УДК 340

Радачинский Ю.Н.

МОНИТОРИНГ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ, МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ СУБЪЕКТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Настоящая статья посвящена проблемам взаимодействия государства, муниципальных образований и гражданского общества в сфере организации и предоставления государственных и муниципальных услуг. Основное внимание уделено вопросам осуществления правового мониторинга деятельности многофункциональных центров предоставления государственных, муниципальных услуг независимыми представителями гражданского общества.

The article is devoted to the problems of cooperation among the state, municipal authorities and civil society in the field of organization and rendering of state and municipal services. The much prominence is given by the author to the questions of legal monitoring realization of activity of multifunctional centers of rendering of state and municipal services by independent representatives of the civil society

Ключевые слова: *мониторинг, государственные услуги, муниципальные услуги, государство, гражданское общество.*

Key words: *monitoring, state services, municipal services, the state, civil society.*

Действующее законодательство определяет ряд требований к условиям организации, порядку и качеству предоставления государственных и муниципальных услуг, которые должны осуществляться в неразрывном единстве. Лишь комплексное их выполнение способно обеспечить реализацию прав граждан на получение государственной или муниципальной услуги своевременно в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги (п. 1 ст. 5 ФЗ №210-ФЗ от 27. 07. 2010 г.), а также права на получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре (далее МФЦ) в соответствии с соглашениями, заключенными между МФЦ и органами, предоставляющими государственные, муниципальные услуги, с момента вступления в силу соответствующего соглашения о взаимодействии (п. 5 ст. 5 ФЗ №210-ФЗ от 27. 07. 2010 г.).

Реализация указанных выше требований в нынешних условиях сопряжена с рядом рисков. Во-первых, на сегодняшний день в большинстве МФЦ государственные и муниципальные услуги предоставляются представителями органов власти, которые в ряде случаев руководствуются служебными интересами, сложившейся практикой предоставления государственных и муниципальных услуг (обладающей немалой спецификой в различных муниципальных образованиях и не всегда соответствующей действующим нормативно-правовым актам). Во-вторых, изменяющееся на федеральном уровне законодательство, регулирующее отношения в сфере предоставления государственных, муниципальных услуг, функций требует качественной переработки региональных нормативно-правовых актов и регламентов предоставления услуг органами власти. Разработкой проектов актов регионального законодательства и регламентов государственных и муниципальных услуг занимаются сами органы власти, предоставляющие соответствующие услуги. Это приводит к тому, что в региональных и местных нормативно-правовых актах вновь закрепляются интересы органов власти, которые неоднозначно интерпретируются с позиций законодательства и целесообразности предъявления требований к получателям услуг, препятствуют оптимизации административных процедур и внедрению новых управленческих технологий. В-третьих, значительная часть государственных, муниципальных служащих, задействованных в процессе предоставления соответствующих услуг, недостаточно знакомы с управленческими инновационными технологиями, государственной концепцией развития административной реформы, последними изменениями в законодательстве.

Значительную помощь в снижении данных рисков оказывают специально созданные в региональных органах исполнительной власти структурные подразделения, выполняющие координационные функции, занимающиеся методическим обеспечением проводимой административной реформы (например, Управление инноваций в органах власти Правительства Ростовской области). Однако эти подразделения ограничены в своей деятельности собственными функциями и не в силах детально изучить весь нормативно-правовой материал, регламентирующий порядок предоставления конкретных государственных, муниципальных услуг, сложившуюся правоприменительную практику. Как следствие они самостоятельно не могут в полной мере оценить обоснованность решений о возможности (невозможности) оптимизации порядков предоставления государственных, муниципальных услуг, исполнения функций, уменьшения количества документов, требуемых с заявителей субъектами, предоставляющими услуги, осуществляющими функции.

