DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-6-27-35

Повышение качества государственных услуг как приоритет реформирования государственной службы

ГЕОРГИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ БОРЩЕВСКИЙ, **кандидат исторических наук, государственный советник Российской Федерации 3 класса,**
Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Российская Федерация, 125009, Москва, ул. Охотный ряд, 1). E-mail: bga@duma.gov.ru

Аннотация: Статья посвящена вопросам оказания государственных услуг как одному из аспектов административной реформы. Автор рассматривает специфику, развитие и законодательное обеспечение административной реформы и приходит к выводу о начале ее нового этапа и постепенного внедрения методов и инструментов «нового государственного управления». Отмечается, что конечным потребителем, способным дать оценку степени эффективности государственных услуг, является гражданин. Удовлетворенность людей взаимодействием с государством и стала основным «побудителем» повышения качества оказания государственных услуг. Внедрение системы государственных услуг в России способствовало выработке новой культуры взаимодействия власти и общества. Пришло время распространить этот опыт на весь кадровый состав государственной службы, включая тех служащих, которые непосредственно не вовлечены в оказание услуг гражданам. Речь идет об ориентации служебной деятельности на конкретные, измеримые и общественно значимые результаты. Подобный подход, кроме повышения удовлетворенности граждан, позволяет значительно повысить мотивацию государственных служащих, заинтересовать их в качественном исполнении своих обязанностей. Создание многофункциональных центров «Мои документы» указывает вектор для реформирования гражданской службы – это преодоление ведомственной разобщенности, замкнутости системы госслужбы, включение различных общественных групп и профессиональных сообществ в оценку результативности госаппарата. Кроме того, «цифровизация» государственных услуг существенно сокращает их возможную коррупциогенность, тем самым делая государство более транспарентным.
Ключевые слова: государственная служба, государственные услуги, административный регламент, общественная оценка, реформа, эффективность

Статья поступила в редакцию 8 декабря 2017 года.

Борщевский Г.А. Повышение качества государственных услуг как приоритет реформирования государственной службы. *Государственная служба.* 2018. № 6. С. 27–35.

IMPROVING THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES AS A PRIORITY OF PUBLIC SERVICE REFORM

GEORGY A. BORSCHEVSKY, **Cand. Sci. (History), State Counselor of the Russian Federation,**
State Duma of the Russian Federation (1, Okhotny Ryad St., Moscow, Russian Federation, 125009). E-mail: bga@duma.gov.ru

Abstract: The article is devoted to the provision of public services as one of the aspects of administrative reform. The author considers the specificity, development and legislative support of administrative reform and comes to the conclusion about the beginning of its new stage and gradual introduction of methods and tools of ‘new public administration’. It is noted that the final consumer, able to assess the effectiveness of public services, is a citizen. People’s satisfaction with interaction with the state has become the main ‘driver’ of improving the quality of public services. The introduction of the system of public services in Russia contributed to the development of a new culture of interaction between government and society. The time has come to extend this experience to the entire public service workforce, including those who are not directly involved in the provision of services to citizens. This refers to the orientation of performance towards concrete, measurable and socially significant results. Such an approach, in addition to increasing the satisfaction of citizens, can significantly increase the motivation of civil servants to interest them in the quality of the performance of their duties. The creation of multifunctional centers ‘My Documents’ indicates a vector for reforming the civil service - it is overcoming the departmental disunity, closure of the civil service system, the inclusion of various social groups and professional communities in assessing the effectiveness of the state apparatus. In addition, the ‘digitalization’ of public services significantly reduces their potential corruption, thus making the state more transparent.
Keywords: civil service, public goods and services, administrative regulation, public evaluation, reform, efficiency

The article was received on December 8, 2017.

Borschevsky G. A. Improving the quality of public services as a priority of public service reform. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. No. 6. P. 27–35. In Russian

Введение

Современный уровень развития социально-экономических отношений характеризуется доминирующей ролью сферы услуг, интенсификацией научно-технического прогресса и интеграцией субъектов экономической деятельности. Центральным звеном развития сферы услуг являются люди как потребители и как носители человеческого капитала, выступающего важнейшим фактором роста экономики. Деятельность субъектов направлена на максимальное удовлетворение потребностей в определенных услугах. Роль государства в сервисной сфере сводится, с одной стороны, к регулированию сферы услуг, а с другой стороны, к предоставлению широкого набора государственных услуг гражданам.

В теоретических работах зарубежных авторов, посвященных внедрению концепции государственных услуг, указывается на то, что уровень качества услуг зависит от используемых методов управления и от господствующей модели государственной службы. Так, британский эксперт М. Барбер выделяет три подхода к реформированию государственных услуг:

– директивное управление;

– квазирынки;

– децентрализация и прозрачность [Barber, 2007].

