2

Утвержден
Постановлением Правительства КР
от 3 сентября 2012 года №603

Типовой стандарт
государственных и муниципальных услуг

1. Паспорт государственной и муниципальной услуги		
1	Наименование услуги	
2	Полное наименование государственного органа (учреждения), органа местного самоуправления (муниципального учреждения), предоставляющего услугу	
3	Получатели государственной и муниципальной услуги	
4	Правовые основания получения государственной и муниципальной услуги	
5	Конечный результат предоставляемой государственной и муниципальной услуги	
6	Условия предоставления государственной и муниципальной услуги	
7	Срок предоставления государственной и муниципальной услуги	
2. Информирование получателей государственной и муниципальной услуги		
8	Информирование о государственной и муниципальной услуге, предоставляемой потребителю (перечень необходимой информации), государственном органе и органе местного самоуправления, ответственных за стандартизацию	
9	Способы распространения информации о государственной и муниципальной услуге (охарактеризовать или перечислить все возможные способы)	
3. Обслуживание и оказание государственной и муниципальной услуги		
10	Общение с посетителями	
11	Способы обеспечения конфиденциальности	
12	Перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя государственной и муниципальной услуги	
13	Стоимость платной государственной и муниципальной услуги	
14	Параметры качества государственной и муниципальной услуги	
15	Предоставление услуг в электронном формате	
4. Отказ в предоставлении государственной и муниципальной услуги и порядок обжалования		
16	Отказ в предоставлении государственной и муниципальной услуги	
17	Порядок обжалования	
18	Периодичность пересмотра стандарта государственной услуги	

Приложение №3

Утверждена
Постановлением Правительства
Кыргызской Республики
от 3 сентября 2012 года №603

ИНСТРУКЦИЯ
по разработке стандарта государственных и муниципальных услуг

1. Общие положения

1. Настоящая Инструкция устанавливает общие типовые требования к разработке стандартов государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, органами местного самоуправления, подведомственными и муниципальными учреждениями (далее - уполномоченные органы).

2. Стандарт государственной и муниципальной услуги, разрабатываемый на основании утвержденного Типового стандарта государственных и муниципальных услуг, предназначен для потребителей государственных и муниципальных услуг (физических и юридических лиц) и устанавливает условия предоставления услуг, исчерпывающий перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги, параметры качества услуги, способ получения услуги, способы информирования потребителей о получении услуги, сроки предоставления услуги, стоимость платной услуги, порядок обжалования в случаях нарушения стандарта услуги, исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги, а также оснований для отказа в предоставлении государственной и муниципальной услуги.

3. Стандарт государственной и муниципальной услуги должен отвечать следующим принципам:

– простота и доступность языка изложения (государственный и официальный);
– объем и полнота содержания информации для потребителей услуг;
– доступ граждан к информации и услугам;
– компактность документа и наличие обратной связи с целью определения удовлетворенности граждан от предоставленных услуг.

2. Разработка и утверждение стандарта государственной и муниципальной услуги

4. Стандарты государственных и муниципальных услуг разрабатываются уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления, ответственными за стандартизацию услуг в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

5. Уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, ответственные за стандартизацию, предусмотренные реестрами государственных и муниципальных услуг:
– определяют очередность разработки стандартов государственных и муниципальных услуг, с ежемесячной разбивкой, которая утверждается приказом;
– решением образуют рабочую группу по разработке, внедрению стандартов государственных и муниципальных услуг и их инспектированию.

6. Ответственность за разработку и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг возлагается на одного из заместителей руководителей уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления, ответственных за стандартизацию.

3. Описание (паспорт) услуги

7. Наименование услуги: указать наименование услуги согласно реестрам государственных и муниципальных услуг.

8. Полное наименование уполномоченного органа, предоставляющего услугу: указать наименование органа исполнитель-

ной власти, его структурного подразделения, органа местного самоуправления, подведомственного и муниципального учреждения, оказывающего услугу.

9. Потребители государственной и муниципальной услуги: указать круг потребителей, имеющих право получить данную услугу, по следующим признакам: возраст потребителей, пол, уязвимость, юридический статус и т.д.

10. Правовые основания получения государственной и муниципальной услуги: перечислить законы и иные нормативные правовые акты, на основании которых оказывается услуга.

11. Конечный результат предоставляемой государственной и муниципальной услуги: описать, как для потребителя выглядит конечный результат оказанной услуги. Также результатом услуги может являться устная рекомендация.

Например, результатом услуги является выдача какого-либо документа, если выдаваемый документ является не результатом услуги, а подтверждением выполнения органом, оказывающим услугу, необходимых действий, то описание результата должно включать необходимость определенных действий, совершенных органом, оказывающим услугу.