Такая ситуация детерминирует ряд потребностей государства и участников общественных отношений, действительно заинтересованных в качественном изменении характера предоставляемых органами власти услуг:

– осуществлять постоянный мониторинг основных направлений деятельности МФЦ с целью изучения степени реализации новейших управленческих технологий в сфере государственного, муниципального управления, обнаружения объективных и субъективных факторов, препятствующих их реализации и повышению качества государственных, муниципальных услуг, разработки предложений по совершенствованию деятельности МФЦ;

– привлекать к мониторингу деятельности МФЦ представителей гражданского общества для обеспечения объективности оценки деятельности МФЦ, стимулирования гражданской активности физических лиц и некоммерческих организаций, сближения государственных, муниципальных органов власти и субъектов гражданского общества;

– создать механизмы реального взаимодействия между государственными, муниципальными органами власти, предоставляющими услуги заявителям, МФЦ и представителями гражданского общества, как важнейшее условие модернизации государства.

Правовые основы удовлетворения этих потребностей формируются как на федеральном, так и на региональном уровнях. Ч. 4 ст. 15 ФЗ №210-ФЗ от 27. 07. 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривает необходимость осуществления мониторинга деятельности многофункциональных центров. Постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011 г. №163 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации». Это министерство наделено полномочиями по осуществлению и методическому обеспечению мониторинга качества предоставления государственных, муниципальных услуг. Оно разработало методические рекомендации по созданию и обеспечению деятельности МФЦ 21 июля 2011 года Законодательным собранием Ростовской области принят областной Закон «О государственной поддержке создания и деятельности в Ростовской области многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 5 данного закона Правительство РО осуществляет мониторинг создания и функционирования многофункциональных центров. Таким образом, полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти по проведению мониторинга деятельности МФЦ получили правовое оформление. Однако при этом отсутствуют специальные нормативно-правовые акты, регламентирующие виды, формы и механизмы соответствующей мониторинговой деятельности.

Необходимость участия представителей гражданского общества в мониторинге основных направлений деятельности МФЦ не отрицается ни Министерством экономического развития РФ, ни региональными органами исполнительной власти. Более того, интенсивное развитие анализируемых общественных отношений, вынуждает федеральные и региональные органы исполнительной власти проводить соответствующие научные исследования с привлечением компетентных экспертных организаций. Но участие таких экспертных организаций регламентировано в недостаточной степени: юридически не установлены требования к их компетентности и правовым последствиям их заключений. Участие представителей гражданского общества в мониторинге государственных, муниципальных услуг должно носить не случайный, фрагментарный характер. Оно не должно быть ориентировано исключительно на необходимость удовлетворения пожеланий органов власти. Для того, чтобы институты гражданского общества, контро-

лирующие процесс организации и предоставления государственных, муниципальных услуг, могли действительно представлять интересы получателей услуг, они должны систематически осуществлять соответствующий мониторинг по направлениям, определенным в действующем законодательстве. При этом доступ участников гражданского общества к мониторингу государственных и муниципальных услуг должен носить обоснованный характер.

Субъект любого вида юридической деятельности должен определяться на основе следующих критериев:

– наличие интереса в отношении результата деятельности;

– наличие необходимых знаний, умений, средств и способов осуществления деятельности;

– легальный допуск к осуществляемой юридической деятельности;

– связь с порождаемыми в результате деятельности правовыми последствиями.

Потребителями услуг, предоставляемыми на базе МФЦ, являются физические и юридические лица. Именно в их интересах устанавливаются требования к стандарту комфортности предоставления государственных услуг, у них возникают правовые последствия их предоставления, они наиболее остро реагируют на все технологии, используемые при предоставлении услуг. Однако допуск потребителей услуг к мониторинговой деятельности необходимо регулировать в целях исключения излишнего вмешательства в деятельность МФЦ и органов власти, предоставляющих услуги, и необоснованных обращений заявителей, которые требуют разрешения по существу. В связи с этим необходима дифференциация предмета мониторинга в зависимости от уровня квалификации субъекта мониторинга, специфики мониторинговых процедур.

Оценка таких показателей, как: вежливость обслуживания, временные показатели ожидания в очереди и приема документов, по комфортности помещения, удобства места расположения МФЦ, не требует специальной юридической и иной подготовки. Они могут быть проанализированы и оценены любым получателем услуги в оперативном режиме на сайте МФЦ. Все условия для этого в Ростовской области созданы. Подобные оперативные данные носят динамичных характер и позволяют учредителю МФЦ, органам власти отслеживать степень удовлетворенности заявителей, предоставляемыми услугами, а также быстро принимать меры по улучшению качества деятельности МФЦ.

