

Центр исследования правовой политики**Отчет по исследовательскому проекту
«Предоставление государственных услуг в Центрах обслуживания населения
в отдельных регионах Республики Казахстан»¹****Введение**

Вхождение в нашу жизнь государственных услуг является следствием перехода от «системоцентристского» к «персоноцентристскому» типу отношений между человеком и государством². Именно в контексте концепции служения государства гражданам следует оценивать положения Концепции правовой политики³ о необходимости «отходить от сложившихся традиционных подходов в отношениях между государством, гражданами и негосударственными организациями, основанных на односторонне-властных принципах. От принципов «власти и подчинения» в полном объеме отказаться невозможно, однако следует расширять сферу применения партнерско-содействующих, функционально-клиентских, сугубо охранительных принципов»⁴.

Данные основополагающие положения правового и социального государства выступают ценностными ориентирами проведенного исследования. Несмотря на кажущуюся теоретичность и «оторванность» от практики, указанный ценностный подход имеет важное практическое значение. Так, на вопрос: включаются ли в круг получателей государственных услуг сами государственные органы? Законодатель, несмотря на то, что информационное обеспечение органов государственного управления является социально значимым, отвечает отрицательно (п.2-2 ст.1 Закона РК «Об административных процедурах»⁵). В данном случае критерием выступает тот факт, что государственные услуги направлены на претворение в жизнь парадигмы служения государства частным лицам, а не совершенствование государственного аппарата как таковое.

В указанном контексте, оказание государством доступных и качественных услуг населению особо актуально для Казахстана на современном этапе его развития, где система предоставления государственных услуг не в полной мере соответствуют требованиям

¹ Отчет подготовлен Центром исследования правовой политики при поддержке Центра ОБСЕ в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в настоящей аналитической записке, могут не отражать точку зрения Центра ОБСЕ в Астане.

² В персоноцентристском типе отношений человек является высшей ценностью. Деятельность государства рассматривается через призму человеческой личности, ее свободы. В системоцентристском типе отношений человек воспринимается как средство для достижения каких-либо надындивидуальных, общегосударственных целей.

³ Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // САПП Республики Казахстан, 2009 г., №35, ст.331 (далее — Концепция правовой политики).

⁴ См. Концепцию правовой политики.

⁵ Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года №107 «Об административных процедурах» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000 г., №20, ст.379 (далее — Закон «Об административных процедурах»).

качества, скорости и транспарентности. Так, в Послании Президента Республики Казахстан на 2012 год «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана»⁶ одним из самостоятельных направлений деятельности закрепляется повышение качества государственных услуг населению в аспекте противодействия коррупции и повышения доверия граждан к деятельности государственных органов.

Исторически «услуга» является цивилистической категорией и рассматривается в качестве объекта гражданских прав (ч.2 ст.115 Общей части Гражданского кодекса РК⁷).

Впервые в официальных источниках об услугах государства было заявлено в Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» (2005)⁸. В данном программном документе говорилось о необходимости совершенствования **административных услуг** государства. Упоминание об административных, а не государственных услугах свидетельствует о неопределенности в соотношении таких категорий, как «публичные услуги», «государственные услуги», «административные услуги», «социальные услуги». В последующих официальных документах получила использование формулировка «государственные услуги».

Во исполнение указанного Послания Президента 24 мая 2005 года было принято Постановление Правительства⁹, в котором содержалось поручение организовать оказание государственных услуг по принципу «одного окна» в 8 центрах обслуживания населения (2 — в Астане и 6 — в Алматы). Данную дату можно считать «днем рождения» центров обслуживания населения (далее — ЦОН) в Казахстане.

В 2007 году было создано уже 30 ЦОНов и утвержден Перечень видов государственных услуг по принципу «одного окна» по приему заявлений и выдаче оформленных документов. Подавляющее большинство услуг относилось к ведению органов юстиции¹⁰.

Заложение законодательной, а не подзаконной основы оказания государственных услуг было впервые предпринято Законом Республики Казахстан «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования административных процедур»¹¹, которым были внесены дополнения в Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах»¹², Закон Республики Казахстан «Об административных процедурах» в части закрепления понятий: «государственная услуга», «стандарт государственной услуги», «регламент государственной услуги», «реестр государственной услуги».

⁶ Послание Президента Республики Казахстан на 2012 год «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» // URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/addresses_of_the_president_of_kazakhstan/Poslanieprezidenta_respubliki_kazakhstan_na_nazarbaev (дата обращения – 1 марта 2012 года).

⁷ Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1994 г., №№23—24.

⁸ Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» (г.Астана, 18 февраля 2005 года) // URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/addresses_of_the_president_of_kazakhstan/february_2005.

⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 мая 2005 года №501 «Об оказании государственных услуг населению по принципу «одного окна» // САПП Республики Казахстан, 2005 г., №21, ст.263.

¹⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 января 2007 года №1 «О создании государственных учреждений — центров обслуживания населения Министерства юстиции Республики Казахстан» // САПП Республики Казахстан, 2007 г., №1, ст.6.

¹¹ Закон Республики Казахстан от 18 июня 2007 года №262 «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования административных процедур» // Ведомости Парламента РК 2007 год, №12, ст.86.

¹² Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года №213-1 «О нормативно-правовых актах» // Справочно-правовая система «Закон» — по сост. на 1 марта 2012 г.

В 2011 г. Центр исследования правовой политики (LPRC) при поддержке Центра ОБСЕ в Астане реализовал проект, где наряду с правовым мониторингом законодательства в данной области, в ходе проекта были проанализированы статистические данные Комитета по контролю автоматизации государственных услуг и координации деятельности центров обслуживания населения Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан. В рамках проекта также был проведен мониторинг предоставления государственных услуг в центрах обслуживания населения в отдельных регионах Республики Казахстан. Наблюдателями проекта было проведено анкетирование 471 респондента на предмет оценки качества предоставляемых государственных услуг в пяти городах Республики — Актобе, Алматы, Петропавловск, Семей и Шымкент. Выбор данных населенных пунктов определялся необходимостью сбалансировать региональное представительство в проекте. Был проведен прямой опрос сотрудников ЦОНов, а также непосредственный сбор наблюдателями информации о работе ЦОНов.

Следует отметить, что деятельность по оказанию государственных услуг в целом и ЦОНов в частности является предметом постоянного мониторинга государственных органов¹³. Различные неправительственные организации также периодически осуществляют исследования по оценке функционирования ЦОНов, отличающиеся широтой обхвата, методикой проведения исследований, что, соответственно, сказывается на их итоговых выводах¹⁴.

Таким образом, на основе изученной специальной литературы и имеющегося зарубежного опыта в рамках данного проекта была проведена аналитическая обработка собранных данных и выявлены недостатки и преимущества действующего механизма оказания государственных услуг ЦОНами как на уровне правоприменительной практики, так и на уровне законодательства, что позволило сформулировать отдельные предложения по совершенствованию оказания государственных услуг в ЦОНах.

Центр исследования правовой политики выражает благодарность Комитету по контролю автоматизации государственных услуг и координации деятельности центров обслуживания населения, ЦОНам Республики Казахстан, где проводился опрос, а также всем экспертам и интервьюерам, участвовавшим в Проекте, за поддержку и содействие в его реализации.

Современное состояние предоставления государственных услуг в Центрах обслуживания населения: правоприменительный и законодательный аспект

Попытки оценки государственных услуг, как и любого иного общественного явления, в рамках только установленной нормативной модели страдает фрагментарностью и неадекватностью реальной ситуации существующих общественных отношений. Инвариантность поведения субъектов порой существенно уводит в сторону от законодательно установленных целей, принципов, сроков и т.д. Нарушение законности, ошибки, бездействие, коррупция искажают установленный уровень правового регулирования. Поэтому изучение современного состояния предоставления государственных услуг в ЦОНах осуществлено с учетом корреляции и взаимосвязи правоприменения и законодательства, что позволит выявить наиболее объективную

¹³ См.: Совместный приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 13 января 2012 года №02-01-02/6 и Министра связи и информации Республики Казахстан от 13 января 2012 года №21 «Об утверждении Методики оценки качества оказания государственных услуг» // Справочно-правовая система «Параграф» — по сост. на 1 марта 2012 г.

¹⁴ См. напр.: исследование «Мониторинг порядка работы центров обслуживания населения», проведенное «Гражданским альянсом Казахстана» // URL: http://mtc.gov.kz/images/stories/contents/monitoring_poryadka_tcona.pdf (дата обращения — 1 марта 2012 года).