12. Условия предоставления государственной и муниципальной услуги: описать, какие условия ожидания гарантируются посетителям (гардероб, туалет, наличие мест для сидения, способ формирования очередности: электронная, живая очередь, запись).

13. Сроки предоставления государственной и муниципальной услуги: указать сроки предоставления услуги:

– указать предельное время на прием документов и/или действий на получение услуги;
– указать общий срок предоставления услуги (если указан в нормативных правовых актах Кыргызской Республики, то не указывать, если срок не указан, то необходимо указать в стандарте);
– указать предельное время на выдачу результата услуги.

4. Информирование потребителей услуги

14. Информирование о государственной и муниципальной услуге, предоставляемой потребителю:

Полнота и объем информирования уполномоченными органами граждан должны отвечать следующему перечню:

– информация о местонахождении уполномоченных органов, оказывающих услугу, графике их работы, процедурах приема посетителей (предварительная запись по телефону, прием в день обращения, живая очередь, электронная очередь и т.п.), включая обязательную информацию о государственном органе, ответственном за стандартизацию тех или иных услуг, в котором потребитель может получить всю необходимую информацию о той или иной государственной и муниципальной услуге;
– информирование о способе получения услуги: перечислить все возможные способы информирования граждан о предоставляемой государственной и муниципальной услуге, исходя из способов обращения:
– письменное;
– устное (по телефону, при личном контакте);
– факсимильное, электронное («вопросы-ответы» на сайте);
– информационные стенды, брошюры;
– информация о порядке заполнения бланков (образцы);
– информация о порядке оплаты (наличными, перечислением);
– информация о процедурах получения услуги;
– информация о наличии стандарта государственной и муниципальной услуги и способах ознакомления с ним.

15. Способы распространения информации о государственной и муниципальной услуге (охарактеризовать или перечислить все возможные способы):

– СМИ (указать название);
– Интернет (указать адрес электронного сайта);
– стенды;
– по телефону (номера телефонов);
– буклеты (брошюры) и др. приемлемые способы.

Уполномоченный государственный орган, ответственный за стандартизацию, обязан обеспечить распространение информации всеми возможными способами для обеспечения ее доступности во всех уполномоченных органах, предоставляющих услугу.

Предоставление вышеуказанной информации гарантируется любому обратившемуся лицу на безвозмездной основе.

Размещаемая информация должна поддерживаться в актуальном состоянии и своевременно обновляться.

5. Обслуживание и оказание услуги

16. Общение с посетителями: стандарт должен содержать указание на соблюдение сотрудниками профессионально-этических норм, устанавливающих и регулирующих правила поведения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о государственной и муниципальной службе.

В случае предоставления услуг особым категориям потребителей (лица с ограниченными возможностями здоровья, несовершеннолетние, пожилые и др.), стандарт должен содержать требования по способам общения с ними.

При оказании услуг потребителям со специальными потребностями, например, трудным подросткам или слабослышащим, пенсионерам, указывается на то, как эти потребности будут учитываться. Например, имеется специалист по подростковой психологии или все сотрудники обучены основам общения со слабослышащими.

17. Способы обеспечения конфиденциальности: указать способы обеспечения конфиденциальности информации, полученной от потребителя услуги информации в процессе ее получения и по завершении.

18. Перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги: указать исчерпывающий перечень необходимых документов, порядок их сбора и/или действий со стороны потребителя услуги; указать также требования к порядку фиксации обращений и заявлений граждан (журнал регистрации, штамп и другие способы).

В случае предоставления государственной и муниципальной услуги в электронном формате указываются требования к подаче запроса в электронном формате (заполнение интерактивной формы, электронная цифровая подпись, формат электронных документов, их качество и т.д.).

Далее указывается исчерпывающий перечень других документов, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Возможно указание нескольких перечней документов, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги, например, для различных категорий потребителей или различных форм предоставления услуги.

Если в перечне имеются документы, для получения которых надо совершить определенные действия (обратиться в определенную организацию), то следует подробно разъяснить потребителю, где и по какой процедуре могут быть получены эти документы.

В том случае, если часть документов должна быть составлена по определенной форме (на бланке), то следует указать, где можно получить образцы необходимых форм (бланков) для заполнения.

Запрещается требовать от заявителя:

– представления документов и информации, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением данной государственной и муниципальной услуги;
– представления документов и информации, которые находятся в распоряжении уполномоченного органа, предоставляющего государственную и муниципальную услугу, иных уполномоченных органов, подведомственных организаций, участвующих в предоставлении государственной и муниципальной услуги в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

19. Стоимость платной государственной и муниципальной услуги: указать нормативный правовой акт, на основании которого

взимается плата: государственная пошлина, плата за предоставление услуги.

