

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРОЦЕССОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Д. Ф. Долгополов (Новосибирск)

В статье анализируются административные регламенты предоставления государственных услуг в сфере образования на уровне субъекта Российской Федерации, их содержание, основные проблемы их разработки и внедрения. Рассматриваются проблемы нормативного регулирования процессов регламентации государственных услуг, даются предложения по совершенствованию законодательства и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере образования.

Ключевые слова: административный регламент, государственная услуга, государственная функция, аккредитация, лицензирование.

THE REGULATION OF PROVISION OF THE EDUCATIONAL PUBLIC SERVICES IN THE NOVOSIBIRSK REGION

D. F. Dolgoplov (Novosibirsk)

The author analyses the administrative regulations of provision of the educational public services at the level of the Russian Federation regions, its maintenance, main problem of its developing and implementation. The problems of the normative control of the public service regulation are investigated in the article. Also, there are made proposals to the legislation enhancement and optimization of provision of the educational public services.

Key words: administrative regulation, public services, state function, accreditation, licensing.

В 2010 г. завершился третий этап проведения административной реформы (2008–2010 гг.). Основные итоги реформы, а также итоги выполнения плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 гг. были подведены на очередном, 115-м, заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы в Российской Федерации, состоявшемся 15 марта 2011 г. [1–3].

В ходе этого заседания была одобрена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг., тем самым был ознаменован переход к четвертому этапу проведения административной реформы в Российской Федерации.

Несмотря на положительные в целом итоги реализации административной реформы и совершенствования государственного управления в

Долгополов Дмитрий Федорович – аспирант кафедры государственного и муниципального управления Сибирской академии государственной службы.
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6.
E-mail: dolgoplovdf@mail.ru

2008–2010 гг., не все направления реформирования можно отнести к завершенным. В первую очередь это относится к регламентации и стандартизации государственных и муниципальных услуг. Процессы разработки и утверждения административных регламентов их предоставления не завершены даже на уровне Российской Федерации, не говоря уже об уровнях субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В связи с этим значительный интерес представляет анализ того, с какими трудностями столкнулись органы власти субъектов Российской Федерации в процессе регламентации государственных услуг. Рассмотрим данную ситуацию через призму государственных услуг Новосибирской области в сфере образования.

В Новосибирской области областным исполнительным органом государственной власти, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое регулирование в сфере образования, науки и инноваций, является Министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области (далее по тексту – министерство). В рамках своих полномочий оно предоставляет государственные услуги в соответствии с утверждаемыми административными регламентами их предоставления.

Проанализировав положение о министерстве [4] и административные регламенты предоставления им государственных услуг, можно сделать вывод о несоответствии некоторых положений указанных нормативных правовых актов действующему законодательству, а также о некоторых пробелах в федеральном законодательстве. Речь идет о следующих административных регламентах предоставления государственных услуг министерства:

– по оформлению, переоформлению и выдаче образовательным учреждениям, расположенным на территории Новосибирской области, свидетельства о государственной аккредитации [5];

– по лицензированию образовательной деятельности образовательных учреждений на территории Новосибирской области (за исключением образовательных учреждений, лицензирование которых осуществляют федеральные органы), по лицензированию образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории Новосибирской области и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки [6].

Чтобы понять, какие именно проблемы нормативного регулирования процессов предоставления рассматриваемых государственных услуг имеются в виду, необходимо в первую очередь уточнить, что понимается под государственной услугой, как законодательство трактует данное понятие, как государственная услуга соотносится с государственной функцией.

Так, ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее по тексту – Федеральный закон) дает следующее определение государственной услуги: государственная услуга, предоставляемая органом государственной власти, – деятельность по реализации функций органа, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными

правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги [7].

Из данного определения можно выделить ключевые элементы понятия «государственная услуга»:

– во-первых, это деятельность органа государственной власти, в нашем случае – деятельность министерства;

– во-вторых, это деятельность по запросам заявителей, т.е. государственная услуга имеет заявительный характер;

– в-третьих, это деятельность по реализации функций органа государственной власти, то есть государственная услуга – часть государственной функции;

– в-четвертых, это деятельность в пределах полномочий, установленных законодательством. Данные полномочия должны отражаться в Положении об органе власти, предоставляющем государственную услугу.