Для более глубокого анализа всех факторов, влияющих на качество предоставляемых услуг, необходимы знания всего действующего законодательства в сфере организации и деятельности МФЦ, нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок предоставления конкретных услуг, тенденций развития административной реформы и последних инновационных разработок в сфере организации и предоставления государственных услуг. Эти требования предполагают ограничение круга лиц, допускаемых к мониторингу основных направлений деятельности МФЦ. Субъектами подобной деятельности должны быть представители гражданского общества:

– заинтересованные в улучшении качества предоставляемых услуг населению;

– являющиеся независимыми от органов власти, предоставляющих услуги заявителям;

– занимающиеся научной деятельностью в сфере организации предоставления услуг потребителям; на высоком уровне знающие действующее законодательство в сфере организации предоставления услуг, методические разработки органов власти; способные самостоятельно разрабатывать методические рекомендации и проекты нормативно-правовых актов по совершенствованию порядков предоставления услуг;

– способные предоставлять площадки для деятельности рабочих групп, состоящих из представителей гражданского общества, МФЦ, органов власти;

– обладающие возможностью обнародования данных мониторинга, результатов их анализа и методических рекомендаций по совершенствованию организации предоставления услуг.

Мониторинг деятельности МФЦ не должен рассматриваться исключительно как процесс наблюдения за основными показателями с предоставлением статистической информации, которая кладется в основу отчетов органов власти. Субъекты мониторинга должны осуществлять научную обработку данных, объяснять причины и условия их формирования, описывать проблемы, возникающие в деятельности МФЦ, моделировать современные способы их разрешения и готовить для МФЦ и органов власти методические рекомендации, проекты нормативно-правовых актов. При этом предложения лиц, осуществляющих независимый мониторинг деятельности МФЦ, должны порождать юри-

дическую обязанность органов власти по их оценке и реализации либо мотивированному отклонению.

Модернизация Российского государства в сфере предоставления государственных, муниципальных услуг населению может осуществляться лишь согласованными действиями органов государственной власти, муниципальных образований, представителей МФЦ и получателей услуг. Главной целью взаимодействия этих субъектов должно быть согласование их интересов с учетом реальных возможностей государства, муниципалитетов, граждан и организаций, основанное на принципе партнерства, а не конкуренции. Правовые и организационные начала такого взаимодействия уже созданы. Основной задачей современного Российского государства является их активная поддержка и развитие.

УДК 340

Радачинский Ю.Н.

О ПРЕДМЕТЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ, СОЗДАННЫХ В ФОРМЕ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Статья посвящена проблемам организации общественного контроля над основными направлениями деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Автором определены виды деятельности многофункциональных центров, непосредственно влияющие на качество предоставляемых услуг, обоснована необходимость создания федеральной информационной системы мониторинга деятельности многофункциональных центров.

The article is devoted to the problems of public control of the main areas of multifunctional centres of rendering of state and municipal services. The author has identified the multifunctional centres activity lines, which directly influence on the quality of the services and their rating criteria. In the article it is substantiated the necessity of the creation of the federal informational system to monitor the activity of multifunctional centres.

Ключевые слова: *мониторинг, государственные услуги, муниципальные услуги, государство, гражданское общество.*

Key words: *monitoring, state services, municipal services, the state, civil society.*

В настоящее время на федеральном и региональном уровнях приоритетным направлением мониторинга деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) является мониторинг качества предоставляемых услуг.

Предметом мониторинга как правило являются:

– количество обращений заявителей в органы государственной власти и местного самоуправления с целью получения государственных и муниципальных услуг;

– временные затраты на получение результатов государственных и муниципальных услуг;

– материальные издержки, которые несет заявитель при обращении за государственной, муниципальной услугой;

– соблюдение стандартов обслуживания заявителей;

– типовые проблемы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Осуществление мониторинга по этим показателям позволяет получить представление о результатах предоставления государственных и муниципальных услуг в основном с позиций их востребованности заявителями и комфортности условий их предоставления. Ряд показателей, непосредственно влияющих на законность и качество организации и предоставления государственных и муниципальных услуг, остается за пределами наблюдения и анализа. Для формирования системного представления об условиях совершенствования организации предоставления услуг и факторов, опосредующих качество их предоставления, не-