

**ГОЛОВИН Евгений Георгиевич** –

*д.э.н., профессор; заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 603000, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46*

**БОЛЬШАКОВА Валентина Михайловна** –

*к.ю.н., доцент Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.*

## О НЕКОТОРОМ ОПЫТЕ И ПРОБЛЕМАХ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМО- УПРАВЛЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

### EXPERIENCE AND PARTICIPATION OF BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE PROCESS OF FORMATION OF THE INTEGRATED SYSTEM OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES

В статье анализируется процесс формирования в стране единой системы оказания государственных и муниципальных услуг в ходе административной реформы 2006–2010 гг. и в процессе реализации федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Авторы рассматривают место и роль органов местного самоуправления в оказании муниципальных услуг населению муниципальных образований, дают нормативную интерпретацию муниципальной услуги и ее существенные характеристики. Обобщается опыт и исследуются проблемы деятельности муниципалитетов по разработке реестров муниципальных услуг и созданию многофункциональных центров, оказывающих муниципальные услуги в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий по принципу «одного окна».

**Ключевые слова:** государственная услуга, муниципальная услуга, электронный муниципалитет, многофункциональный центр, универсальная электронная карта, административная реформа

*The paper is devoted to the analysis of the process of forming a unified system of public and municipal administration in Russia in the course of administrative reform of 2006–2010 and in the process of implementation of the federal law «On organization of public and municipal services», 2010, July 27. The authors consider the place and role of local governments in providing municipal services to population of municipalities; give normative interpretation of municipal services and its essential characteristics.*

*The experience and problems of the municipalities' activity in developing registries of municipal services and creating multiservice centers, which provide municipal services in electronic form using information and communication technologies according to the principle of «single window system», both are generalized and studied.*

**Keywords:** public service, municipal service, electronic municipality, multicenter, multifunctional e-card; administrative reform

**П**оскольку сфера государственных и муниципальных услуг, развиваемая в настоящее время как инфраструктура информационного общества, предполагает эффективную деятельность

органов публичной власти и их должностных лиц, она стала важнейшим приоритетом осуществляемой в стране административной реформы.

В процессе реализации концепции

реформы<sup>1</sup> акцент был сделан на четкую регламентацию порядка и процедур предоставления государственных услуг. Что касается участия органов местного самоуправления в предоставлении услуг физическим и юридическим лицам, то оно развевывалось постепенно, по мере развития сферы государственных услуг. В ряде нормативных документов, определявших стратегию ее развития, предполагалось и адекватное развитие сферы муниципальных услуг, а понятие «муниципальная услуга» первоначально не использовалось обособленно от термина «государственная услуга».

Важным нормативным актом, конкретизирующим место и роль органов местного самоуправления в предоставлении публичных услуг, явилось Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 478, которым одобрена Концепция единой системы информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В последующем Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ была регламентирована нормативная и методическая основа повышения качества исполнения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере предоставления услуг.

Нормативная интерпретация муниципальной услуги, содержащаяся в указанном федеральном законе, позволяет сформулировать ряд ее существенных характеристик.

1. Муниципальная услуга — это предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации его функций, что придает услуге властный и публичный характер. При этом остается коллизия в праве, поскольку в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ содержится более широкое понимание муниципальной услуги как оказываемой не только органами местного самоуправления, но также муниципальными учреждениями и иными

юридическими лицами, выполняющими муниципальное задание.

2. Адресность услуги, т.е. наличие конкретного физического или юридического лица, обратившегося в устной, письменной или электронной форме за получением услуги в орган либо организацию, ее предоставляющую.

3. Доступность обращения за предоставлением и предоставления муниципальной услуги, в т.ч. для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

4. Направленность муниципальной услуги на решение вопросов местного значения, закрепленных в гл. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Поскольку эти вопросы охватывают все ключевые сферы жизнедеятельности муниципалитета (здравоохранение, образование, социальную защиту, жилищно-коммунальное обслуживание и др.), конституционные права граждан в указанных сферах могут и должны реализовываться в организационно-правовой форме предоставления населению соответствующих услуг.

5. Муниципальная услуга, с одной стороны, предстает как форма общественного блага (экономический аспект), а с другой — как результат взаимодействия органа местного самоуправления, предоставляющего услугу, и заявителя — ее получателя (управленческий аспект).

Поворотным этапом развития системы услуг стала реализация государственной программы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)»<sup>2</sup>, завершившей формирование на федеральном уровне обширной правовой базы предоставления публичных услуг, в организации которого можно вычлнить место и роль органов местного самоуправления по следующим ключевым направлениям.

1. *Регламентация и стандартизация муниципальных услуг.* К 2013 г. органами местного самоуправления было утверждено более 19 500 административных регламентов, положивших начало развитию позитивных процессов в системе муниципального управления, которые в т.ч. позволили:

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р.

<sup>2</sup> Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)». Утв. распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р.

– систематизировать полномочия и конкретизировать обязательства перед пользователями услуг, получившими возможность контролировать их качество и доступность;

– унифицировать наименования и описания услуг, оказываемых в различных муниципальных образованиях, что важно для адаптации услуг к переводу в электронную форму;

– реализовывать на местном уровне инновационные принципы и механизмы взаимодействия органов публичной власти, институтов гражданского общества и граждан.