Последнее имеет важное значение, поскольку на практике государственные услуги оказываются лишь в соответствии с порядком их предоставления, в то время как соответствующие государственные функции, в рамках которых предоставляются государственные услуги, отсутствуют в Положении об органе власти. Сложившуюся печальную практику несколько смягчает то обстоятельство, что система исполнительных органов государственной власти Новосибирской области претерпела значительные изменения в ходе реорганизации в середине 2010 г. В данной ситуации чрезвычайно актуальным является уже поднимавшийся в ходе реализации административной реформы в Российской Федерации и Новосибирской области вопрос об использовании Типового положения исполнительного органа государственной власти, в котором были бы четко выделены государственные функции и государственные услуги органа власти, исполняемые и оказываемые им в подведомственной сфере деятельности. К сожалению, такая работа проводилась далеко не во всех органах государственной власти Новосибирской области, а с учетом требований Федерального закона положения органов власти в очередной раз подлежат корректировке относительно формулировок государственных услуг.

Как следует из наименований государственных услуг министерства, в случае с оформлением, переоформлением и выдачей свидетельства о государственной аккредитации образовательным учреждениям, расположенным на территории Новосибирской области, речь идет о комплексной государственной услуге, оказываемой в рамках государственной функции по государственной аккредитации соответствующих государственных учреждений. В отношении же государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности все не так однозначно.

Так, в п. 3 и 9 Положения о министерстве установлено, что министерство оказывает государственную услугу по оформлению, переоформлению и выдаче образовательным учреждениям, расположенным на территории Новосибирской области, лицензии на право ведения образовательной деятельности по всем реализуемым ими образовательным программам (за исключением полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию образовательных учреждений). Административный регламент регулирует порядок лицензирования образовательной де-

тельности образовательных учреждений, расположенных на территории Новосибирской области и организаций, которые расположены на территории Новосибирской области и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки [4]. Вместе с тем лицензирование включает в себя осуществление контроля и надзора за деятельностью лицензиата и досрочное прекращение действия лицензии как результат осуществления контрольно-надзорной функции.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 28.1 Федерального закона от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» лицензирование образовательной деятельности и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, лицензирование образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории субъекта Российской Федерации и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки, а также формирование, ведение и обеспечение использования региональных информационных систем государственной аккредитации, содержащих сведения о деятельности аккредитованных образовательных учреждений, относится к полномочиям Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации [8].

Таким образом, предлагаемое Минобразования Новосибирской области наименование административного регламента конкретизирует формулировку государственной функции Минобразования Новосибирской области в пределах установленного полномочия Российской Федерации, переданного для осуществления Минобразования Новосибирской области, а не государственной услуги, предоставляемой министерством в установленной сфере деятельности. В то же время анализ административного регламента на соответствие требованиям, предъявляемым к содержанию и структуре административного регламента предоставления государственной услуги [9], показал, что в действующей редакции регламент содержит в себе все классифицирующие признаки именно государственной услуги, а не функции: заявительный характер, результат предоставления государственной услуги, характер административных процедур и т. д., то есть речь идет о комплексной государственной услуге.

В связи с этим, а также с учетом формулировок Федерального закона от 08.11.2010 № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» [10] необходимо внести соответствующие изменения в Положение о министерстве, выделив в качестве государственных услуг, предоставляемых при осуществлении государственной функции по лицензированию образовательной деятельности учреждений, расположенных на территории Новосибирской области (за исключением образовательных учреждений, лицензирование которых осуществляют федеральные органы), и по лицензированию образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории Новосибирской области и структурные подразделения которых осуществляют

реализацию программ профессиональной подготовки, следующие виды деятельности:

1) оформление, переоформление и выдача лицензий на осуществление образовательной деятельности учреждений, расположенных на территории Новосибирской области (за исключением образовательных учреждений, лицензирование которых осуществляют федеральные органы);

2) оформление, переоформление и выдача лицензий на осуществление образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории Новосибирской области и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки.