Сведения о размере государственной пошлины, платы за предоставление государственной и муниципальной услуги в обязательном порядке должны содержаться в соответствующих информационных материалах о государственной и муниципальной услуге (информационные стенды, буклеты, интернет-сайт государственного органа, портал государственных и муниципальных услуг, автоинформирование и т.д.), а также предоставляться по запросу потребителя во время личного приема, обращения по телефону, по письменному запросу, направленному почтовым отправлением, с использованием факсимильной связи либо электронной почты.

При этом, в случае если размер государственной пошлины, платы варьируется в зависимости от категории потребителя и (или) отдельным категориям потребителей предоставляются льготы, то должен быть указан размер пошлины, платы для каждой категории потребителей, с указанием такой категории.

Если услуга оказывается бесплатно, то об этом следует указать в стандарте, чтобы исключить возможность недобросовестности со стороны лиц, оказывающих услугу. При платности государственной и муниципальной услуги обеспечить наличие прейскурантов цен в месте оказания услуги для общего доступа, информацию об условиях внесения оплаты (наличный/безналичный расчет, банковские реквизиты).

20. Параметры качества государственной и муниципальной услуги: указать перечень критериев, на основании которых будет оцениваться качество предоставляемой государственной и муниципальной услуги руководством уполномоченного органа, предоставляющего услугу, обществом, НПО. Оценка качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг будет осуществляться на основании перечня критериев. К примеру, своевременность предоставления государственной и муниципальной услуги, т.е. соответствие сроков предоставления услуги заявленным в стандарте; вежливость сотрудников при оказании государственной и муниципальной услуги, соответствие условий предоставления государственной и муниципальной услуги, указанных в стандарте, и другие критерии.

21. Предоставление услуг в электронном формате: услуга предоставляется в электронном формате в полном объеме или частично. Если результат имеет физическое воплощение, то услуга оказывается в электронном формате на стадии приема заявки, обмена информацией и уведомления о готовности результата.

Решения по заявлениям на получение государственных и муниципальных услуг, поступающим в электронном формате через веб-сайты соответствующих уполномоченных органов, их предоставляющих, должны быть приняты в установленном регламентом порядке и доведены до сведения заявителя в течение 3-х рабочих дней со дня поступления. Извещение направляется заявителю тем же способом, каким было получено заявление и должно содержать информацию о решении по заявлению, необходимых дальнейших действиях для получения услуги в полном объеме, а в случае отказа - информацию о порядке обжалования действий государственного органа, принявшего решение.

Информация о государственных и муниципальных услугах, их стандартах является бесплатной и публикуется на сайте уполномоченных органов, их предоставляющих. В стандарте обязательно отражается наименование электронного сайта и перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги и стоимость платной услуги, указанных в пунктах 18 и 19.

6. Отказ в предоставлении государственной и муниципальной услуги и порядок обжалования

22. Отказ в предоставлении государственной и муниципальной услуги: указать исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов и их возврата на доработку, а также в предоставлении государственной и муниципальной услуги в целом.

К примеру, перечень оснований для отказа может содержать следующие пункты:

– отсутствие у лица, обратившегося за услугой, права на ее получение, либо полномочий, действовать от имени другого лица;
– несоответствие документов установленным требованиям (в случае предоставления не полного перечня необходимых до-

кументов и/или неправильного заполнения предоставить время для исправления ошибок и сбора документов);

– наличие в представленных документах сведений, не соответствующих действительности;
– несоответствие лица, обратившегося за получением услуги, определенным требованиям, подтвержденное заключением соответствующего органа (например, недостаточность квалификации лица, претендующего на аттестацию в качестве преподавателя высшей категории, подтвержденная заключением соответствующей комиссии).

Отказ не допускается в случае предоставления услуг по вопросам обеспечения жизни и здоровья потребителя услуги и иных случаях, предусмотренных законодательством.

23. Порядок обжалования: перечислить все способы и органы обжалования, предусмотрев процедуры подачи жалоб на нарушение процедур обслуживания (требований к месту, времени, сроку, комфортности оказания услуги), а также указав на возможные способы обжалования содержательных нарушений (отказ в предоставлении услуги, отказ в приеме документов и т.п.). Прописать процедуру обжалования действий и бездействия уполномоченного органа, предоставляющего услугу и должностных лиц на любом этапе предоставления услуги.