Наиболее эффективным методом перехода от неудовлетворительного качества к удовлетворительному является директивное управление и жесткий контроль. Именно по такому пути пошел в 2000-е годы российский законодатель, когда в условиях отсутствия сервисной культуры в органах власти сделал ставку на разработку четких стандартов оказания государственных услуг. Однако после достижения первого успеха директивные методы не обеспечивают устойчивой поддержки внедренных нововведений со стороны исполнителей, так как при таком подходе отсутствуют стимулы для проявления инициативы. Сохранение темпов реформы при директивном управлении требует постоянного вмешательства первых лиц – «ручного» режима управления. Ослабление централизованного контроля приводит к потере интереса продолжать начатое дело.

Инициатива агентов является ресурсом, который необходимо использовать. Квазирынки, по терминологии М. Барбера, позволяют создать среди исполнителей искусственную конкуренцию по поводу оказываемых ими услуг (например, ограниченная сумма премий распределяется между лучшими исполнителями той или иной услуги по итогам отчетного периода). «Децентрализация и прозрачность» – третий этап развития концепции государственных услуг, при которой пользователи оценивают качество оказанных услуг и мотивируют этим исполнителей повышать результативность своей работы [Barber, 2007].

Специфика концепции государственных услуг в России

Следует отметить, что именно внедрение государственных услуг происходит наиболее последовательно и с лучшими результатами среди всех реформ в сфере управления в России за последние 10–15 лет. Причина этого видится в том, что государственные услуги представляют собой ту часть деятельности государственных служащих, к которой лучше всего могут быть применены технологии «нового государственного управления». Данные технологии составляли идеологию управленческих реформ последних десятилетий, и в части государственных услуг цель и предмет реформы максимально совпали. В других элементах государственной службы этого не произошло, поэтому реформы буксуют. Выход из этого положения может быть найден через новую модель государственной службы, построенную на более актуальных принципах, чем «новое государственное управление».

В подобном качестве рассматривается концепция «общественно-государственного управления» (Governance), которая включает в себя ключевые характеристики:

сотрудничество и совместная работа граждан и власти (Participatory);

признание верховенства права (Rule of Law);

прозрачность власти и ее решений (Transparency);

отзывчивость реагирования, оперативность (Responsiveness);

ориентация на консенсус (Consensus Oriented);

равенство и отсутствие дискриминации (Equity and Inclusiveness);

результативность, эффективность и экономичность (Effectiveness and Efficiency);

подотчетность власти гражданам (Accountability)[1].

Понятие «услуги» впервые появилось в российском законодательстве в статьях 8 и 74 Конституции РФ 1993 года. В 1998 году это понятие введено в статью 128 Гражданского кодекса Российской Федерации. В статье 6 Бюджетного кодекса упоминаются государственные (государственно-муниципальные) услуги. В 2001 году в Концепции реформирования государственной службы указано, что государственные услуги оказывают государственные служащие.

Однако полноценное правовое регулирование государственных услуг началось лишь в 2010 году, когда был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Закон изменил всю правовую концепцию отношений между обществом и властью, заложив основу для построения модели клиент-ориентированного государства в России.

Следует отметить, что понимание государствен-

1 What is Good Governance? / UNESCAP [Электронный ресурс]. http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm

ных услуг в российском законодательстве отличается от зарубежных стран. Государственные и муниципальные услуги могут оказываться исключительно органами государственной (преимущественно исполнительной) власти и органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами, а также государственными корпорациями Росатом и Роскосмос. Другие организации могут оказывать государственные услуги лишь по специальному поручению органов власти. Иными словами, публичные услуги социальных, жилищно-коммунальных, транспортных и иных организаций, даже находящихся в государственной (муниципальной) собственности и финансируемые из средств бюджета, не являются государственными услугами [Борисов, 2015].

Государственные услуги оказываются только в заявительном порядке, финансируются за счет государственного бюджета в размере, необходимом для того, чтобы обеспечить требования стандартов государственных услуг. Они предоставляются гражданам на бесплатной основе, но этим не отменяется выплата государственных пошлин, установленных законодательством Российской Федерации. Предусмотрена возможность оказания государственных услуг в электронном виде. В этой части законодательство о госуслугах корреспондирует с федеральной программой «Информационное общество» на 2011–2020 годы.

Государственные услуги и реформирование государственной службы

Административная реформа – комплекс преобразований, направленных на повышение эффективности системы государственного управления – является связующим звеном между государственной службой и концепцией государственных услуг. Если прежде государственные органы и государственные служащие составляли верхнее звено в иерархии общества, то в современных условиях они рассматриваются как равноправные участники управленческого цикла, наряду с бизнесом и населением, и реализуют в обществе координирующие функции, а не функции власти.