картину, а также предложить конкретные рекомендации по улучшению взаимоотношений граждан и государства в сфере государственных услуг.

Раздел 1. Анализ правоприменительной практики предоставления государственных услуг в центрах обслуживания населения

Статистические данные Комитета по контролю автоматизации государственных услуг и координации деятельности Центров обслуживания населения Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан свидетельствует, что на сегодняшний день функционирует 381 ЦОН со штатной численностью 8 560 человек, за период с 1 мая по 1 июня 2011 года всего оказано 512 816 государственных услуг, из которых просрочено 5 940, т.е. 1,15% от общего количества¹⁵. Можно предположить, что в течение года в Казахстане оказывается более 6 миллионов государственных услуг. При этом из 70 видов услуг, которые могут оказываться через ЦОН, фактически предоставляются услуги по 25—30 категориям, которые являются наиболее востребованными¹⁶.

Определение правоприменительной практики предоставления государственных услуг в ЦОНах в рамках проекта ЦИПП было осуществлено путем анкетного опроса потребителей государственных услуг и сотрудников ЦОНов, как непосредственно оказывающих услуги, так и их руководителей, а также заполнением карты индивидуального наблюдения.

Анкета для потребителей государственных услуг, оказываемых ЦОНами, состояла из следующих блоков вопросов:

- общие данные о респонденте (пол, возраст, род занятий);
- источник получения информации о ЦОНе;
- степень удовлетворенности оказанной услугой (качество, срок, стоимость, квалификация персонала);
- обратная связь (обжалование решений, действий или бездействия).

В качестве отдельного блока анкета предусматривала вопросы относительно услуг миграционной полиции.

Анкета сотрудников ЦОНов состояла из следующих блоков вопросов:

- общие сведения (наименование ЦОНа, данные опрашиваемого лица);
- формы организации оказания государственных услуг (применяемые способы консультаций, процент электронных государственных услуг, наличие веб-сайта);
- внутренняя организация работы ЦОНа (количество работников, повышение квалификации, конфиденциальность информации, взаимодействие с иными государственными органами в рамках оказания государственных услуг);
- обратная связь (способы обжалования, частота обжалований, наличие специального органа по рассмотрению обращений);
- имеющиеся предложения по совершенствованию оказания государственных услуг в ЦОНах.

Карта индивидуального наблюдения заполнялась единожды на каждый ЦОН и предусматривала описание как внутренней (обустройство мест ожидания, наличие

¹⁵ Незначительные, но имеющиеся в правоприменительной практике случаи просрочки оказания государственных услуг актуализирует внедрение в разрешительное законодательство принципа «молчаливого согласия», заключающегося в том, что отсутствие результата государственной услуги по истечению установленного срока свидетельствует о наличии данного разрешения, согласования и т.д.

¹⁶ Информация о деятельности центров обслуживания населения в период с 1 мая по 1 июня 2011 года // URL: mtc.gov.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=628%3A-----01---01--2011&catid=84%3A2012-02-09-07-45-48&Itemid=43&lang=ru (дата обращения — 1 марта 2012 года).

функциональной мебели), так и внешней (расположение ЦОНа, удобство подъезда, наличие парковки) инфраструктуры ЦОНов.

Не только внешняя оценка потребителей, но и внутренняя оценка сотрудниками ЦОНов, как руководителей, так и непосредственно работников, оказывающих прием и выдачу документов, а также результаты индивидуального наблюдения, осуществляемого наблюдателями проекта, имеет определяющее значение в оценке правоприменительной практики. Эта работа позволила провести сравнительный анализ оценочных суждений относительного исследуемого объекта с противоположных сторон. При этом мнение самих сотрудников ЦОНов, несмотря на так называемое отсутствие «объективности» в силу своего должностного статуса, имеет не меньшую ценность, обусловленную практическим опытом работы в данной области, знанием «внутренней кухни».

Данные карт индивидуальных опросов работников ЦОНов и индивидуальных наблюдений не представлены в качестве самостоятельных результатов, так как не предусматривали однозначных ответов на предлагаемые вопросы, а были использованы при анализе результатов анкетирования потребителей.

Анкетный опрос респондентов показал следующий половозрастной «разброс» — мужчины составляют 44,3% при среднем возрасте 33,9 лет, женщины — 55,6% при среднем возрасте 42,2 года¹⁷. По роду занятий опрошенные лица расположились по следующим группам:

Таблица №1

Род занятий	Процент от опрошенных респондентов
Государственный служащий	11,4%
Работник бюджетной сферы (государственного предприятия и (или) учреждения)	9,5%
Работник частной коммерческой организации	21,6%
Представитель юридического лица (обратившийся за услугой в интересах юридического лица)	5,7%
Предприниматель	9,1%
Пенсионер	12,7%
Временно безработный	8,2%
Прочее (студенты, инвалиды, домохозяйки и др.)	21,6%

Половозрастной и профессиональный характер типичных посетителей ЦОНов представляется закономерным, определяемый «активным» периодом жизни, а также по причине рода своей деятельности (часто сталкивающиеся с государственными органами). Результаты анкетирования показали следующие источники получения информации о работе ЦОНа.

¹⁷ В данной аналитической записке излагаемые в процентах от общего числа респондентов данные округлены до десятых.

Таблица №2

Источник получения информации	Процент от опрошенных респондентов
Лично при посещении ЦОНа	62,6%
По телефону (справочная ЦОНа)	8,3%
Из рекламы, буклета	0,2%
Из СМИ	2,1%
Из Интернета, с сайта ЦОНа	2,3%
От знакомых, родственников, друзей	22,6%
Прочее	1,7%

Данные, указанные в таблице №2, свидетельствуют о том, что информацию об оказании государственных услуг в ЦОНах потребитель получает при непосредственном обращении в ЦОН (62,6%) и от знакомых, родственников, друзей (22,6%). Иные каналы информации задействованы незначительно. Вместе с тем, реализация миссии ЦОНов в качестве наиболее удобной для потребителя организационной структуры по оказанию государственных услуг во многом зависит от своевременного и полного уведомления потенциальных потребителей о деятельности ЦОНа в соответствующей административно-территориальной единице с подробным информированием о перечне оказываемых государственных услуг («по жизненной ситуации»); порядке работы ЦОНа; контактных данных; схемы проезда на общественном транспорте. При этом в данной информации должны получить отражение принципиальные преимущества получения государственных услуг через ЦОН перед «традиционными» государственными органами.

Рекомендация:

Необходимо повысить результативность дистанционных способов информирования населения о деятельности ЦОНов, применение новых методов разъяснительной работы среди потенциальных потребителей услуг (рассылка информационных материалов на электронные адреса, «смс-сообщения»). В специальной литературе отмечается приоритетность сотрудничества с такими разновидностями СМИ, как периодические печатные издания (пресса), а также теле- и радиоканалы. Учитывая постоянный рост аудитории, относительную легкость и скорость распространения информации через Интернет, все больше возрастает и значение электронных СМИ. К тому же, подавляющее большинство печатных СМИ имеют электронные версии и соответствующие веб-страницы. Для освещения деятельности ЦОНа информационные службы и другие ответственные лица могут использовать следующие формы подготовки и обнародования информации:

- выпуск и распространение информационных бюллетеней и сборников, а также различного рода информационных сообщений — пресс-релизов, обзоров, экспресс-информации и т.д.;
- проведение для представителей СМИ пресс-конференций, брифингов, организация интервью с руководителями и другими работниками ЦОНа;
- подготовка и проведение теле- и радиопередач, обеспечение публикаций и выступлений в СМИ руководителей и других работников ЦОНа¹⁸.

¹⁸ Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності // URL:http://www.pravo.org.ua/images/documents/CfAS_2ed.pdf (дата обращения — 1 марта 2012 года).