Приложение №4

Утвержден распоряжением
Правительства Кыргызской Республики
от 22 июля 2014 года №287-р

Типовой административный регламент государственной услуги

1. Общие положения

1. Настоящий административный регламент государственной услуги

_____

(наименование услуги в соответствии с Реестром государственных услуг)

(далее - административный регламент) разработан в целях оптимизации административно-управленческих и иных действий, совершаемых исполнителем данной государственной услуги в процессе ее предоставления потребителю, а также в целях повышения персональной ответственности должностных лиц и сотрудников, задействованных в предоставлении данной государственной услуги.

2. Административный регламент определяет:

– порядок, сроки и последовательность действий, а также обязанности должностных лиц и сотрудников исполнителя государственной услуги при осуществлении полномочий по предоставлению данной государственной услуги;
– порядок и сроки межведомственного и внутриведомственного взаимодействия в процессе предоставления государственной услуги;
– формы контроля за соблюдением установленного порядка и сроков действий, совершаемых исполнителем в процессе предоставления государственной услуги.

3. Предоставление государственной услуги осуществляется:

_____

(полное наименование государственного учреждения (ний), предоставляющего (их) данную государственную услугу)

4. В целях предоставления данной государственной услуги потребителю

_____

(наименование государственного учреждения (ний), предоставляющего (их) данную государственную услугу)

осуществляет взаимодействие со следующими государственными и муниципальными учреждениями (предприятиями), а также частными физическими и юридическими лицами:

(необходимо указать исчерпывающий перечень государственных и/или муниципальных учреждений, государственных предприятий, частных физических и/или юридических лиц, если таковые имеются, с которыми осуществляется взаимодействие в целях предоставления государственной услуги конечному потребителю, либо указать, что в процессе предоставления государственной услуги, межведомственное взаимодействие не осуществляется).

5. Предоставление государственной услуги осуществляется согласно требованиям соответствующего стандарта, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики.

6. В административном регламенте используются следующие понятия и термины:

исполнитель государственной услуги - государственное учреждение, предоставляющее в пределах своей компетенции государственную услугу по запросу физических и юридических лиц;

потребитель государственной услуги - физическое или юридическое лицо, осуществившее непосредственно, либо через своего представителя запрос на предоставление государственной услуги к исполнителю государственной услуги.

(В данном пункте может указываться толкование иных специфических понятий и терминов, используемых в административном регламенте и характерных для конкретной государственной услуги).

2. Документы, необходимые для предоставления государственной услуги

7. Исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги, указывается в стандарте данной государственной услуги.

8. Сбор необходимых для предоставления государственной услуги документов и сведений, находящихся в распоряжении государственного органа, ответственного за предоставление данной государственной услуги, его подведомственных (структурных и территориальных подразделений), а также иных государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений (предприятий), осуществляется исполнителем государственной услуги самостоятельно в рамках межведомственного и внутриведомственного взаимодействия, регулируемого настоящим административным регламентом.

Исключение составляют документы и сведения, которые связаны с необходимостью непосредственного присутствия потребителя услуги, совершения определенных действий с его участием для их получения (например, связанные с необходимостью проведения медицинского осмотра или обследования, сдачей квалификационных экзаменов и т.д.).

3. Последовательность действий, совершаемых в процессе предоставления государственной услуги

9. Организация предоставления государственной услуги включает следующие действия:

_____

_____

_____

(необходимо последовательно указать наименования (перечень) всех административных и иных действий, совершаемых в процессе предоставления данной государственной услуги должностными лицами и сотрудниками исполнителя государственной услуги в целях достижения конечного результата услуги).

Например, типовыми действиями могут быть:

- информирование потребителей о порядке и способах предоставления государственной услуги, с учетом всех способов предоставления - при личном обращении, при обращении по телефону, по почте, в электронном формате (включает подготовку информации в соответствии с требованиями, установленными стандартом государственной услуги, доведение информации до потребителя, поддержание ее в актуальном состоянии и своевременное обновление);
- прием (получение) запроса и необходимых документов (информации) от потребителя государственной услуги (включает установление предмета запроса, идентификацию потребителя, проверку комплектности документов, правильности их заполнения, регистрацию запроса, направление уведомления заявителю о получении запроса и т.д., в том числе для услуг, предоставляемых в электронном формате);
- обработка документов (информации), материалов, образцов, необходимых для предоставления государственной услуги;
- осуществление межведомственного и внутриведомственного взаимодействия (направление межведомственных запросов, получение и обработка полученной информации (документации) и т.д.), в том числе в электронном формате;
- формирование результата предоставления государственной услуги;
- выдача (направление) потребителю результата государственной услуги, документов и (или) информации, подтверждающих предоставление государственной услуги, либо отказ в предоставлении государственной услуги, в том числе в электронном формате.

