В.А. Лукина

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ЕГО ПОВЫШЕНИЯ

ЛУКИНА Вера Александровна – аспирантка кафедры социологии РАГС (e-mail: vera_lukina@mail.ru)

Аннотация. *Анализируется политика Российской Федерации в сфере предоставления государственных услуг населению, развитие и повышение их качества.*

Ключевые слова: *качество государственных услуг, открытость деятельности органов власти, принцип «одного окна», электронное правительство.*

Конституционной предпосылкой ориентации деятельности органов власти Российской Федерации на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности являются ст. 2 Конституции Российской Федерации, фиксирующая, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а также ст. 7, согласно которой государственная служба, являясь механизмом реализации функций государства, должна осуществлять политику, направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, т. е. служить своеобразным инструментом реализации потребностей граждан.

Принятый Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» призван урегулировать отношения, возникающие в связи с предоставлением услуг федеральными и региональными органами исполнительной власти, местного самоуправления, а также органами внебюджетных фондов. Предполагается, что подзаконными актами федерального, регионального и местного уровня будут утверждены перечни необходимых и обязательных услуг, а также размер платы за их предоставление. Закон определяет основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, в частности:

правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия;

заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;

правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;

открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;

доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию подчеркивается, что государственные учреждения могут и должны заниматься оказанием государственных услуг.

Осуществляемые в Российской Федерации административная и бюджетная реформы, реформа государственной службы, нацелены на улучшение качества государственных услуг. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008гг., одобренной Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, предусмотрено повышение удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, оказываемых государственными органами власти и муниципального управления. Поставлена задача разработать и утвердить стандарты государственных услуг, оказываемых органами государственной власти, освободить властные органы от избыточных и препятствующих развитию предпринимательства функций, модернизировать систему информационного обеспечения деятельности государственных органов, а также осуществить ряд иных мероприятий.

Изменения, внесенные Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2008 года № 157-р в Концепцию административной реформы, предусматривали продолжение проведения реформы в 2009 и 2010 гг. В частности, планировалась работа по следующим основным направлениям совершенствования государственных услуг:

1) создание многофункциональных центров на территориях субъектов РФ, обеспечивающих предоставление комплекса государственных услуг

государственными органами исполнительной власти (ОИВ) и органами местного самоуправления в режиме «одного окна»;

2) «переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде, включая создание:

системы региональных порталов государственных услуг, объединяющих в единое информационное пространство данные о государственных услугах, оказываемых как федеральными ОИВ, так и ОИВ субъектов РФ, обеспечивающих любому пользователю сети Интернет простой и эффективный поиск информации и ее предоставление, включая дистанционное (либо частично дистанционное), получение услуг с использованием электронных документов, удостоверенных электронной цифровой подписью;

единого федерального сайта (портала) государственных услуг в сети Интернет, объединяющего в единое информационное пространство данные о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти;

общероссийского государственного информационного центра, обеспечивающего взаимодействие информационных систем ОИВ между собой, с информационными системами органов местного самоуправления и иными информационными системами для оказания государственных услуг гражданам и организациям.

телефонных центров (*call*-центров), позволяющих гражданам по единому многоканальному телефону получить информацию по необходимым им государственным услугам, о месте и порядке их предоставления.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривает получение государственной услуги при помощи универсальной электронной карты, которая будет представлять собой документ, удостоверяющий личность. Специальные электронные приложения позволят получать с помощью такой карты банковские услуги, а также услуги, связанные с обязательным медицинским и пенсионным страхованием.

Бюджетная реформа, внедряющая принципы бюджетирования, ориентированного на результат, также имела целью повысить качество предоставления государственных услуг. В новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации был введен новый механизм управления государственными и муниципальными услугами – государственное (муниципальное) задание. Оно представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. Введение нормы об установлении государственного (муниципального) задания обуславливает необходимость формирования четких требований к качественным и количественным показателям оказания государственных (муниципальных) услуг, в том числе путем разработки стандартов качества и административных регламентов предоставления услуг.

Федеральный закон от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» ориентировал на рационализацию управления бюджетной сферой и повышение внебюджетного финансирования деятельности государственных учреждений. В России принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Цель этого Закона – улучшить обслуживание населения, повысить качество услуг в образовании и в других социально значимых сферах. В существующем правовом статусе, как сказано в пояснительной записке к законопроекту, у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к оптимизации и повышению эффективности, что вызвано в первую очередь сметным финансированием от фактически сложившихся расходов. Чтобы такие стимулы появились, закон предусматривает изменение правового положения бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов. В частности, он изменяет механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объемом прав – они переводятся со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания. Бюджетным учреждениям предоставляется право заниматься приносящей доходы деятельностью с поступлением доходов в самостоятельное распоряжение. Расширяются их права по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного (перечень устанавливает орган публичной власти – учредитель соответствующего учреждения). Предлагаемые в законе меры потребуют реформирования 328 тыс. бюджетных учреждений, в том числе 25 тыс. федеральных и 303 тыс. региональных и муниципальных бюджетных учреждений.