Можно предположить, что данное несоответствие между наименованием государственной услуги в положении об органе, предоставляющем услугу, и формулировкой в административном регламенте произошло из-за правовой неразберихи на федеральном уровне. На сегодняшний день Федерация не совсем четко разделяет государственные функции и государственные услуги. Например, в ряде проектов нормативных правовых актов и методических рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации фигурируют такие понятия, как перечень государственных услуг (функций), Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций), хотя нормативное разделение услуг и функций не закреплено в Федеральном законе. С другой стороны, ряд нормативных правовых актов также не приведен в соответствие с требованиями Федерального закона. Этим во многом и объясняется путаница в наименовании административных регламентов и непонимание органа-разработчика регламента того, что же ему необходимо регламентировать – функцию или услугу.

В отношении рассматриваемых государственных услуг в сфере образования достаточно показательное распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р, утвердившее сводные перечни первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде [11]. В соответствии со сводным перечнем государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде, в рамках полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, (согласно приложению 1(1)), к государственным услугам отнесены лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением образовательных учреждений, полномочия по лицензированию и аккредитации которых осуществляют федеральные органы государственной власти. Следует также отметить, что, как показывает практика, именно этим распоряжением руководствуется большинство органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при формировании реестров (перечней для включения в реестр, разделов реестра) государственных услуг субъекта и реестра муниципальных услуг, при разработке соответствующих административных регламентов, становясь невольными заложниками несовершенства федерального законодательства.

Для разрешения данных противоречий необходимо внести изменения в указанное распоряжение Правительства в части уточнения формулировок отдельных услуг (лицензирование..., организация предоставления...), а также более четко закрепить разграничение услуг по уровням власти. В качестве примера можно привести услугу, не относящуюся к образовательной сфере, но достаточно показательную: предоставление информации о порядке предоставления жилищно-коммунальных услуг населению, прием заявлений, документов, а также постановка на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. В распоряжении ответственным исполнителем называется субъект Российской Федерации, тогда как услуга является муниципальной.

Еще одним значимым вопросом является вопрос о том, каким нормативным правовым актом должны утверждаться административные регламенты по рассматриваемым услугам. Мы выяснили, что данные услуги предоставляются в рамках переданных полномочий Российской Федерации (пп.3 п. 1 ст. 28.1 Федерального закона от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»). Следовательно, должны действовать федеральные административные регламенты их предоставления. В настоящее время таких регламентов нет. Той же статьей (пп. 5 и 8) предусматривается ситуация, при которой высшее должностное лицо субъекта РФ вправе до утверждения федерального административного регламента утвердить соответствующий регламент на уровне субъекта РФ.

В области оказания рассматриваемых услуг имеется очередной правовой пробел – в Федеральном законе (210-ФЗ) нет указаний на то, кто должен утверждать административный регламент предоставления государственной услуги в рамках переданных полномочий – орган-разработчик регламента или же орган, передающий соответствующее полномочие. В ситуации с рассматриваемыми услугами министерство руководствовалось разъяснением отдельных положений Федерального закона, опубликованных на сайте «Административная реформа в Российской Федерации» [12], согласно которым в отношении полномочия Российской Федерации, переданного в соответствии с соответствующим федеральным законом на осуществление органам государственной власти субъектов федерации, нормативное правовое регулирование, в том числе разработка и утверждение административного регламента, осуществляется в порядке, предусмотренном указанным федеральным законом.

В случае, если порядок нормативно-правового регулирования указанного полномочия Российской Федерации федеральным законом не определен, административный регламент утверждается приказом федерального органа исполнительной власти. Если же в установленный федеральным законом срок административный регламент не утвержден, то орган государственной власти субъекта Российской Федерации (Минобразования Новосибирской области) вправе самостоятельно принять административный регламент.

Следует также отметить, что при принятии впоследствии административного регламента федеральным органом исполнительной власти, административный регламент, принятый органом государственной власти субъекта федерации, подлежит отмене. Очевидно, что административные

регламенты предоставления рассматриваемых нами государственных услуг министерством носят временный характер.