На вопрос: удалось ли вам решить свой вопрос с первого обращения после получения консультации, инструкции? — получены следующие данные:

Таблица №3

Вид ответа	Процент от опрошенных респондентов
Да, вопрос полностью решен	65,3%
Вопрос еще не решен, но находится в процессе решения	25%
Нет, вопрос не решен	9,5%

При этом причины не решения вопросов в рамках обращения в ЦОН следующие:

Таблица №4

По какой причине?	Процент от опрошенных респондентов	По чьей вине?	Процент от опрошенных респондентов
Не хватает необходимых документов	54%	По собственной оплошности (например, забыл, не предоставил необходимые документы)	69,6%
За данные вопросы отвечает другой орган (подразделение)	22,2%		
Попал/попала в неприёмный день или время	3,7%		
Было сказано, что нет законных оснований для решения моего вопроса	8,1%	По вине сотрудника, консультанта (к примеру, неправильно информировала, раскрыла не весь перечень необходимых документов)	30,3%
Не могу понять, почему вопрос не решается	8,8%		
Прочее: длительность процедуры (фотографировать будут через 3 дня, время обеда, не работала программа)	2,9%		

На вопрос: сколько раз вы обращались для получения услуги? — были получены следующие ответы:

- вопрос был решен за один раз — 43,2%,
- за два раза — 36%,
- за три раза — 12,5%,
- свыше трех раз — 8,1% респондентов.

Таким образом, получение государственной услуги посредством обращения в ЦОН несколько, а не один раз составляет значительный удельный вес, что свидетельствует не о частных случаях, а о системных проблемах в организации деятельности ЦОНов. Данные результаты подтверждаются и картами индивидуального наблюдения, в которых указывается, что в большинстве случаев потребитель при первом посещении узнает о

полном перечне документов, необходимых для сдачи, в результате вопрос разрешается за два, реже — три посещения.

Рекомендация:

Наряду с выполнением рекомендаций к Таблице №2, следует особо акцентировать внимание руководства ЦОНов на своевременность и профессионализм деятельности консультантов, как работающих непосредственно в ЦОНе (справочном бюро), так и оказывающих информирование через call-center. Первый контакт граждан и государства в области оказания государственных услуг происходит именно на данном этапе, и от грамотного и исчерпывающего консультирования во многом зависит скорость и эффективность механизма предоставления государственных услуг в целом.

На вопрос: приходилось ли Вам получать отказ в предоставлении услуг? Были получены следующие ответы:

- да, обоснованный — 15,8%,
- да, необоснованный — 8,4%,
- нет, не приходилось получать отказ — 75,6%.

Лица, которым, по их мнению, было необоснованно отказано в предоставлении услуги, только в трети случаев (32,5%) пытались обжаловать отказ у руководства ЦОНов. Таким образом, можно предположить, что жалобы на отказы в предоставлении государственной услуги подают 2—3% от общего количества обратившихся в ЦОНЫ.

Жалобы на решения, которые выдаются через ЦОНЫ, а также на действия и бездействие их сотрудников требуют четкой регламентации и однозначного правоприменения. Карты индивидуального опроса директора (уполномоченного лица) ЦОНа свидетельствуют о следующих способах фиксации жалоб:

- посредством внесения записи в книгу жалоб и предложений;
- путем направления жалоб в ящик жалоб и предложений;
- путем регистрации жалобы в канцелярии ЦОНа;
- путем обращения на интернет-блог вышестоящих должностных лиц.

При этом основными используемыми способами административного обжалования выступают два первых, которые, в свою очередь, на наш взгляд, являются наиболее ущербными в части правовой определенности факта фиксации жалобы, участия граждан в рассмотрении жалобы и информирования заявителя о результатах рассмотрения дела, обоснованности принятых решений по результатам рассмотрения жалоб как с фактической, так и с правовой точки зрения.

Сотрудники ЦОНов в ходе опроса отвечали отрицательно на вопрос: существует ли специальный орган (подразделение) для рассмотрения жалоб на решения ЦОНов? Жалобы рассматриваются непосредственно руководством ЦОНа или вышестоящими руководящими должностными лицами. Вместе с тем, в контексте обеспечения максимальной объективности рассмотрения жалоб следует поставить вопрос о создании отдельной структуры по рассмотрению данной категории дел с привлечением в ее состав представителей общественности, что повысит доверие общества к данным организациям. Создание такой структуры, по крайней мере, целесообразно при крупных ЦОНах.

Рекомендация:

Полагаем необходимым пересмотреть действующий порядок рассмотрения жалоб путем обязательного фиксирования жалобы, обеспечения участия заявителя в рассмотрении жалобы и информирования его об итоговом решении, а также создание, в порядке эксперимента, отдельной структуры с участием общественности по рассмотрению жалоб на действия или бездействие сотрудников ЦОНов.

Стоимость государственных услуг респондентами была оценена следующим образом.

Таблица №5

Оценка стоимости услуги	Процент от опрошенных респондентов
Высокая стоимость	20,2%
Приемлемая (нормальная) стоимость	60%
Стоимость предоставления услуги занижена	2,5%
Затрудняюсь ответить	12,3%
Иное (все государственные услуги должны быть бесплатны, процент банка не устраивает)	4,7%

Размер платы за государственные услуги должен определяться в объеме фактических затрат на их оказание. В рамках концепции служения государства гражданам следует рассматривать плату за государственные услуги в контексте обеспечения качества предоставления услуг, а не их доходности для государственного бюджета. Так, приказом и.о. Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан утверждены Правила по расчету себестоимости государственной услуги¹⁹.

Следует отметить, что при опросе как потребителей услуг, так и сотрудников ЦОНов высказывалось мнение о необходимости обеспечения бесплатности всех государственных услуг, так как государственный аппарат содержится за счет налогоплательщиков.

Вместе с тем, мы придерживаемся иной точки зрения. Отдельные виды экономической деятельности осуществляет не все население, поэтому за получение соответствующих государственных услуг в этой сфере должны платить конкретные потребители услуг, по крайней мере, в частичном объеме, а не все общество в целом. С другой стороны, даже незначительная платность услуг дисциплинирует заявителей в части бережного отношения к полученным результатам государственных услуг.

В качестве отдельного аспекта респондентами высказывались жалобы на дороговизну услуг по ксерокопированию, банковскому обслуживанию. В частности, цена ксерокопирования в отдельных ЦОНах превышала общегородскую стоимость данных услуг в два раза.

Рекомендация:

При заключении договоров с субъектами частного предпринимательства по аренде помещения для предоставления услуг по ксерокопированию и иным сопутствующим услугам следует определять ценовую политику с целью недопущения завышения их стоимости. В качестве радикального разрешения проблемы стоимости сопутствующих услуг следует рассмотреть возможность законодательного установления обязанности сотрудников ЦОНа в случае представления оригиналов документов самостоятельно их ксерокопировать на бесплатной основе.

¹⁹ Приказ и.о. Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 8 ноября 2011 года №353 «Об утверждении Правил по расчету себестоимости государственной услуги» // Справ. прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

Ожидание в очереди при получении услуги (консультации) по оценкам респондентов представляется в следующем виде:

Таблица №6

Срок ожидания	Процент от опрошенных респондентов
Ожидать не пришлось	15,4%
От 10 до 20 минут	28,6%
От 20 до 30 минут	28,6%
От 40 до 50 минут	14,5%
Свыше часа	12,6%

Несмотря на предпринимаемые государством меры по исключению очередей в ЦОНах, ожидание при сдаче документов свыше 40 минут, а тем более свыше часа, негативно характеризует процесс оказания государственных услуг в части их доступности.

Скорость обслуживания посетителей зависит от количества созданных в ЦОНе рабочих мест и времени, необходимого для приема документов. При этом карты индивидуального наблюдения свидетельствует о том, что в отдельных ЦОНах имеет место живая очередь (филиал №1 ЦОНа Северо-Казахстанской области), в других ЦОНах отдельные окна не работали, что способствовало возникновению очередей.

Рекомендация:

Разрешение проблем очередей возможно путем внедрения «плавающего» графика работы ЦОНов, при котором количество работников превышает количество рабочих мест путем заключения трудовых договоров на неполный рабочий день. Данный подход позволяет руководителю ЦОНа регулировать количество работников, а именно — в пиковые часы увеличивать количество персонала на приеме документов. И, соответственно, в случае небольшого количества посетителей, снижать количество работающих сотрудников в зале или прикреплять свободных работников к выполнению иных служебных функций.

Время/срок предоставления необходимой услуги оценивалось населением следующим образом:

Таблица №7

Время/срок предоставления необходимой услуги	Процент от опрошенных респондентов
Недопустимо длительный срок	12,9%
Нормальная продолжительность времени	35,7%
Было бы лучше, если бы услуги предоставлялись в более короткие сроки	47,6%
Иное	3,6%

Сроки предоставления государственных услуг напрямую не зависят от работы ЦОНов, так как продолжительность регистрационных, разрешительных и иных процедур установлена

законодательством и входит в компетенцию уполномоченных государственных органов (органы юстиции, внутренних дел и др.). Как свидетельствует практика, ответственные уполномоченные органы редко принимают решения оперативно, как правило, в последние дни истекаемого срока.