Инициаторами отечественных реформ изучался передовой зарубежный опыт. В частности, в Великобритании в 1990-е годы была принята программа по модернизации государственного управления, так называемая «Белая книга», и десятилетняя программа «Хартия граждан», которые призваны были повысить стандарты качества государственных услуг, улучшить организацию и распределение услуг. Эти документы предусматривали новый механизм регулирования государственных услуг, включающий: общий план по расходам на оказание услуг; показатели улучшения услуг; порядок мониторинга качества услуг; создание группы по производительности в сфере государственных услуг в составе экспертов из государственного и частного сектора; публикацию ежегодного отчета для парламента и населения, обобщающего полученные результаты [Лукина, 2011].

В странах Центральной и Восточной Европы, проводивших аналогичные реформы, их основными целями являлись:

– создание эффективной системы административно-государственного управления;

– приватизация значительной части государственной собственности;

– дифференциация видов государственных органов по функциям управления и оказания услуг;

– демократизация общественной жизни;

– децентрализация и дерегулирование;

– реформирование государственной службы на принципах профессионализации и открытости.

В настоящее время в мире появляется новое понимание места государства в обществе. Опыт показывает, что это длительная сложная работа, требующая усилий всего общества и открытости власти для диалога с ним. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям.

Административная реформа в постсоветской России прошла ряд этапов. В первый период 1991–1999 годов произошло институциональное оформление государственной службы, была осуществлена департизация государственного управления, выработаны основы законодательства в ключевых сферах государственного регулирования.

На втором этапе в первой половине 2000-х годов произошло перераспределение и разграничение полномочий между уровнями власти. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» введена трехуровневая система федеральных органов исполнительной власти. Министерства в ней получили функции планирования и регулирования, службы – правоприменения и надзора, а агентства – оказания государственных услуг. Для осуществления этих мероприятий впервые была произведена оценка количества государственных функций в целях их оптимизации.

В третий период (2006–2010 годы) административная реформа была направлена на противодействие коррупции в системе государственной службы, оптимизацию численности государственных служащих и повышение качества предоставления государственных услуг. Частью этой деятельности стали меры по снижению административных барьеров и избыточного регулирования.

Особенностями административной реформы на данном этапе стали:

четкая программа изменений;

осуществление руководства реформой на высоком политическом уровне;

создание разветвленной сети исследователь-

Рисунок 1. Динамика значений показателя «Удовлетворенность качеством и доступностью государственных услуг» (по данным Всемирного банка)



Источник: здесь и далее составлено автором.

ских, консультационных, обучающих и других поддерживающих структур;

сопровождение реформы применением передовых информационно-коммуникационных технологий;

использование принципа «обратной связи» с потребителями услуг;

поэтапный характер осуществления изменений.

В период с 2011 года по настоящее время административная реформа вступила в четвертую стадию. Приоритеты на данном этапе заданы Указом Президента от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Реализация приоритетов происходит неравномерно. Если значение показателя «Эффективность государственного управления» в России, согласно данным Всемирного банка, возросло с 48 до 51% за 2004–2016 годы, а по показателю «Качество государственного регулирования» – с 30 до 36%, то по показателю уровня коррупции значение снизилось с 28 до 20% за тот же период. На этом фоне динамика показателя доступности и качества государственных услуг была наиболее впечатляющей, как видно на **рисунке 1**.

Достичь подобного успеха оказалось возможным вследствие четкой регламентации требований к качеству оказания каждой услуги. Важнейшую роль в этом сыграли административные регламенты. Административный регламент представляет собой правовой акт государственного органа, ответственного за оказание услуги, в котором определяется весь круг вопросов, связанных с оказанием данной услуги [Киселева, 2012. С. 116–120]. Пользователями административных регламентов являются государственные служащие, вовлеченные в процесс оказания услуги, работники центров госуслуг, контролирующие органы, а также граждане, которым административный регламент позволяет знать свои права при получении услуги.

Структура административного регламента по каждой услуге стандартна и включает: название услуги; наименование органа власти, который непосредственно предоставляет данную услугу; перечень правовых актов; описание результата услуги;

Рисунок 2. Порядок предоставления государственной услуги



описание круга заявителей. Обязательной частью регламента является стандарт предоставления услуги. Он содержит требования к информационному обеспечению получателей услуги при обращении за ее получением и в ходе оказания услуги; список граждан, получающих услугу; список документов, которые необходимы для получения услуги; время предоставления услуги; основания, которые являются исчерпывающими, чтобы отказать в оказании услуги; установленные стандарты обслуживания в местах предоставления услуги; режим работы органа, который оказывает услугу. Кроме того, регламентом регулируются структура, этапы и сроки выполнения административных процедур, установленные требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме. Кроме того, установлены способы осуществления контроля качества услуги.

