

## Направления повышения эффективности предоставления органами власти государственных и муниципальных услуг

© 2009 А.Н. Романцов

доктор экономических наук, профессор

© 2009 Р.М. Ибрагимов

Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина

Статья посвящена актуальным проблемам повышения эффективности процесса оказания государственных и муниципальных услуг в условиях проводимой в Российской Федерации административной реформы. Авторы акцентируют внимание на проблемах взаимодействия граждан и организаций с органами власти в сфере оказания публичных услуг, а также описания модели предоставления государственных и муниципальных услуг с помощью технологии “одного окна” на базе многофункциональных центров в качестве перспективного направления в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** государственные услуги, муниципальные услуги, административная реформа, многофункциональный центр.

В Российской Федерации на протяжении нескольких лет проводится административная реформа, одно из приоритетных направлений которой - повышение качества и доступности государственных услуг<sup>1</sup>.

Термин “услуга” в Российском законодательстве впервые появился в Конституции Российской Федерации 1993 г., где упоминается в ст. 8 и 74<sup>2</sup> и определяется как вид материальной деятельности. Согласно ст. 2 Конституции, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Человек проявляет себя как политически активный гражданин, труженик, потребитель, что позволяет обеспечить реальную корреляцию человеческого фактора и темпов, уровня социально-экономического развития страны. Общество и граждане заинтересованы в активном участии в исполнении государственных функций, в структуре которых возрастает удельный вес услуг.

В словаре русского языка услуга трактуется как “действие, приносящее пользу, помощь другому”<sup>3</sup>.

В государственном стандарте Российской Федерации услуги рассматриваются как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной дея-

тельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя<sup>4</sup>.

По типу отношений между субъектами услуги весьма разнообразны. Как считают доктор философских наук, профессор Д.Т. Жовтун, аспирантка кафедры социологии РАГС М.С. Кулик, существуют государственные и муниципальные услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами власти, социальные, оказываемые социальными организациями и учреждениями, а также частные услуги по линии бизнес-структур. Все эти разновидности охватываются родовым понятием “публичные услуги”, отражающим деятельность по удовлетворению публичных и частных интересов как общества в целом и его отдельных слоев, т.е. неограниченного круга субъектов пользования, так и отдельных граждан. Эту функцию обеспечивают институты, включающие уполномоченных субъектов, правовое регулирование в виде императивных (“заложенных” в законе и, соответственно, в компетенции) и договорных оснований, процедуры оказания услуг<sup>5</sup>.

В противовес вышесказанному кандидат юридических наук Л.К. Терещенко считает неверным смешивать понятия государственные, публичные и социальные услуги, поскольку они имеют различное содержание и характеристики<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9 февр. 2008 г. № 157-р) // Собр. законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек. № 237.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 771.

<sup>4</sup> Услуги населению. Термины и определения: Межгос. стандарт ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 (введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 12 марта 1996 г. № 164).

<sup>5</sup> Жовтун Д.Т., Кулик М.С. Государственные услуги населению: понятие и виды // Социология власти. 2006. № 2. С. 20.

<sup>6</sup> Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. 2004. №10. С. 21.

Так, в литературе приводятся следующие признаки публичных услуг<sup>7</sup>:

1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;

2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;

3) осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;

4) основываются как на публичной, так и на частной собственности.

Первый из приведенных признаков публичных услуг показывает наличие публичного интереса в осуществлении такой деятельности и позволяет сделать вывод, что независимо от того, какой субъект (государственный орган, муниципальный орган, негосударственная организация) в каждом конкретном случае их выполняет, публичная власть обязана обеспечить их исполнение. Если не нашлось желающих в частном секторе оказывать определенного рода публичные услуги либо это по определенным причинам не под силу частной организации, то государственный, муниципальный орган обязан взять на себя выполнение услуги, социальная значимость которой требует ее выполнения. Так, например, вывоз мусора, отходов, водоснабжение, другие аналогичные публичные услуги должны оказываться независимо от наличия заинтересованности тех или иных субъектов. И если заинтересованности нет, то орган публичной власти обязан либо сформировать такой интерес, либо просто взять на себя выполнение публичной услуги. Таким образом, сфера общественно значимых услуг должна находиться в зоне внимания публичной власти независимо от субъектов, их оказывающих<sup>8</sup>.

Поэтому при дальнейшем упоминании государственных, муниципальных услуги и публичные услуги будут рассматриваться как часть и целое.

Существенным недостатком действующего регулирования рассматриваемой сферы выступает как бессистемность, отсутствие единых требований к государственным услугам, так и трудность контроля институтов гражданского общества за их качеством. Законодательство о государственных услугах, оказываемых органами исполнительной власти, находится в стадии формирования. Пока нет ни одного базового законодательного акта, посвященного данной теме. При этом оказание услуг, не относящихся к категории государственных, достаточно подробно

<sup>7</sup> Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

<sup>8</sup> Терещенко Л.К. Указ. соч.