Рекомендация:

Следует провести мониторинг действующего разрешительного законодательства в части максимального сокращения сроков оказания государственных услуг. Кроме того, следует активнее развивать электронные государственные услуги, которые существенно сокращают сроки предоставления государственных услуг, а отдельные оказываются моментально.

Неудовлетворенность персоналом ЦОНов была высказана 30,9% опрошенных лиц. При этом оценочные категории были распределены в следующем виде:

Таблица №8

Оценочные категории неудовлетворенности персоналом	Процент от опрошенных респондентов
Скорость обслуживания	33,4%
Предоставление исчерпывающей информации по интересующему вопросу	25,7%
Компетентность	21%
Приветливость, вежливость	11,8%
Изъяснение на грамотном казахском/русском языках	7,9%

Во многом качество государственных услуг зависит от компетентности руководящих и рядовых работников ЦОНов. Неудовлетворительная оценка 30,9% опрошенных персонала ЦОНов свидетельствует о необходимости комплексного подхода к повышению как профессиональных знаний, так и этики поведения. 10 ноября 2011 года принят Приказ Министра связи и информации Республики Казахстан²⁰, которым утверждены Правила проведения и условия аттестации гражданских служащих центров обслуживания населения областей, городов Алматы и Астана, предусматривающие сдачу компьютерного теста и собеседование. Введение процедуры аттестации сотрудников является одним из механизмов по выявлению некомпетентных и недобросовестных сотрудников.

Кроме того, полагаем необходимым рассмотреть вопрос о наличии сотрудников для консультирования физических лиц, не владеющих русским или казахским языками, а также лиц испытывающих трудности со слухом и зрением.

²⁰ Приказ Министра связи и информации Республики Казахстан от 10 ноября 2011 года №341 «Об утверждении Правил проведения и условий аттестации гражданских служащих центров обслуживания населения областей, городов Алматы и Астаны» // Справ. прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

Рекомендация:

В качестве возможных критериев для аттестации сотрудников ЦОНов можно отметить следующие:

- знание основных нормативных правовых актов, касающихся оказания государственных услуг;
- понимание основной миссии ЦОНов по оказанию государственных услуг, так как отсутствие указанного осознания существенно усложняет добросовестное исполнение возложенных должностных обязанностей;
- сдержанный характер и иные личностные характеристики, обеспечивающие бесконфликтные взаимоотношения с потребителями, желание им помочь;
- умение ясно и лаконично разъяснять организационные и иные вопросы, касающиеся оказания государственных услуг;
- хорошее владение компьютером и стандартным программным обеспечением.

При этом представляем обоснованным проведение аттестации руководителей ЦОНов на предмет наличия повышенных (по сравнению с рядовыми сотрудниками) навыков и квалификации. Так, руководитель должен правильно ориентироваться в специфике внутриведомственного документооборота в государственных органах, обладать навыками медиации и психологии, так как именно на данное должностное лицо ложится решение конфликтных ситуаций.

На вопрос: предлагали ли сотрудники ЦОНа оказать вам «неформальные» платные услуги по заполнению, сдаче, подготовке документов, ускорению или платные консультации? — ответы расположились в следующем виде:

Таблица №9

Ответ	Процент от опрошенных респондентов
Нет	86,1%
Да, но я отказался	6,7%
Да, и я согласился, чтобы быстро разрешить вопрос	5%
Нет, это были не сотрудники ЦОНа, а неизвестные мне посредники	1,9%

Содержащиеся в Таблице №9 данные свидетельствуют о наличии фактов «неформальных» отношений при оказании государственных услуг. При этом данные карт индивидуального наблюдения свидетельствуют, что в большинстве случаев при наличии номеров телефонов, по которым можно обратиться в случаях коррупционных правонарушений со стороны сотрудников ЦОНов, отсутствует в доступном месте телефонный аппарат для его свободного использования.

В качестве мер по противодействию совершения сотрудниками ЦОНов правонарушений в помещениях ведется видеоконтроль. Однако в большинстве случаев надпись: «Внимание, ведется видеоконтроль» — в местах, доступных для общего обозрения, отсутствует.

Вместе с тем, разрешение проблемы совершения правонарушений, в том числе коррупционных, в сфере оказания государственных услуг должно осуществляться не только и даже не столько мерами по их выявлению и наказанию, а путем исключения условий для их совершения. В качестве данных условий можно выделить следующие:

- сложность, забюрократизированность процедуры, а именно необходимость предоставления большого количества документов, в том числе согласований с иными государственными органами и инстанциями;
- длительность срока оказания государственной услуги, очереди при сдаче документов, что побуждает граждан ускорять получение желаемого результата путем вступления в «неформальные» отношения с соответствующими должностными лицами.

Рекомендация:

В контексте исключения совершения правонарушений среди сотрудников ЦОНов следует упрощать порядок (перечень документов, сроки) предоставления государственных услуг, создавать удобные для граждан условия получения услуг.

Не довольны условиями для посетителей в помещениях ЦОНов 33,3% опрошенных респондентов. При этом ответы опрошенных расположились в следующем виде:

Таблица №10

Оцениваемые категории недовольства граждан условиями для посетителей в помещениях ЦОНов	Процент от опрошенных респондентов
Удобства для инвалидов	14,8%
Наличие информационных карточек о процедуре и условиях получения государственной услуги, их качество	11,4%
Удобство оплаты услуг (если услуга платная)	9,3%
Наличие бесплатной справочной службы, ее качество	8,4%
Наличие стендов с информацией, образцами заявлений, их качество	8,2%
Наличие электронного табло (очереди)	8%
Доступность формуляров, бланков	7,7%
Обустройство мест ожидания, заполнения документов	7,4%
Информативность вывесок при входе в помещение, а также наличие других указателей	7,2%
Наличие дополнительной услуги копирования документов, фотосалон, нотариус	6,8%
Общее состояние помещения (освещение, просторность, чистота, наличие туалета, кондиционера и т.д.)	5,7%
График приёма, доступность работы ЦОНа	4,6%

Анкетирование потребителей выявило, что особенно неприемлемой является ситуация с обустройством помещений ЦОНов под нужды людей с ограниченными возможностями. В частности, при фактическом наличии пандусов воспользоваться ими без посторонней помощи инвалиды зачастую не могут, вследствие неудобства их расположения (крутость подъема, наличие порогов при входных дверях и т.д.).

Отдельной проблемой является информативность и удобство стендов. Здесь важно место их размещения, а именно — в доступном для просмотра месте и в непосредственной близости от столов для заполнения документов. Перенасыщение стендов действующими нормативными правовыми актами не приветствуется, так как дезориентирует потребителя. Более обоснованным полагаем использование техники выделения заголовков и изложение

информации в схематичной форме, способствующей быстрой ориентации и уяснению основной и наиболее часто запрашиваемой информации.

Доступность формуляров, бланков является также «традиционной» проблемой оказания государственных услуг. В данном случае не только их отсутствие, но и сложность заполнения бланков является негативным фактором, влияющим на оценки потребителей. В этом контексте следует рассмотреть вопрос о введении обязанности по заполнению формуляров, бланков и иных форм работниками ЦОНов со слов заявителей, что существенно упрощает оказание государственных услуг, так как освобождает граждан от необходимости уяснения технических и юридических аспектов услуги.

Рекомендация:

Проведенный анкетный опрос выявил наиболее «слабые» места условий для посетителей в помещениях ЦОНов, что позволило сформулировать вышеотмеченные предложения по их устранению. Внедрение их в правоприменительную практику положительно скажется на комфортности оказания государственных услуг.

На вопрос о качестве государственных услуг, оказываемых ЦОНами, респонденты ответили следующим образом:

Таблица №11

Оценка качества	Процент от опрошенных респондентов
Хорошее	43,9%
Удовлетворительное, имеется потенциал для повышения качества их предоставления	32,4%
Отличное	16,3%
Неудовлетворительное, следует принять меры для кардинального повышения качества их предоставления	7%
Иное	0.2%

Оценка качества оказываемых ЦОНами услуг выступает своего рода обобщающей характеристикой деятельности ЦОНов, так как качество является, с одной стороны, конечной целью деятельности ЦОНов, а с другой — следствием всех вышеотмеченных анкетных данных. В данном случае практическое значение имеет анализ основных проблем, препятствующих надлежащему и качественному предоставлению государственных услуг ЦОНами. В данном контексте респондентами отмечено в порядке убывания следующее.