10. Выполнение действий, совершаемых в процессе предоставления государственной услуги, осуществляется в следующем порядке:

(в последующих подпунктах необходимо описать каждое действие в соответствии с предложенной ниже табличной формой)

10.1. Действие № _____

(наименование действия)

Детальное описание действия		
1	Основание для начала действия (основаниями могут быть: поступление запроса, его регистрация, поступление ответов на межведомственный запрос, подготовка результата услуги и т.д.)	
2	Сведения о должностном лице либо сотруднике, ответственном за выполнение действия (указывается наименование должности)	
3	Обязанности должностного лица либо сотрудника, ответственного за выполнение действия (последовательно указывается перечень обязанностей (действий), которые должны совершить должностное лицо либо сотрудник в рамках данного действия, а также требования, которые они должны соблюдать при выполнении данных обязанностей, если таковые имеются)	
4	Продолжительность действия или максимальный срок его выполнения	
5	Порядок и сроки взаимодействия с другими государственными и/или муниципальными учреждениями (предприятиями), частными физическими и юридическими лицами в процессе данного действия (если таковое имеется) (необходимо указать наименования государственных и муниципальных учреждений	

	(предприятий), категории частных физических и юридических лиц, с которыми осуществляется взаимодействие в целях получения конечного результата данного действия. Описать порядок и сроки взаимодействия в рамках данного действия, в том числе в части направления межведомственных запросов, получения на них ответов, обмена информацией, сведениями и документами, в том числе в электронном формате)	
6	Решения, которые должны быть приняты должностным лицом либо сотрудником в рамках данного действия (при возможности различных вариантов решения необходимо описать критерии или процедуры выбора вариантов решения)	
7	Результат(ы) действия и порядок его передачи для начала следующего действия	
8	Способ фиксации результата выполнения действия	

Примечание: (в примечании указывается информация о том, с какими другими действиями (действием) рассматриваемое действие начинается одновременно, если таковые имеются. Последовательность действий детально указывается в блок-схеме согласно пункту 11 административного регламента).

При последовательном описании каждого административного действия должны быть учтены все способы предоставления государственной услуги (при личном обращении, по телефону, по почте, в электронном формате и т.д.), а также особенности (если таковые имеются) предоставления государственной услуги отдельным категориям потребителей (например, лицам с ограниченными возможностями здоровья).

Описанию подлежат также и те действия, которые в установленном порядке переданы на исполнение частным физическим и/или юридическим лицам.

Общие сроки предоставления потребителю конечного результата услуги, предельное время на прием документов и/или действий на получение услуги, предельное время на выдачу результата услуги не должны превышать соответствующие сроки, установленные стандартом данной государственной услуги.

Выполнение всех действий, предусматриваемых административным регламентом, должно быть ориентировано на достижение критериев качества предоставления государственной услуги, устанавливаемых стандартом данной государственной услуги.

11. Схематичная последовательность (блок-схема) действий по предоставлению государственной услуги приводится в приложении к Типовому административному регламенту.

(В приложениях к административному регламенту также могут быть изложены формы и образцы запроса, иных документов, которые требуется заполнить потребителю или исполнителю в процессе предоставления государственной услуги, в том числе в электронном формате).

4. Формы контроля за исполнением требований административного регламента

12. Формы контроля за исполнением требований административного регламента подразделяются на внутренний (текущий) контроль и внешний контроль.

13. Внутренний (текущий) контроль за исполнением требований административного регламента постоянно осуществляется _____ (указать соответствующее уполномоченное должностное лицо государственного учреждения, предоставляющего государственную услугу, как правило, руководитель государственного учреждения или его заместитель).

Внутренний (текущий) контроль осуществляется путем проведения регулярных проверок соблюдения и исполнения должностными лицами и сотрудниками положений административного регламента, а также принятых в процессе предоставления государственной услуги решений.

Целью внутреннего (текущего) контроля являются выявление и устранение нарушений прав потребителей государственной услуги, рассмотрение, принятие решений и подготовка ответов на поступающие жалобы (в том числе по телефону доверия) на решения, действия (бездействие) специалистов и должностных лиц.

Периодичность проведения проверок составляет _____ (указать периодичность проведения проверок. Например: постоянно, при каждом обращении потребителя, ежемесячно при подведении итогов месяца, либо указать другой срок).

Могут проводиться внеплановые проверки, в том числе по заявлению конкретного потребителя государственной услуги.

По результатам проведения проверок незамедлительно принимаются меры по устранению выявленных нарушений требований административного регламента, а также рассматривается вопрос об ответственности виновных лиц в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

14. Внешний контроль за исполнением требований административного регламента осуществляется комиссией, образуемой решением _____ (указать наименование соответствующего государственного органа, ответственного за предоставление данной государственной услуги в соответствии с Реестром государственных услуг).