*II. Включение сведений о муниципальных (а равно иных) услугах в реестр муниципальных услуг, формирование и ведение которого в каждом муниципальном образовании осуществляется в порядке, установленном местной администрацией. Законом предусмотрено обязательное включение в реестр следующих сведений.*

1. О муниципальных услугах, предоставляемых органами местного самоуправления по запросам физических и юридических лиц. При этом муниципалитеты не обязаны утверждать правовым актом сам перечень оказываемых услуг, они же самостоятельны в выборе наименований и степени детализации услуг при переводе их в электронный вид;

2. Об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг. Их оказывают организации, участвующие в предоставлении муниципальных услуг (например, это могут быть БТИ, выдающие справки при оказании муниципалитетами услуг в области земельных и имущественных отношений). Перечень данных услуг утверждается правовым актом представительного органа муниципального образования, после чего он подлежит включению в реестр муниципальных услуг. Методическим ориентиром для муниципалитетов в этой работе остается перечень услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, утвержденный постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352.

3. Об услугах, оказываемых муниципальными учреждениями и иными органами, в которых размещается муниципальное задание, выполняемых за счет средств местного бюджета. Федеральный

закон № 210-ФЗ и этот вид услуг не относится к числу муниципальных, поскольку они предоставляются не органами местного самоуправления. Распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 279-р утвержден перечень из 19 услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями и иными организациями в электронной форме, в сферах образования, здравоохранения, культуры и жилищно-коммунального хозяйства (он может быть дополнен актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ).

Однако дело не только в размещении сведений об услугах. Актуальным должно стать ведение мониторинга результатов предоставления муниципальных услуг в сравнении с нормативами финансовых затрат на их оказание, а в конечном итоге – обеспечение эффективности использования расходных обязательств бюджета муниципального образования в решении вопросов местного значения.

*III. Предоставление муниципальных услуг в электронной форме с использованием ИТТ, в т.ч. портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств. В широком плане речь идет о формировании инфраструктуры информационного общества, включающей такие «несущие конструкции», как электронное правительство и электронный муниципалитет. Последний можно определить как систему информатизации муниципального образования, обеспечивающую предоставление муниципальных услуг в электронной форме на соответствующей территории. Несмотря на то что в целом по стране наметилась устойчивая тенденция возрастания числа муниципалитетов, оказывающих муниципальные услуги в электронной форме, существенное расширение этой тенденции ограничивается рядом объективных причин.*

1. Муниципалитеты не имеют собственных финансовых ресурсов для перевода муниципальных услуг в электронную форму, поскольку законодательством не предусмотрено такое их полномочие, как «создание муниципальных информационно-коммуникационных систем, обеспечивающих решение вопросов местного значения» (на это обра-

шалось внимание на I Всероссийском форуме «Электронный муниципалитет 2010», состоявшемся в Москве 17–18 июня 2010 г.).

2. Сохраняется ведомственная разобщенность информационных ресурсов, разнотипностью органов власти в сфере документооборота, несовместимость программного обеспечения различных ведомств, несогласованность стандартов их деятельности при оказании услуг. Не разработаны добротные общегосударственные требования и рекомендации по составу, структуре, формам, а также порядку создания информационных ресурсов муниципальных образований, что тормозит формирование инфраструктуры электронного муниципалитета.

3. Существует объективная потребность модернизировать саму связь и увеличить скорость коммуникаций. Пока что в большинстве субъектов федерации основная масса сельского населения пользуется не высокоскоростной связью, а проводным Интернетом.

4. Остается крайне низким уровень информированности граждан и юридических лиц о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг, не отработана и система обратной связи с получателями услуг.

5. Имеются публичные услуги, которые в правоприменительной практике в силу их многофункциональной принадлежности весьма затруднительно разграничить между органами государственной власти и органами местного самоуправления (например, зачисление ребенка в школу), что затрудняет их перевод в электронную форму.

В сложившихся условиях принципиальное значение имеет развертывание в стране сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), призванных создать атмосферу комфортности и доступности для получателей услуг и тем самым преодолеть негативные стороны

сложившейся практики обращения граждан в местные органы власти.

Фактически речь идет о реализации одного из руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей: каждый потребитель имеет право на своевременное получение полной и достоверной информации об услуге, обеспечивающей возможность ее компетентного выбора.

Уже первый опыт деятельности почти 700 многофункциональных центров в режиме «одного окна» показывает ее эффективность, имеющую комплексный характер. В последние годы перспективной возможностью становится формирование МФЦ с использованием инфраструктуры отделений федеральной почтовой связи. С 2010 г. Почта России, помимо своих базовых функций, реализует проект, отвечающий общемировому тренду, — создание территориально распределенных многофункциональных центров и общественных приемных для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме на базе отделений почтовой связи.

Субъекты РФ и муниципалитеты заинтересованы в реализации данного проекта, прежде всего, в силу его экономической целесообразности по сравнению с альтернативной возможностью — строительством многофункционального центра с нуля. Правда, и в этом случае недостаточное финансирование почтовых отделений, особенно в сельской местности, сохраняет свою актуальность.

Сегодня вектор развития многофункциональных центров направлен не только на почтовые отделения, но и на банки, библиотеки, местные администрации, т.е. на учреждения, находящиеся от населения муниципальных образований в шаговой доступности.

Таковы лишь некоторые актуальные и проблемные вопросы, связанные с совершенствованием системы оказания муниципальных услуг в муниципальных образованиях современной России.