- столпотворение, неразумное использование помещения;
- бюрократизация процедуры, наличие других административных барьеров;
- нехватка сотрудников-консультантов;
- «отфутболивание» к другим окнам, к другим государственным органам из-за отсутствия необходимых документов;
- небрежность и некомпетентность сотрудников, несоблюдение этики делового общения;
- отсутствие или ненадлежащее качество интересующей информации;
- непредоставление государственной услуги в электронном формате;
- прочие.

В качестве мер необходимых для повышения качества оказываемых ЦОНами государственных услуг респонденты отметили в порядке убывания:

- упростить порядок, уменьшить или расширить перечень нужных (ненужных) документов;

- уменьшить сроки предоставления услуги;
- повысить квалификацию сотрудников, их компетентность;
- удобство месторасположения ЦОНа;
- увеличить количество мест на парковке;
- прочие.

Отдельно оценивалось предоставление услуг, оказываемых миграционной полицией. Так, на вопрос: устраивает ли вас культура обслуживания сотрудниками миграционной полиции при оказании услуг по оформлению паспортов и удостоверений личности, а также регистрации населения? — ответили:

- положительно — 43,4%,
- отрицательно — 15,1%,
- скорее да, чем нет — 27,5%,
- скорее нет, чем да — 13,7% респондентов.

На вопрос: улучшилось ли качество и сократилось ли время обслуживания сотрудниками миграционной полиции при предоставлении услуг по оформлению паспортов и удостоверений личности, а также регистрации населения? — ответили:

- положительно — 35,8%,
- отрицательно — 11,9% респондентов,
- скорее да, чем нет — 20,1%,
- скорее нет, чем да — 7,4%,
- затруднилось ответить — 24,6% респондентов.

При этом 72,6% опрошенных полностью поддерживают предоставление государственных услуг по оформлению паспортов и удостоверений личности, а также регистрации населения через ЦОН, отрицательно к данному относится только 2,1%. 23,7% респондентов ответили — скорее да, чем нет, и 1,4% — скорее нет, чем да.

Здесь следует отметить, что карты индивидуальных опросов директоров (сотрудников) ЦОНов также свидетельствуют о возобладании мнения о необходимости передачи функций органов внутренних дел ЦОНам не только в части документирования и выдачи документов, удостоверяющих личность, но и регистрации автомобильного транспорта. Целесообразность данных мнений подтверждается Посланием Президента РК на 2012 год, в котором отмечена необходимость передачи в ведение ЦОНов вопросов регистрации автотранспорта и выдачи водительских удостоверений.

Проведенный анализ правоприменительной практики оказания государственных услуг подтвердил заявленный тезис о взаимосвязи реальной ситуации в сфере оказания государственных услуг и законодательства в данной сфере. Отдельные негативные оценки деятельности ЦОНов часто выходят за рамки их непосредственной ответственности и являются следствием несовершенства действующих законов и подзаконных актов. Указанное обстоятельство определило необходимость исследования современного состояния законодательства о государственных услугах, его основных проблемах и путях их преодоления.

Раздел 2. Казахстанское законодательство о государственных услугах

Основополагающим законодательным актом в сфере государственных услуг является Закон «Об административных процедурах», содержащий основные положения об организации предоставления государственных услуг. Само понятие «государственная услуга» впервые было закреплено Законом Республики Казахстан «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования

административных процедур»²¹. В последующем данная категория излагалась в новой редакции дважды (Законом Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года №97²², Законом Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года №263²³).

Частые поправки в данной части свидетельствуют о неоднозначности определения государственной услуги, ее признаков. Здесь следует пояснить, что в теории административного права используются формулировки «публичные услуги», «государственные услуги», «социальные услуги»²⁴. Анализ юридического понятия «государственная услуга» в действующем национальном законодательстве позволяет выделить его следующие характерные признаки:

- 1) осуществляется государственными органами, их подведомственными организациями и иными физическими и юридическими лицами;
- 2) является формой реализации отдельных функций государственных органов, предусмотренных законодательством Республики Казахстан. В данном случае акцентируется внимание на понимании государственной услуги не в качестве особого направления деятельности государства, а в качестве формы реализации функций государства, что, в свою очередь, свидетельствует о наличии публичного интереса в реализации данной деятельности;
- 3) направлена на удовлетворение потребностей физических и юридических лиц (за исключением государственных органов), т.е. предоставление государственной услуги связано с обеспечением реализации субъективных прав конкретного лица;
- 4) носит индивидуальный характер и осуществляется по обращению физических и (или) юридических лиц (за исключением государственных органов). Поэтому так называемая контрольная (инспекционная) деятельность, связанная с возможностью применения мер государственного принуждения, не является государственной услугой.

Первый из приведенных признаков государственных услуг возлагает указанную деятельность не только на государственные органы, их подведомственные организации, но и на иные физические и юридические лица. Имеются в виду индивидуальные предприниматели, частные и общественные организации, выполняющие государственный заказ по оказанию услуг на конкурсной основе.

В настоящее время фактически государственные услуги оказываются только государственными органами и государственными организациями. Реестр государственных услуг предусматривает лишь одну государственную услугу — выдачу свидетельств о смерти, прием заявлений и выдачу оформленных документов, которых возможно, медицинскими организациями (как государственными, так и частными). В данном случае следует отметить, что, несмотря на требования п.2 Постановления Правительства Республики Казахстан от 20 июля 2010 года²⁵ о необходимости центральным государственным органам в двухмесячный срок разработать стандарты государственных услуг, включенных в данный реестр, и внести в установленном законодательством порядке на утверждение в Правительство Республики Казахстан, стандарт данной услуги на

²¹ Закон Республики Казахстан от 18 июня 2007 года №262 «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования административных процедур» // Ведомости Парламента РК 2007 год, №12, ст. 86.

²² Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года №97 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования бюджетного процесса» // Ведомости Парламента РК, 2008 г., №21, ст. 97.

²³ Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года №263 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования бюджетного процесса» // Ведомости Парламента РК, 2010 г., №7, ст. 29.

²⁴ См.подр.: Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А.Тихомирова. — М.: Норма, 2007. — 416 с.

²⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 июля 2010 года №745 «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам» // САПП Республики Казахстан, 2010 г., №44, ст. 401.

сегодняшний день не утвержден, что свидетельствует о неоказании данной услуги на практике.

Кроме того, в соответствии со ст. 177 Кодекса РК «О браке (супружестве) и семье»²⁶, смерть подлежит обязательной государственной регистрации в регистрирующих органах в сроки, установленные настоящим Кодексом. Запрещается и не признается государственная регистрация актов гражданского состояния другими государственными и негосударственными организациями. В данном случае регистрирующим органом выступают органы юстиции. Свидетельство о смерти выдается органом ЗАГС по месту регистрации смерти (п.201 Правил о порядке регистрации актов гражданского состояния в Республике Казахстан²⁷). Вместе с тем, в соответствии с пунктом 90 Реестра государственных услуг, государственным органом, обеспечивающим оказание данной услуги, является Министерство здравоохранения. При этом, согласно пункту 3 Реестра государственных услуг, регистрация актов гражданского состояния, в том числе и смерти, осуществляют районные (города областного значения) управления юстиции, ЦОНЫ, что свидетельствует о коллизии в правовом регулировании данных правоотношений, наличии двух альтернативных органов (медицинские организации и органы юстиции), имеющих полномочия по оказанию данного вида услуг.

Сомнения в возможности оказания государственных услуг частными лицами высказывалась и Конституционным Советом Республики Казахстан. Так, в нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года²⁸ отмечается: «Нельзя приравнять функцию государственного органа, вытекающую из государственного устройства и формы правления, системы государственных органов и их компетенции к собственно государственной услуге, оказываемой в рамках бюджетных программ государственным органом, подведомственными ему организациями или иными субъектами, определяемыми в качестве услугодателей».