В состав комиссии в обязательном порядке включаются представители общественного наблюдательного совета данного государственного органа (при наличии).

Порядок и регламент работы комиссии определяются _____ _____ (указать наименование соответствующего государственного органа, ответственного за предоставление данной государственной услуги в соответствии с Реестром государственных услуг).

Результаты работы комиссии оформляются в виде справки, в которой отмечаются выявленные нарушения, недостатки и предложения по их устранению. В целях оптимизации процесса предоставления государственной услуги могут быть внесены предложения по изменению административного регламента.

Данная справка в течение 3 рабочих дней с момента ее подписания направляется руководителю _____ (указать наименование государственного учреждения, предоставляющего данную государственную услугу), которым в месячный срок, с даты поступления справки, принимаются меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, дисциплинарные и административные меры воздействия в отношении должностных лиц и сотрудников, допустивших данные нарушения, а также инициируется внесение в установленном порядке изменений в административный регламент (при необходимости).

По результатам внешнего контроля, по выявленным нарушениям и недостаткам руководителем государственного органа, ответственного за предоставление данной государственной услуги согласно Реестру государственных услуг, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики могут быть приняты соответствующие дисциплинарные и административные меры в отношении должностных лиц и сотрудников исполнителя данной государственной услуги.

Внешний контроль за исполнением требований административного регламента проводится _____ (указать периодичность, например, не реже одного раза в год).

5. Ответственность должностных лиц за нарушение требований административного регламента

15. Действия или бездействие должностных лиц _____ _____ (указать наименование государственного учреждения, исполнителя данной государственной услуги), а также решения, принятые в ходе предоставления государственной услуги, могут быть обжалованы заявителем в порядке, установленном стандартом государственной услуги.

16. За нарушение требований административного регламента должностные лица и сотрудники _____ (указать наименование государственного учреждения) несут ответственность в соответствии с административным и трудовым законодательством Кыргызской Республики.

6. Заключительные положения

17. Административный регламент согласован с _____ _____ (указать наименования государственных и муниципальных органов, подведомственных (структурных и территориальных) подразделений, с которыми осуществляется взаимодействие в целях предоставления данной государственной услуги конечному потребителю и с которыми административный регламент согласован. Если взаимодействие в процессе предоставления государственной услуги не осуществляется, данный пункт не указывается).

18. Административный регламент подлежит пересмотру одновременно со стандартом данной государственной услуги, но не реже одного раза в три года.

19. Содержание административного регламента должно быть доступно для потребителей государственной услуги. Административный регламент размещается на веб-сайте государственного органа, ответственного за предоставление услуги в соответствии с Реестром государственных услуг, - исполнителя государственной услуги, а также в пунктах доступа к государственной услуге.

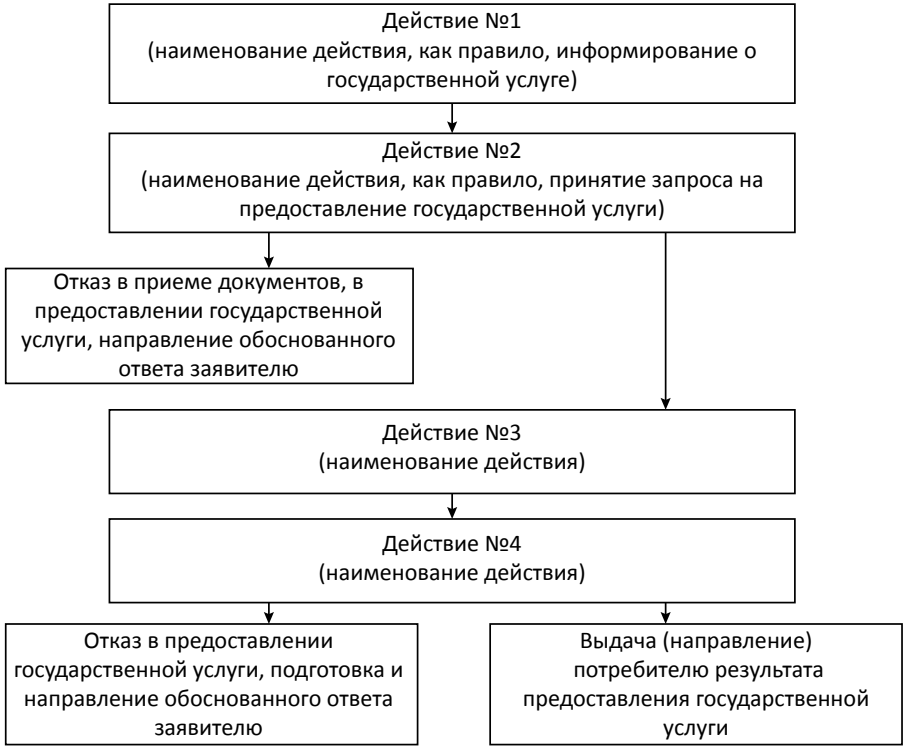
20. В случае передачи в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, государственной услуги или ее части на исполнение частным физическим и/или юридическим лицам, взаимодействие государственного учреждения, ответственного за предоставление данной государственной услуги, с соответствующими физическими и/или юридическими лицами осуществляется на основе заключаемого между ними договора. Положения договора должны соответствовать требованиям административного регламента данной государственной услуги.