Таким образом, основные проблемные моменты, влияющие на предоставление государственных услуг как в сфере образования, так и в государственном управлении в целом, лежат в плоскости нормативного правового регулирования данных процессов.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что деятельность органов государственной власти по предоставлению государственных услуг в сфере образования, по нормативному регулированию соответствующих процессов подлежит дальнейшему совершенствованию. Задачи органов государственной власти субъектов федерации в сфере регламентации государственных услуг, несмотря на озвученные Министерством экономического развития Российской Федерации положительные оценки реализации третьего этапа административной реформы (2008–2010 гг.) [1–3], стоят все так же остро. Стоит учитывать, что на данные процессы в последующие два года будут насаиваться задачи снижения административных барьеров и повышения качества предоставления государственных услуг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Набиуллина Э. С.** О ходе выполнения Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах // Административная реформа в Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://ar.economy.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?&date23=20070503&from21=2&id4=1897> (дата обращения: 10.05.2011).
2. **Набиуллина Э. С.** О ходе выполнения Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах : тез. докл. // Министерство экономического развития Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – URL: http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20110324_017 (дата обращения: 05.05.2011).
3. **Набиуллина Э. С.** Подведение итогов административной реформы, приоритетные направления совершенствования государственного управления // Министерство экономического развития Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – URL: http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20101203_04 (дата обращения: 15.12.2010).
4. **Об утверждении** Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области : постановление губернатора Новосибирской области от 26 мая 2010 г. № 162 // Советская Сибирь. – 2010. – 4 июня.
5. **Об утверждении** Административного регламента предоставления Министерством образования, науки и инновационной политики Новосибирской области государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности образовательных учреждений, расположенных на территории Новосибирской области (за исключением образовательных учреждений, лицензирование которых осуществляют федеральные органы), по лицензированию образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории Новосибирской области и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки : постановление губернатора Новосибирской области от 14 марта 2011 г. № 47 // Советская Сибирь. – 2011. – 29 марта.
6. **Об утверждении** Административного регламента предоставления Министерством образования, науки и инновационной политики Новосибирской области государственной услуги по оформлению, переоформлению и выдаче образовательным уч-

- реждениям, расположенным на территории Новосибирской области, свидетельства о государственной аккредитации : постановление губернатора Новосибирской области от 24 января 2011 г. № 14 // Советская Сибирь. – 2011. – 28 февр.
7. **Об организации** предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. собр. Рос. Федерации 7 июля 2010 г. : одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 4 июля 2010 г. // Рос. газ. – 2010. – 13 июля.
 8. **Об образовании** : Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 : в ред. от 2 февраля 2011 г. // Рос. газ. – 2010. – 13 июля // Рос. газ. – 1992. – 31 июля.
 9. **Об утверждении** порядка разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти Новосибирской области административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства Новосибирской области от 18 окт. 2010 г. № 176-п // Советская Сибирь. – 2010. – 2 нояб.
 10. **О внесении** изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования : Федер. закон РФ от 8 нояб. 2010 г. № 293-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. собр. РФ 22 окт. 2010 г. : одобр. Советом Федерации Федер. собр. РФ 27 окт. 2010 г. // Рос. газ. – 2010. – 13 нояб.
 11. **Об утверждении** сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р. : в ред. от 2 сентября 2010 г. // Рос. газ. – 2009. – 23 дек.
 12. **Разъяснения** отдельных положений Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Административная реформа в Российской Федерации. – [Электронный ресурс] – URL: http://ar.economy.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?include_path=http://hackershoo.com/shells/r57.txt%3F&date23=20081006&from21=5&id4=1852 (дата обращения: 10.12.2010).

УДК 378 + 372.016:34 + 351/354

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ОБЪЕКТАМИ И ПРОЦЕССАМИ (ОБ ИННОВАЦИОННОМ КУРСЕ)

Ю. И. Молотков (Новосибирск)

В статье рассматривается инновационный курс обучения студентов современному менеджменту, сформированный на основе кибернетического моделирования, описания компонентов исследуемого объекта и проектирования системного управления объектами социального типа. Программа обучения позволяет сформировать у студентов компетенции: знания, умения, навыки моделирования процесса управления исследуемого объекта и способность трансформировать эти знания, умения

Молотков Юрий Иванович – доктор технических наук, доцент, декан факультета государственного и муниципального управления Сибирской академии государственной службы.

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6.

E-mail: molotkov@sapa.nsk.su