Вместе с тем, на наш взгляд, рассмотрение государственных услуг только в качестве услуг, оказываемых государственными органами или государственными юридическими лицами, полагаем неверным. Понятие государственного органа в данном случае следует понимать не в организационном значении, а в функциональном. Соответственно, отдельные государственные услуги могут оказываться частными субъектами. Определяющее значение здесь имеет законодательное определение критериев услуг, которые могут делегироваться для оказания в частный сектор, порядок данной передачи и т.д. В этом случае данные услуги следует рассматривать в качестве публичных услуг.

В качестве дополнительных признаков государственных услуг можно выделить следующие:

- имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся услугой;
- результатом государственной услуги является правовой акт индивидуального применения, которым удовлетворяются требования частного лица или отказывается с указанием причин, который должен соответствовать требованиям, предусмотренными статьями 4, 5, 8 Закона «Об административных процедурах».

²⁶ Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2011 года «О браке (супружестве) и семье» // «Казахстанская правда» от 7 января 2012 г., №№6—7.

²⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 мая 1999 года №620 «Об утверждении Положения о порядке изменения, восстановления и аннулирования записей актов гражданского состояния, формы книг регистрации актов гражданского состояния и формы свидетельств, выдаваемых на основании записей в этих книгах, и Правил о порядке регистрации актов гражданского состояния в Республике Казахстан»//САПП РК, 1999 г., №№20—21, ст. 214.

²⁸ Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года №8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» // «Казахстанская правда» от 30 октября 2008 года, №237.

Рассмотрение результата государственной услуги именно в качестве правового акта индивидуального применения позволяет четко разграничить государственные услуги от иных услуг, оказываемых государственными органами, подведомственными организациями, так называемых «сопутствующих» — ксерокопирование и т.д., — или не связанных с принятием властных решений (дошкольное образование и т.д.).

Раскрытие дефиниции государственной услуги, ее характерных признаков позволяет перейти к рассмотрению действующего перечня государственных услуг, оказываемых в республике.

Реестр государственных услуг является нормативным правовым актом, содержащим регулярно обновляемый перечень государственных услуг, оказываемых на республиканском и местном уровнях, с указанием получателей государственных услуг, государственных органов и организаций, обеспечивающих их оказание, и других характеристик (п.2—5 ст. 1 Закона «Об административных процедурах»).

В 2007 году была принята новая редакция Реестра государственных услуг (Постановление Правительства РК от 20 июля 2010 года №745²⁹). Вместе с тем, рассматриваемый правовой акт также характеризуется коллизионностью. В частности, в п.24 Реестра государственных услуг закреплена следующая государственная услуга — постановка на учет и очередность граждан, нуждающихся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде.

Однако стандарт данной услуги несколько иной: «Постановка на учет граждан, нуждающихся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде в местном исполнительном органе района (города областного значения), города республиканского значения, столицы»³⁰.

Отдельные положения Реестра противоречат законам Республики. Так, п.32 Реестра предусматривает, что государственную услугу «Проведение регистрации и перерегистрации лиц, осуществляющих миссионерскую деятельность» осуществляют управления внутренней политики областей (города республиканского значения, столицы), отделы внутренней политики районов (городов областного значения), что не соответствует п.2 ст.8 Закона «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»³¹, в котором закреплено: «Регистрация лиц, осуществляющих миссионерскую деятельность, производится территориальными подразделениями уполномоченного органа...», т.е. территориальными департаментами Агентства по делам религий, а не управлениями (отделами) внутренней политики.

В контексте нашего исследования важное значение имеет перечень государственных услуг, которые оказываются ЦОНами. В настоящее время из 211 государственных услуг 69 могут быть оказаны через ЦОН, из них 16 — на безальтернативной основе. В соответствии с п.3-1 ст.15-1 Закона «Об административных процедурах», принято Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 декабря 2011 года «Об утверждении Правил отбора

²⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 июля 2010 года №745 «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам // САПП Республики Казахстан, 2010 г., №44, ст. 401.

³⁰ Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 февраля 2010 года №76 «Об утверждении стандарта оказания государственной услуги «Постановка на учет граждан, нуждающихся в жилище из государственного жилищного фонда или жилище, арендованном местным исполнительным органом в частном жилищном фонде в местном исполнительном органе района (города областного значения), города республиканского значения, столицы» // САПП Республики Казахстан, 2010 г., №№11—12, ст.120.

³¹ Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 года №483 «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» // «Казахстанская правда» от 15 октября 2011 г., №№330—331.

государственных услуг, подлежащих оказанию через центры обслуживания населения»³². В соответствии с п. 4 данных Правил, отбор государственных услуг, подлежащих оказанию через ЦОН, осуществляется на основании одного и (или) нескольких следующих критериев:

- 1) социально значимые услуги;
- 2) услуги, носящие информационный характер (выдача справок и иных информационных документов);
- 3) услуги, связанные с выдачей дубликата документа;
- 4) услуги, связанные с выдачей лицензии и иных разрешительных документов.

Государственная услуга признается социально значимой, согласно Постановлению Правительства Республики Казахстан от 14 ноября 2011³³, в случае ее соответствия качественному и количественному критериям.

Качественным критерием социально значимых услуг является оказание государственной услуги в одной из следующих сфер:

- 1) социальное обеспечение, обслуживание и защита населения Республики Казахстан;
- 2) трудоустройство, занятость населения Республики Казахстан;
- 3) здравоохранение;
- 4) образование;
- 5) жилищные отношения;
- 6) предпринимательская деятельность.

Количественным критерием социально значимых услуг является количество обращений за получением государственной услуги за отчетный период:

- 1) для физических лиц — 350 тыс. обращений и более;
- 2) для юридических лиц — 10 тыс. обращений и более.

В данном случае следует отметить отличия в создании аналогичных ЦОНам организаций в зарубежных странах. Одни из них пытаются в таких организациях предоставить максимальное количество услуг. В других акцент делается только на «быстрых» и часто запрашиваемых услугах, коротком времени ожидания. В частности, «офисы для граждан» ФРГ предоставляют наиболее востребованные со стороны граждан услуги (регистрация местожительства, регистрация транспортных средств, выдача удостоверений личности и паспортов и т.д.), и при этом такие дела не требуют длительного проработки и не являются сложными.

Заслуживает внимания также зарубежный опыт по группировке перечня государственных услуг по так называемой «жизненной ситуации» (переезд в другой город, бракосочетания, рождение ребенка, выход на пенсию и т.д.)³⁴. Данный пример может быть интересен не в качестве нормативно-правового закрепления, сколько в обеспечение наиболее широкого охвата соответствующих групп населения (т.е. брошюры, иные раздаточные материалы для населения с целью информирования целевых групп — пенсионеров, оралманов, безработных и т.д.). Проведенное исследование показало, что подавляющее большинство респондентов получили информацию о государственных услугах при непосредственном посещении ЦОНа (см. Таблицу №2), что обуславливает необходимость неоднократного обращения в ЦОН для получения государственной услуги.

³² Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 декабря 2011 года № 1503 «Об утверждении Правил отбора государственных услуг, подлежащих оказанию через центры обслуживания населения»//Справ.прав. база «Закон» (дата обращения – 1 марта 2012года).

³³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 ноября 2011 года №1334 «Об утверждении критериев социально значимых услуг» //«Казахстанская правда» от 27 декабря 2011 г., №419.

³⁴ Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності // URL:http://www.pravo.org.ua/images/documents/CfAS_2ed.pdf (дата обращения — 1 марта 2012 года).

В послании Президента РК на 2012 год отмечено, что до конца 2012 года 60 процентов социально значимых государственных услуг, в том числе все виды лицензий, должны предоставляться только в электронной форме, а начиная с 2013 года все разрешительные документы от государства казахстанцы, должны получать также в электронной форме или через центры обслуживания населения.

Вместе с тем, на наш взгляд, нецелесообразно передавать в ведение ЦОНов услуги, которые предоставляются редко и требуют сложной процедуры. В частности, получение лицензии на предоставление услуг связи, разрешения на использование радиочастотного спектра, так как данные разрешительные документы предоставляются посредством проведения конкурса, квалификационные требования имеют сложный специально-технический характер, имеет место внесение разовой платы в государственный бюджет (Закон РК от 5 июля 2004 года «О связи»³⁵).

В настоящее время, как выше нами было отмечено, из всех видов государственных услуг, отнесенных к ведению ЦОНов, фактически предоставляются услуги по 25—30 категориям, которые являются наиболее востребованными. В данных условиях перевод в компетенцию ЦОНов выдачи всех видов разрешительных документов полагаем необоснованным.