Приложение к Типовому
административному регламенту

СХЕМАТИЧНАЯ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ
(блок-схема) действий по предоставлению
государственной услуги

_____

(указывается наименование государственной услуги)



Примечание: Схема формируется, исходя из особенностей предоставления каждой государственной услуги, при этом выполнение определенных действий может осуществляться параллельно.

Приложение №5

Утверждено
Распоряжением Правительства
Кыргызской Республики
от 22 июля 2014 года №287-р

ПОЛОЖЕНИЕ
о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных услуг

1. Общие положения

1. Настоящее Положение о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных услуг (далее - Положение) устанавливает основные принципы и порядок разработки административных регламентов государственных услуг, включенных в Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года №85 (далее - Реестр государственных услуг).

2. Административные регламенты государственных услуг (далее - административные регламенты) разрабатываются в соответствии с Типовым административным регламентом государственной услуги, утверждаемым Правительством Кыргызской Республики (далее - Типовой административный регламент), и направлены на оптимизацию внутриведомственных и межведомственных административно-управленческих и иных процессов, устранение избыточных процедур, повышение качества и сокращение сроков предоставления соответствующих государственных услуг.

3. Административные регламенты должны обеспечивать исполнение соответствующих стандартов государственных услуг и разрабатываются в соответствии с их требованиями.

2. Порядок разработки административных регламентов

4. Разработка административных регламентов осуществляется постоянно действующими при государственных органах ведомственными комиссиями по оптимизации и стандартизации государственных услуг (далее - комиссии).

Уполномоченные государственные органы, ответственные за предоставление государственных услуг согласно Реестру государственных услуг, вносят соответствующие изменения в состав и положения о данных комиссиях.

В состав комиссий в обязательном порядке включаются:

– представители наблюдательного общественного совета государственного органа (при наличии), представители гражданского и бизнес-сообщества;
– при наличии межведомственного взаимодействия в процессе предоставления соответствующей государственной услуги, представители государственных органов и органов местного самоуправления, с подведомственными (структурными и территориальными) подразделениями которых осуществляется взаимодействие.

В целях рассмотрения вопроса о возможности и целесообразности перевода услуги, либо ее части в электронный формат, в состав комиссии может быть включен специалист по информационным технологиям.

5. Комиссия осуществляет свою деятельность на основе настоящего Положения и утверждаемого руководителем государственного органа, ответственного за предоставление соответствующих государственных услуг, положения о комиссии, регулирующего порядок работы комиссии, процедуру принятия решения, изменения состава комиссии и другие вопросы, необходимые для достижения комиссией своих целей и задач.

6. Комиссию возглавляет один из заместителей руководителя государственного органа, ответственного за предоставление соответствующих государственных услуг согласно Реестру государственных услуг.

7. В целях разработки и утверждения административных регламентов на комиссию возлагается выполнение следующих дополнительных функций:

– оптимизация административных и иных действий, совершаемых в процессе предоставления государственных услуг, разработка административных регламентов в соответствии с Типовым административным регламентом;
– внесение проектов административных регламентов руководителю государственного органа, ответственного за предоставление данных государственных услуг, для последующего инициирования в установленном порядке процедуры утверждения административных регламентов Правительством Кыргызской Республики;
– внедрение административных регламентов;
– проведение на постоянной основе мониторинга соблюдения утвержденных административных регламентов, внесение предложений по пересмотру административных регламентов в целях дальнейшей оптимизации процесса предоставления соответствующих государственных услуг.