Реформа государственной службы в России, направленная на создание эффективного и профессионального правительства, нацелена также на повышение мотивации государственных служащих к качественному оказанию услуг населению. Указы Президента РФ от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 28 апреля 2008 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 года № 1313-р «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» способствуют повышению ответственности региональных органов власти за улучшение качества жизни россиян.

В результате административного реформирования государственные ведомства были разделены на три категории: правоустанавливающие, правоприменительные и контрольно-надзорные, статус которых предопределял функциональную ответственность соответствующих структур. Регламентировано содержание работы каждого ОИВ: уточнены и ограничены функции исполнительных структур, перераспределены от феде-

ральных ОИВ на уровень субъектов Федерации, муниципалитетов, а также в пользу гражданского общества и бизнеса. В сфере социальных услуг все активнее действуют некоммерческие организации (НКО), представляющие собой относительно устойчивый, динамично развивающийся социальный институт: если в 2000 г. было зарегистрировано 275 тыс. НКО, то в 2006 г. их насчитывалось уже 665 тыс.; только за последние три года доход от продажи некоммерческими организациями социальных услуг населению увеличился в 2,5 раза. Эксперты констатируют, что некоммерческие организации, создав определенный круг реципиентов своих социальных услуг, выходят на качественно новую ступень своего развития, которая предполагает расширение круга их социальной деятельности, вовлечение в него широких масс населения, а также взаимодействие с органами власти и бизнесом.

Описаны в формализованной форме процедуры предоставления государством услуг гражданам и организациям в административных регламентах исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Фактически административный регламент разрабатывается под принимаемый в его составе стандарт. Некоторые ведомства разработали и поместили в сети Интернет стандарты оказания услуг[1]. Согласно Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственные органы, предоставляющие услуги, должны будут размещать в Интернете проекты административных регламентов, содержащих порядок и стандарты предоставления услуг. Это создаст возможность для проведения их независимой экспертизы. Частью административного регламента станет стандарт, который установит порядок предоставления каждой конкретной услуги. В стандарте будет указан срок ее предоставления, размер оплаты, исчерпывающий перечень необходимых документов и оснований для отказа в ее предоставлении. Стандарт определит также максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса и порядок досудебного (внесудебного) обжалования действий соответствующего госоргана.

На федеральном уровне утверждена серия национальных стандартов, санитарных норм и правил, типовых правовых актов (например, типовых положений), иных установленных на федеральном уровне общих требований к оказанию той или иной услуги, обязательных либо рекомендованных к применению в Российской Федерации на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления, всеми организациями. Названные документы учитываются при разработке стандартов качества оказания услуг.

В рамках реализации мероприятий административной реформы с 2005 г. в Российской Федерации создаются многофункциональные цен-

[1] См., например: Стандарт качества оказания государственной услуги «Предоставление высшего профессионального образования в образовательных учреждениях, находящихся в ведении Воронежской области».

тры (МФЦ), предоставляющие государственные (муниципальные) услуги в режиме «одного окна».

Целями создания МФЦ являются:

упрощение процедур получения гражданами и юридическими лицами массовых общественно значимых государственных и муниципальных услуг за счет реализации принципа «одного окна»;

сокращение сроков предоставления массовых общественно значимых государственных и муниципальных услуг;

повышение комфортности получения гражданами и юридическими лицами массовых общественно значимых государственных и муниципальных услуг;

противодействие коррупции, ликвидация рынка посреднических услуг при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

повышение удовлетворенности получателей государственных и муниципальных услуг их качеством;

повышение информированности граждан и юридических лиц о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг.

Основные принципы деятельности МФЦ:

реализация принципа «одного окна» при предоставлении услуг;

нецелесообразность затребования у гражданина документов и информации, имеющихся в распоряжении органов власти, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;

взаимодействие органов власти и организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с утвержденными административными регламентами;

обеспечение комфортности получения гражданами государственных и муниципальных услуг;

модернизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на основе использования информационно-коммуникационных технологий;

обеспечение безвозмездного предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ (за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

Таким образом, успешное внедрение МФЦ позволяет существенно сократить сроки получения государственных и муниципальных услуг населением, количество предоставляемых гражданином или организацией документов, повысить комфортность получения государственных и муниципальных услуг, упростить административные процессы в части оказания государственных и муниципальных услуг, повысить удовлетворенность населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и сократить уровень административных барьеров для предпринимательства.