С другой стороны, как показало анкетирование потребителей государственных услуг и работников ЦОНов, имеется настоятельная необходимость в передаче ЦОНам услуг органов внутренних дел, налогового комитета, Государственного центра по выплате пенсий и других, имеющих массовый характер.

Одним из важных направлений по оптимизации процедурно-процессуальной формы оказания услуг является оказание государственных услуг в электронной форме. Закон Республики Казахстан «Об информатизации»³⁶ регулирует порядок оказания электронных услуг государственными органами самостоятельно или через веб-портал «электронного правительства», права физических и юридических лиц на доступ к электронным информационным ресурсам и порядок их предоставления.

В Казахстане Постановлением Правительства РК от 29 сентября 2010 утверждена Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010—2014 годы, ставшая новым этапом в развитии «электронного правительства» в стране³⁷. В части развития электронных услуг и электронного правительства предусмотрено формирование и развитие информационных систем государственных органов и акиматов, расширение перечня оказываемых электронных государственных услуг с учетом требований информационной безопасности в части защиты информационных ресурсов и систем.

Также были приняты Постановление Правительства РК от 19 октября 2010 года «О сроках обеспечения государственными органами оказания входящих в их компетенцию электронных государственных услуг»³⁸, Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 ноября 2011 года «Об утверждении Правил информационного обмена

³⁵ Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 года №567 «О связи» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2004 г., №14, ст.81.

³⁶ Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 г. «Об информатизации» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2007 г., №2, ст.13.

³⁷ Постановление Правительства РК от 29 сентября 2010 г. №983 «Об утверждении Программы по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010—2014 годы» // «Казахстанская правда» от 2 октября 2010 г., №№260—261.

³⁸ Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 октября 2010 года №1080 «О сроках обеспечения государственными органами оказания входящих в их компетенцию электронных государственных услуг» // Справ. прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

информационной системы центров обслуживания населения с государственными информационными системами»³⁹.

В качестве последних новелл следует отметить Закон Республики Казахстан от 21 июля 2011 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам центров обслуживания населения»⁴⁰, которым путем внесения поправок в Закон «Об административных процедурах» впервые дано понятие Центра обслуживания населения в качестве республиканского государственного предприятия, осуществляющего организацию предоставления государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам по приему заявлений и выдаче документов по принципу «одного окна». В реализацию данной законодательной нормы и в целях повышения эффективности деятельности ЦОНов принято Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых мерах по оптимизации деятельности центров обслуживания населения»⁴¹, которым было создано Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Центр обслуживания населения» и реорганизованы республиканские государственные учреждения путем присоединения к данному предприятию. Штатная численность сотрудников ЦОНов определена в количестве 8 671 человек. Анализируемые меры по изменению правового статуса ЦОНов направлены, в том числе, на увеличение заработной платы сотрудников, ожидание которого отмечено у большинства респондентов — сотрудников ЦОНов.

Принцип «одного окна» — форма предоставления государственных услуг, предусматривающая минимизацию участия заявителей (физических и (или) юридических лиц) в сборе и подготовке документов и ограничение их непосредственного контакта с субъектами оказания государственных услуг (п.2--9 статьи 1 Закона «Об административных процедурах»).

Вместе с тем, сам факт законодательного закрепления данного принципа не обеспечивает его претворение в практику, так как многие стандарты государственных услуг требуют документы, подтверждающие данные, которые имеются у иных государственных органов. Например, при предоставлении заявителем удостоверения личности номер РНН может быть получен работником ЦОНа самостоятельно, путем обращения в соответствующие базы данных. Идеальным вариантом по «простым» услугам является подход, при котором лицо подает заявление и предоставляет удостоверение личности для снятия копии, а иные сведения собираются ЦОНами самостоятельно. При этом лицо должно дать письменное согласие на получение его персональных данных в рамках оказания данной государственной услуги.

Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года утверждена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы⁴². Одним из направлений данной оценки выступает оказание государственных услуг, что вполне

³⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 ноября 2011 года №1336 «Об утверждении Правил информационного обмена информационной системы центров обслуживания населения с государственными информационными системами» // «Казахстанская правда» от 27 декабря 2011 г., №419.

⁴⁰ Закон Республики Казахстан от 21 июля 2011 года №468 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам центров обслуживания населения» // Ведомости Парламента РК, 2011 г., №15, ст.118.

⁴¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 11 ноября 2011 года №1325 «О некоторых мерах по оптимизации деятельности центров обслуживания населения» // Справ.прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

⁴² Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» // САПП Республики Казахстан, 2010 г., №24, ст.173.

оправданно. Методика оценки качества оказания государственных услуг⁴³ в качестве одного из критериев устанавливает «долю утвержденных регламентов оказания государственных услуг».

В результате, в целях получения более высокой оценки по данному критерию, правоприменительная практика пошла по пути дублирования регламентов государственных услуг, оказываемых местными исполнительными органами. Например, регламент государственной услуги «Обеспечение бесплатного подвоза обучающихся и воспитанников к общеобразовательной организации образования и обратно домой» принимается акимом области, аналогичный регламент принимается всеми акимами районов и городов данной области, а также всеми акимами сельских округов. В результате, мы имеем только по одной услуге в одной области около 100 самостоятельных регламентов с одинаковым содержанием, так как они должны соответствовать Стандарту, утвержденному Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2011 года⁴⁴. При этом можно было бы ограничиться принятием одного регламента на уровне области или в каждом районе, так как они обязательны для исполнения на всей территории области или района, соответственно. Указанная нормативно-правовая инфляция загромождает систему законодательства дублирующими друг друга нормативными правовыми актами. В целях исключения данной правотворческой практики следует внести поправки в Закон «Об административных процедурах» и Закон «О нормативных правовых актах» в части ограничения уровня государственных органов, принимающих регламенты.

Стандартизация государственных услуг направлена на повышение качества оказания государственных услуг, снижение коррупционных рисков. В соответствии с п.2-3 статьи 1 Закона «Об административных процедурах», стандарт государственной услуги — это нормативный правовой акт, устанавливающий требования к оказываемым государственным услугам, включающие характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания государственных услуг.

Согласно п.2-6 ст. 1 Закона «Об административных процедурах», регламент государственной услуги — это нормативный правовой акт, устанавливающий требования к обеспечению соблюдения стандарта государственной услуги и определяющий порядок деятельности государственных органов, их подведомственных организаций, должностных лиц, а также физических и юридических лиц по оказанию государственной услуги.

Регламент государственной услуги устанавливает также описание действий (взаимодействия) государственных органов, их подведомственных организаций, и иных физических и юридических лиц, участвующих в процессе оказания государственной услуги.

Вместе с тем, анализ действующих регламентов государственных услуг свидетельствует, что большинство норм, содержащихся в них, дублируют положения соответствующего Стандарта. В этом плане, следует на законодательном уровне четко разграничить предметы данных нормативных правовых актов.

В качестве отдельной проблемы следует отметить противоречия между Стандартами государственных услуг и соответствующими Правилами, регламентирующими порядок выдачи разрешительных документов. Так, например, согласно п.11 Стандарта государственной услуги «Аттестация производителей оригинальных, элитных семян, семян

⁴³ Совместный приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 13 января 2012 года №02-01-02/6 и Министра связи и информации Республики Казахстан от 13 января 2012 года №21.

⁴⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2011 года №336 «Об утверждении стандартов государственных услуг и внесении изменений и дополнения в некоторые решения Правительства Республики Казахстан» // САПП Республики Казахстан, 2011 г., №28, ст.350.

первой, второй и третьей репродукций и реализаторов семян»⁴⁵, потребитель представляет нотариально заверенную копию свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица и копию идентификационного документа на земельный участок, а также нотариально засвидетельствованную копию устава.

Вместе с тем, согласно Правилам аттестации производителей оригинальных и элитных семян, семян первой, второй и третьей репродукций и реализаторов семян, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 ноября 2011 года⁴⁶ (далее — Правила аттестации производителей семян) (п.12) копий указанного свидетельства и идентификационного документа не требуется заверять у нотариуса, а также не предусмотрено представление копии устава.

В соответствии с пп.2 п.16 рассматриваемого Стандарта, потребителю отказывается в предоставлении государственной услуги в случае несоответствия квалификационным требованиям, которые закреплены в приложении 4⁴⁷. Вместе с тем, Правила аттестации производителей семян подобные требования к указанным субъектам не предусматривают.