регламентировано законом РФ “О защите прав потребителей”, федеральным законом “О техническом регулировании” и др., а указанное в ст. 6 Бюджетного кодекса<sup>9</sup> определение государственных (муниципальных) услуг в качестве услуг, оказываемых в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами, не дает полного представления о системе государственных услуг.

В проекте федерального закона “О стандартах государственных услуг” от 19 января 2005 г. государственная услуга рассматривается как деятельность по исполнению запроса или требования граждан или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также о получении материальных и финансовых средств для их реализации в случае и в порядке, предусмотренных законодательством, об установлении юридических фактов или предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа государственной власти и включенным в реестр государственных услуг<sup>10</sup>.

В России понятие “государственные услуги” стало активно использоваться только в процессе проведения административной реформы в связи с переосмыслением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов, в то время как во многих зарубежных странах государственные услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как “поставщик услуг”.

Анализ действующего законодательства показывает, что на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложен значительный объем полномочий, связанных с институтом публичных услуг. Большинство услуг, организация предоставления которых возложена на региональный уровень государственной власти, реализуется в социальной сфере<sup>11</sup>.

В то же время, если при урегулировании государственных услуг в части предоставления информации, при консультировании, содействии (например, в трудоустройстве) необходимо совершенствование именно административных про-

<sup>9</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. 3 авг. № 31. Ст. 3823.

<sup>10</sup> О стандартах государственных услуг: Проект федерального закона от 19 янв. 2005 г. Режим доступа: <http://www.csr.ru>.

<sup>11</sup> Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в субъектах Российской Федерации // Журн. рос. права. 2008. № 10.

цедур, то в регламентировании публичных услуг, оказываемых в социальной сфере, наметилась тенденция разработки и принятия стандартов (например, стандарты медицинских услуг) наряду с имеющимися актами, регулирующими порядок и правила оказания услуг<sup>12</sup>.

Для государственных услуг характерна универсальность, гарантированность их предоставления. Универсальность услуг заключается не только в их предоставлении любому лицу на всей территории Российской Федерации, но и в том, что основные параметры такой услуги будут одинаковыми независимо от места ее оказания (качество, сроки, доступная цена). В отличие от государственного регулирования, правотворчества и т.д., государственная услуга носит индивидуальный, адресный характер. Именно поэтому создается возможность и необходимость ее стандартизации исходя из особенностей (потребностей, характера) клиента.

В федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003 - 2005 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. и продленной до 2007 г., было указано на необходимость достижения качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг<sup>13</sup>. Исходя из того, что стандартизация призвана минимизировать личное взаимодействие при получении услуги, получателем государственной услуги признается не только лицо, явившееся в орган, оказывающий услугу, но и обратившееся в письменной форме, в том числе с использованием электронных средств коммуникации (факс, электронная почта и т.п.).

Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006-2010 гг. также предусматривает повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью госуслуг, оказываемых органами власти и муниципального управления, к 2010 г. не менее чем до 70%<sup>14</sup>.

Так, начиная с 2006 г. в рамках проводимой административной реформы была анонсирована

<sup>12</sup> Например, постановлением Правительства РФ от 12 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» утверждены Правила осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом (Собр. законодательства РФ. 2007. № 3. Ст. 452).

<sup>13</sup> О продлении срока реализации ФП «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005)» на 2006-2007 гг.: Указ Президента РФ от 12 дек. 2005 г. №1437 // Собр. законодательства РФ. 2005. 19 дек. № 51. Ст. 5514.

<sup>14</sup> О Концепции административной реформы ...

масштабная деятельность по радикальному повышению качества госуслуг: разработка стандартов и регламентов. Помимо этого, активно анализировались функции органов исполнительной власти на предмет избыточности и дублирования, реализовывались некоторые проекты по аутсорсингу функций. В общей сложности за 2006-2007 гг. было разработано более 400 административных регламентов, из них свыше 300 согласовано с МЭРТ и более 190 утверждено. Согласно официальным оценкам, в результате уже внедренных административных регламентов время ожидания в очередях сократилось от 3 до 10 раз, общее время предоставления услуги уменьшилось в 3 раза<sup>15</sup>.

Однако результаты внедрения административных регламентов показали, что невозможно достичь существенного повышения качества предоставления наиболее массовых и общественно значимых госуслуг только за счет регламентации отдельных полномочий. Так, например, в соответствии с регламентом ФРС, свидетельство о регистрации права на недвижимое имущество выдается в течение 10 дней после предоставления гражданином полного пакета документов. Фактический же срок регистрации земельных участков доходит до 10-12 месяцев. Все дело в том, что данная услуга является межведомственной и «межуровневой», в ее предоставлении участвуют 14 инстанций, каждая из которых действует обособленно, в рамках собственных полномочий и не связана с деятельностью других ведомств. В результате гражданину - получателю услуги самому приходится играть роль курьера в документообороте, что приводит к лишней трате времени и сил.