8. Комиссия для проведения первичной инвентаризации и анализа действий, совершаемых в процессе предоставления каждой государственной услуги:

– формирует первичный перечень административно-управленческих и иных действий (далее - действия), совершаемых в процессе предоставления государственной услуги (в пределах полномочий, предоставленных исполнителю государственной услуги в соответствии с законодательством Кыргызской Республики), имеющих конкретный результат, включая межведомственное и внутриведомственное взаимодействие;
– определяет должностных лиц и сотрудников, ответственных за предоставление каждого действия, включая должностные обязанности и последовательность их выполнения;
– определяет сроки выполнения каждого действия с учетом необходимости соблюдения соответствующих сроков предоставления государственной услуги, установленных стандартом данной государственной услуги;

– изучает наличие особенностей выполнения действий в зависимости от способа предоставления государственной услуги (в том числе в электронном формате), а также особенностей (если таковые имеются) ее предоставления отдельным категориям потребителей (например, лицам с ограниченными возможностями здоровья).

9. После проведения первичной инвентаризации и анализа действий, совершаемых в процессе предоставления государственной услуги, комиссия проводит оптимизацию действий для каждой государственной услуги, в том числе:

– в целях сокращения сроков выполнения каждого действия в отдельности и предоставления государственной услуги в целом;
– в целях сокращения расходов на организацию выполнения каждого действия и предоставления государственной услуги в целом.

В том числе рассматривает:

– возможность упрощения каждого действия (укрупнения действий, исключения избыточных действий и т.д.), с учетом принципа о необходимости осуществления со стороны потребителя минимального количества действий для получения государственной услуги;
– возможность и целесообразность выполнения действий в электронном формате, включая межведомственное взаимодействие;
– возможность и целесообразность передачи отдельных действий на исполнение частным юридическим и физическим лицам.

10. Комиссия по результатам проведенной оптимизации:

– формирует проект административного регламента, в том числе осуществляет описание каждого действия в соответствии с требованиями, предусмотренными Типовым административным регламентом;
– осуществляет предварительное согласование порядка и продолжительности действий, выполняемых во взаимодействии с другими государственными органами и органами местного самоуправления, их подведомственными (структурными и территориальными) подразделениями.

3. Порядок утверждения и пересмотра административных регламентов

11. При наличии межведомственного взаимодействия в процессе предоставления соответствующих государственных услуг, проекты административных регламентов, разработанные государственным органом, ответственным за их предоставление, направляются на согласование с государственными органами и органами местного самоуправления, с подведомственными (структурными и территориальными) подразделениями которых осуществляется данное взаимодействие.

12. Согласованные проекты административных регламентов направляются на рассмотрение Межведомственной комиссии по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, образованной распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года №191-р (далее - Межведомственная комиссия).

13. К проекту административного регламента, направляемому на рассмотрение Межведомственной комиссии, прилагаются следующие документы:

– о согласовании с другими государственными органами и органами местного самоуправления, с подведомственными (структурными и территориальными) подразделениями которых осуществляется межведомственное взаимодействие в процессе предоставления государственной услуги;
– о проведенной оптимизации административных и иных действий, совершаемых в процессе предоставления государственной услуги, в том числе сокращении расходов на предоставление услуги, сокращении времени предоставления услуги, организации выполнения определенных действий в электронном формате, исключении и укрупнении определенных действий, передаче определенных действий на исполнение частным физическим и юридическим лицам;
– информация (сравнительная таблица) о соблюдении в предлагаемом проекте административного регламента требований стандарта соответствующей государственной услуги (перечень документов, сроки предоставления, параметры качества);

– список нормативных правовых актов, требующих внесения изменений, дополнений или отмены.

14. По итогам рассмотрения проектов административных регламентов Межведомственной комиссией выносится соответствующее решение (заключение).

15. После получения положительного заключения Межведомственной комиссии, проекты административных регламентов в установленном порядке вносятся на утверждение Правительства Кыргызской Республики.

16. Административные регламенты пересматриваются одновременно со стандартами соответствующих государственных услуг, но не реже одного раза в три года, в том числе по результатам контроля за соблюдением требований административных регламентов.

Регулярный пересмотр административных регламентов должен быть обеспечен уполномоченным государственным органом, ответственным за предоставление государственной услуги.

4. Заключительные положения

17. Административные регламенты вступают в силу со дня их утверждения. Содержание административных регламентов в 10-дневный срок с момента утверждения должно быть доведено до общественности посредством публикации на веб-сайтах государственных органов, ответственных за предоставление соответствующих государственных услуг, а также размещения в пунктах доступа к государственным услугам, расположенных в зданиях исполнителей государственных услуг.

18. За неисполнение и ненадлежащее исполнение норм настоящего Положения, несоблюдение сроков разработки и утверждения административных регламентов руководители государственных органов, ответственных за разработку административных регламентов, несут дисциплинарную и административную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Для заметок

Для заметок

Для заметок