Согласно пп.1 п.7 Стандарта, срок оказания государственной услуги не должен превышать 30 календарных дней с момента сдачи потребителем документов. Вместе с тем, Правилами аттестации производителей семян (п.17) установлено, что общий срок рассмотрения заявления физического или юридического лица о присвоении статуса производителя оригинальных семян, элитно-семеноводческого хозяйства, семеноводческого хозяйства, реализатора семян не должен превышать двадцати рабочих дней.

При наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов одного уровня действуют нормы акта, позднее введенные в действие⁴⁸. Таким образом, в рассматриваемом случае требование документов и соблюдение сроков, предусмотренных Стандартом государственной услуги, является незаконным. Коллизии, описанные выше, характерны и для многих иных государственных услуг.

Во многих случаях совершение коррупционных правонарушений осуществляется в результате пробела в правовом регулировании государственных услуг. Так, Стандарт государственной услуги «Назначение жилищной помощи», оказываемой, в том числе, ЦОНами, предусматривает, что основания для приостановления оказания государственной услуги определяются решениями местных представительных органов (маслихатов) (п.11 Стандарта государственной услуги «Назначение жилищной помощи»⁴⁹). Однако многие решения маслихатов не определяют данные основания. Например, решение Балхашского

⁴⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 мая 2011 года №485 «Об утверждении стандартов государственных услуг в области фитосанитарной безопасности и семеноводства и внесении изменений и дополнения в постановление Правительства Республики Казахстан от 20 июля 2010 года №745» // САПП Республики Казахстан, 2011 г., №37, ст.451.

⁴⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 ноября 2011 года №1393 «Об утверждении Правил аттестации некоторых субъектов в области семеноводства» // Справ. прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

⁴⁷ В частности: «Наличие паров в структуре пашни за последние три года...», «наличие заключений органов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и охраны окружающей среды — о соответствии производственной базы требованиям санитарно-эпидемиологической и экологической безопасности».

⁴⁸ П.3 ст.6 Закона РК «О нормативных правовых актах».

⁴⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 апреля 2011 года №394 «Об утверждении стандартов государственных услуг в сфере социальной защиты, оказываемых местными исполнительными органами» // САПП Республики Казахстан, 2011 г., №32, ст.391.

городского маслихата Карагандинской области «Об утверждении Правил предоставления жилищной помощи населению города Балхаш»⁵⁰.

Таким образом, анализ действующего законодательства о государственных услугах свидетельствует, о том, что, несмотря на его развитие и более полное отражение смысла государственной услуги, оно характеризуется неразрешенностью отдельных вопросов, пробелами, противоречиями, которые существенно снижают эффективность правового воздействия, негативно отражаются на правоприменительной практике.

Во-первых, не уточняется формой реализации каких конкретно функций государственных органов являются государственные услуги. Все ли публичные полномочия следует «втискивать в прокрустово ложе» государственных услуг? В соответствии с действующим законодательством, фактически любая деятельность, осуществляемая по обращениям физических и юридических лиц, направленная на удовлетворение их интересов, может быть отнесена к государственным услугам.

Во-вторых, закон допуская возможность оказания государственных услуг не только государственными органами и их подведомственными организациями (государственными организациями), но и иными физическими и юридическими лицами не регламентирует перечень услуг, которые могут передаваться для предоставления частным лицам, соответствующий порядок и правовую форму.

Ключевой проблемой разрешительного законодательства является распространенность «избыточных» государственных услуг, так называемых административных барьеров. Изложенные выше противоречия, пробелы свидетельствует о том, что законодательство о государственных услугах в настоящем виде не может быть признано целостным и стабильным, отвечающим современным требованиям, так как в рассматриваемой сфере действует большое количество как законодательных, так и подзаконных нормативных правовых актов, принятых в разное время и, к тому же, слабо взаимосвязанных между собой.

Итоги проведенного исследования

Подводя итоги проведенного исследования, изучив анкетные данные и проанализировав действующее законодательство, можно сделать вывод о несовершенстве предоставления государственных услуг в центрах обслуживания населения.

Уровень негативных оценок по каждому из параметров составил в среднем около 30%, в том числе по срокам ожидания в очереди и срокам получения услуги, компетентности персонала и удобства помещений.

Проблемы, определяющие существующее состояние оказания государственных услуг, имеют как правоприменительный, так и законодательный характер, которые, в свою очередь, взаимосвязаны между собой. Информацию о деятельности ЦОНа более 60% потребителей получают непосредственно при обращении в ЦОН, а не путем использования дистанционных каналов связи. В результате для получения необходимой услуги требуется посещение ЦОНа несколько раз, что уже на первоначальном этапе создает негативное отношение к процессу получения государственной услуги. Недостаточный уровень квалификации сотрудников-консультантов влечет в качестве основной причины затягивания процесса получения услуги отсутствие полного пакета документов. Нехватка достаточного количества персонала и отсутствие «плавающего» режима их работы создает очереди, что способствует возникновению «неформальных» платежей и т.д.

⁵⁰ Решение Балхашского городского маслихата Карагандинской области от 22 декабря 2011 года №55/415 «Об утверждении Правил предоставления жилищной помощи населению города Балхаш» // Справ. прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

При подведении итогов следует отметить проблемы концептуального характера, разрешение которых позволит подойти к преодолению частных вопросов, а именно:

- неопределенность государственной политики в рассматриваемой сфере;
- отсутствие системных теоретико-правовых исследований в области государственных услуг, которые являются новым явлением для казахстанской юридической науки;
- низкий уровень правовой культуры большинства участников правоотношений в сфере государственных услуг (как граждан, так и работников ЦОНов).

8 мая 2007 года было принято Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан⁵¹, которым была создана рабочая группа по разработке Концепции развития центров обслуживания населения по принципу «одного окна». В соответствии с п.2 данного правового акта, проект Концепции развития центров обслуживания населения по принципу «одного окна» должен был быть внесен в Правительство РК в срок до 1 августа 2007 года. Однако до настоящего времени данная Концепция не принята.

На наш взгляд, наличие пробелов и противоречий в законодательстве, негативные явления в правоприменительной практике являются следствием отсутствия указанной Концепции развития ЦОНов, в которой следовало бы отразить основные направления государственной политики в сфере государственных услуг на долгосрочный период, в том числе мероприятия нормативно-правового, институционально-организационного, процедурного и финансово-экономического характера. Как показывает практика, отсутствие четкого понимания концептуальных положений и плана мероприятий в данной сфере влечет бессистемность предпринимаемых государством мер.⁵²

В контексте отмеченного в Плане законопроектных работ Правительства на 2012 год предусмотрена разработка Закона Республики Казахстан «О государственных услугах»⁵³. Принятие самостоятельного Закона «О государственных услугах» позволит:

- повысить уровень правового регулирования данных общественных отношений;
- обеспечить единообразный подход в закреплении и предоставлении государственных услуг, исключит условия для возникновения коллизий на подзаконном уровне;
- позволит избежать внесения необоснованных оперативных изменений в подзаконные нормативные правовые акты со стороны Правительства, отдельных министерств, агентств и ведомств;
- восполнит имеющиеся правовые пробелы в указанной сфере, что, в свою очередь, будет способствовать единообразию в правоприменительной практике.

Таким образом, создание благоприятных условий для получения государственных услуг является важной задачей государственных органов, поскольку именно по уровню доступности и качества данных услуг частные лица оценивают государство.

В настоящее время процесс оказания государственных услуг не в полной мере отвечает запросам общества. Предложения и рекомендации, обозначенные в настоящем отчете, на наш взгляд, могут быть использованы в рамках работы по совершенствованию деятельности ЦОНов, в том числе при разработке соответствующей Концепции и законопроекта в контексте правовой государственности, высшими ценностями которой выступает человек, его права и свободы. В этом случае чиновник станет не только «слугой государства», но и «помощником гражданина», а гражданин перестанет быть простым

⁵¹ Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 8 мая 2007 года №115 «О создании рабочей группы по разработке Концепции развития центров обслуживания населения по принципу «одного окна» // Справ. прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

⁵² Так, само понятие «государственная услуга» излагалось в разной редакции три раза.

⁵³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2011 года №1680 «О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2012 год» // Справ. прав. база «Закон» (дата обращения — 1 марта 2012 года).

объектом государственной деятельности и сможет участвовать в административной практике в полной мере.

Ноябрь, 2011 г.