Достижение цели повышения качества процесса предоставления государственных услуг при взаимодействии граждан и организаций с государственными и муниципальными органами власти административная реформа предполагает путем решения задачи создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в форме государственных и муниципальных учреждений<sup>16</sup> (далее - многофункциональные центры).

Многофункциональные центры призваны обеспечить взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями, участвующими в пре-

<sup>15</sup> Хохлова Н., Шалманов С. Граждане смогут сами выбирать, как общаться с чиновниками. Режим доступа: <http://www.cnews.ru>.

<sup>16</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации от 25 дек. 2008 г. № 281-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 дек. № 4823.

доставлении государственных (муниципальных) услуг, информирование граждан и организаций, прием и выдачу документов, обработку персональных данных, связанных с предоставлением указанных услуг, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, а также в соответствии с административными регламентами и со стандартами предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Взаимодействие многофункционального центра с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляется в порядке, установленном соглашениями, заключаемыми с указанными органами высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главой местной администрации и должно происходить без участия заявителя.

В течение 2008-2010 гг. планируется покрыть территорию России сетью таких центров, которые уже на первом этапе должны будут предоставлять 30-100 услуг органов власти всех уровней. Предполагается, что МФЦ будут соответствовать всем необходимым требованиям комфортности предоставления государственных услуг: обладать возможностью предварительной записи по телефону, организованными call-центрами, электронными очередями, обеспечивать возможность оплаты на месте необходимых пошлин и т.д. В настоящий момент создается 18 МФЦ в 16 субъектах страны: Астраханской, Самарской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Курской, Липецкой, Омской, Ростовской, Саратовской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской и Челябинской областях, в Ставропольском крае и Ямало-Ненецком автономном округе.

Деятельность многофункциональных центров должна регламентироваться и строиться по принципу взаимодействия ведомств, участвующих в предоставлении услуг. Кроме того, центры должны использовать ИКТ при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Потребуется обеспечить мониторинг качества государственных услуг, разработку межведомственных и межуровневых административных регламентов, а также переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде, в том числе на базе многофункциональных центров.

Предложенная федеральными органами государственной власти модель предоставления государственных услуг с помощью технологии "одного окна" непосредственным образом ориентирована на упрощение процедуры обращения в органы государственной власти и минимизацию времени, потраченного гражданином на эти цели. Учитывая комплексный характер функций, реализуемых органами государственной власти, необходимость взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (особенно с учетом процесса передачи полномочий на муниципальный уровень и наоборот), на региональном уровне необходимо не только воспринять рекомендованную федеральным центром модель в отношении функций и услуг, урегулированных регламентами органов исполнительной власти субъектов Федерации, но и предусмотреть участие региональных органов исполнительной власти в процессе оказания публичных услуг органами местного самоуправления.

Во многих субъектах Федерации в данном направлении достигнуты значительные результаты<sup>17</sup>.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р<sup>18</sup> должен быть создан не только перечень общественно значимых массовых государственных услуг, включающий описание процедур их оказания, но и предусмотрена разработка на его основе единой информационно-справочной системы.

На уровне субъектов РФ пока имеется незначительное количество актов, устанавливающих более или менее полный перечень государственных услуг, а при отсутствии норм материального права качественно урегулировать процедурные моменты невозможно<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Так, распоряжением губернатора Тульской области от 26 мая 2006 г. № 628-рг утверждены основные направления действий по реализации административной реформы в Тульской области на 2006-2008 гг., в частности, предусмотрена разработка регламента "Порядок работы органов исполнительной власти в режиме "одного окна" (Вестн. Администрации Тульской области. 2006. № 2 (34)).

<sup>18</sup> О Концепции административной реформы ...

<sup>19</sup> См., например: О Едином реестре государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан, и порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 октября 2006 г. № 526 // Сб. постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2006. № 40. Ст. 1064.

В целях унификации и координации регулирования процедур предоставления государственных услуг на уровне субъектов Федерации необходимо стремиться к созданию общих моделей административных процедур, которые могли бы быть использованы как шаблон, схема для регламентирования административных процедур при оказании конкретных публичных услуг различными органами власти.

Для того чтобы государственные услуги стали массовыми и востребованными со стороны населения, процедуры их предоставления должны быть простыми и понятными для пользователей. В этом случае удастся преодолеть ведомственную разобщенность и ликвидировать мно-

гочисленные очереди в различные инстанции. Кроме того, необходимо обеспечить надежное взаимодействие ведомственных баз данных, в особенности тех, в которых фиксируется возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей граждан и организаций. Для обеспечения прозрачности деятельности госорганов сервисы электронного государства должны обеспечить юридически значимую фиксацию событий, связанных с обработкой и предоставлением информации. Таким образом, станет возможным осуществление контроля со стороны гражданского общества за правомерностью действий должностных лиц при соответствующей поддержке высшего государственного руководства.

*Поступила в редакцию 08.10.2009 г.*