В одних субъектах РФ уже внедрен институт МФЦ, в других – работа по их созданию, в том числе в рамках проекта по федеральному софинансированию создания региональных МФЦ, продолжается.

В г. Москве, где предоставляется около 500 видов разных документов, включая разрешения, свидетельства, сертификаты, согласования и т. д., серьезная работа по создание центров обслуживания населения и организаций по принципу «одного окна» проводится на территории административных округов и районов. Правительство Москвы создало Комитет государственных услуг г. Москвы. За период с 2003 г. в столице создана серьезная нормативно-правовая база работы органов исполнительной власти и городских организаций по выдаче документов заявителя, включая регламенты подготовки документов. Составлен Единый реестр документов. В целях решения задач комплексного совершенствования системы предоставления государственных услуг принято Постановление правительства Москвы от 24 июня 2008 года №554-ПП «О Городской целевой программе по созданию окружных и районных центров обслуживания населения и организаций по принципу «одного окна» на территории города Москвы на 2009-2011 гг.». Городская целевая программа предусматривает строительство 123 центров обслуживания населения в районах и 10 центров обслуживания населения в округах. Районные подразделения отраслевых органов исполнительной власти, как правило, ориентированы на работу с физическими лицами, а окружные подразделения отраслевых органов власти, работающие на уровне административных округов, в первую очередь взаимодействуют с юридическими лицами.

Реализация городской целевой программы началась с проведения эксперимента, в ходе которого были созданы три окружных центра на территории Юго-Западного, Центрального и Зеленоградского административных округов, а также районный центр в Юго-Восточном административном округе[1]**.** При вводе в эксплуатацию центров обслуживания населения как окружного, так и районного уровней, количество служб «одного окна» уменьшалось практически в шесть раз. Это свидетельствует в пользу более высокой эффективности работы центров по сравнению со службами «одного окна». Число последних в настоящее время в городе достигает 620, ими выдается около 400 видов документов.

Информационное сопровождение оказания услуг москвичам обеспечивают префектуры и управы административных округов. В настоящее время на официальном сайте правительства Москвы (http://www.mos.ru/) имеется раздел «одно окно», который содержит перечень органов испол-

[1] См.: Совершенствование системы предоставления государственных услуг в г. Москве, в том числе с использованием современных информационных технологий. Интернет-интервью Председателя Комитета государственных услуг города Москвы А.В.Степанова/ Информационное агентство «ГАРАНТ» //*C:\Documents and Settings\Administrator\My Documents*\государственные услуги\Мониторинг СМИ Комитет государственных услуг города Москвы.htm

нительной власти города, выдающих разрешительные документы, единый реестр документов. Можно ознакомиться с порядком взаимодействия с органами власти по получению того или иного разрешительного документа, получить какие-то информационные консультации и т.д.[1]. В соответствии с постановлением правительства Москвы от 22 июля 2008 года № 590-ПП введена в эксплуатацию информационная система «Электронная приемная», позволяющая подать заявку на оформление некоторых документов, в частности, удостоверение многодетной семьи и единый платежный документ, единый жилищный документ. Информационная система позволяет также получить консультацию, посмотреть выданные документы, проверить статус своего обращения, задать вопросы и т. д.

В связи с происшедшими переменами в административных структурах Москвы на уровне города и муниципальных образований в конце 2010 г., ожидается ощутимое повышение качества государственных услуг, прежде всего, за счет открытости деятельности государственных и муниципальных органов власти, что, несомненно, послужит примером для страны.

В целом в Российской Федерации построение электронного правительства *(e-government)* началось в 2002 г., когда была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия». Разработаны и приняты нормативно-распорядительные документы, в соответствии с которыми должны быть созданы порталы государственных услуг субъектов Федерации. Создан информационный портал федеральных государственных услуг – *gosuslugi.ru*. Органы власти поддерживают свои сайты в Интернете, в том числе сайты Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств, интернет-сайт «Приоритетные национальные проекты». Развиваются элементы электронного правительства в регионах России. В большинстве субъектов РФ внедряется инфраструктура общественного доступа к информационным ресурсам и услугам органов управления, в частности, в рамках таких социальных проектов, как «Интернет в каждый дом», «Киберпочта», «Компьютер в каждый дом», через развитие сети центров доступа к сети Интернет прежде всего на базе публичных библиотек.

Список литературы

Алескеров, Ф.Т., Головщинский, К.И., Клименко, А.В. Оценки качества государственного управления. – М.: ГУВШЭ, 2006.

Manning, N, Pfrison, N. International Public Administration Reform: Implikations for Russian Federation. – World Bank. – 2003. – February.

© Лукина В.А., 2010

[1] См.: Совершенствование системы предоставления государственных услуг в городе Москве, в том числе с использованием современных информационных технологий. Иинтернет-интервью Председателя Комитета государственных услуг города Москвы А.В. Степанова .