Процесс оказания государственной услуги проиллюстрируем на примере федеральной государственной услуги, оказываемой органами МВД России, по выдаче паспорта гражданина Российской Федерации (**рисунок 2**).

На основании положений административных регламентов по всей совокупности государственных услуг федерального и регионального уровня, а также муниципальных услуг, формируется реестр государственных и муниципальных услуг. Реестр существует как база данных, он имеет как открытую часть, так и закрытую, и постоянно обновляется. В настоящее время в реестр внесено около 5 500 административных регламентов оказания услуг и реализации функций федеральными органами исполнительной власти, более 15 000 региональных услуг и около 80 000 муниципальных услуг [Клименко, Минченко, 2016. С. 7–37]. Реестр структурирован по территориальному принципу (то есть по тем регионам страны, где их можно получить), по ответственным органам (по ведомствам, отвечающим за предоставление каждой услуги) и по уровням (федеральные, субъектов РФ и муниципальные).

Для обеспечения функционирования реестра организуется информационное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Оператором реестра является Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, за вопросы методологии и межведомственный обмен данными отвечает Министерство экономического развития.

Государственные услуги и новая культура государственного управления

Как указывалось ранее, концепция государственных услуг как часть административной реформы предполагает изменение принципов государственного управления в направлении демократизации, децентрализации и открытости. Это означает ограничение монополии государственных органов на осуществление административных процедур. Граждане должны иметь выбор при получении услуг, а также быть защищенными от произвола чиновников в ходе оказания услуг.

Для достижения этих приоритетов первоначально в городе Москве был внедрен принцип «одного окна», предполагающий, что гражданин сдает документы, необходимые для предоставления услуги, и получает готовый результат – правоустанавливающий документ – в одном месте. В дальнейшем этот принцип получил развитие в концепции многофункциональных центров.

Многофункциональный центр предоставления государственных услуг (МФЦ) – это организация, которая, независимо от организационно-правовой формы, отвечает установленным требованиям и уполномочена на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме по принципу «одного окна». С 2016 года МФЦ, первоначально созданные в Москве, действуют на всей территории России под названием «Мои документы». МФЦ предоставляют более 50 различных услуг по направлениям социальной поддержки населения, регулирования предпринимательской деятельности и подтверждения гражданско-правового статуса заявителя. В 2016 году на территории страны действовало более 2,5 тысяч центров и более 10 тысяч офисов оказания государственных услуг, охватывающих более 94% населения [Пушкарная, 2015. С. 155–160].

В соответствии с типовым положением, структура МФЦ включает сектор информирования, сектор ожидания, сектор приема заявителей и контрольно-аналитический отдел. Существует несколько типов МФЦ:

– городской – предполагает создание головного офиса МФЦ в центре городского округа, осуществляющего консультирование по вопросам предоставления услуг, прием документов от заявителей, обработку принятых документов, взаимодействие с органами, оказывающими услуги, предоставление результатов оказания услуги заявителям;

– районный – предполагает создание головного офиса МФЦ в административном центре муниципального района, осуществляющего консультирование по вопросам предоставления услуг, прием документов от заявителей, прием документов от центров доступа МФЦ, обработку принятых документов, взаимодействие с органами, оказывающими услуги, предоставление результатов оказания услуги заявителям, направление результатов оказания услуги центрам доступа МФЦ;

– мегаполис – представляет собой сетевую организацию, предполагающую отсутствие головного офиса МФЦ; весь спектр функций осуществляется филиалами МФЦ, расположенными в каждом районе города, в которые заявитель может обратиться независимо от места регистрации.

Организацией деятельности МФЦ занимаются органы государственной власти субъектов, и данная деятельность осуществляется за счет бюджетных средств[2]. Регионы обладают правом выбора централизованной или децентрализованной модели построения сети МФЦ при определении оптимального механизма финансирования организации предоставления федеральных, региональных и муниципальных услуг. Сами МФЦ не являются органами государственной власти или их подразделениями. Это автономные организации, операторы которых определяются на конкурсной основе и осуществляют прием от заявителей, обработку заявок на оказание государственных услуг, передают их в органы власти, после чего обеспечивают передачу заявителям готовых документов. Эффективность компаний-операторов определяется удовлетворенностью заявителей качеством обслуживания, а также количеством обслуженных клиентов[3].

Органы государственной власти и местного самоуправления обеспечивают оснащение МФЦ оборудованием и контролируют качество работы операторов МФЦ в период деятельности соглашения с ними. Таким образом, расширяется практика аутсорсинга функций, связанных с публичным управлением. Это является залогом для формирования новой культуры публичного управления в нашей стране, кото-

2 Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

3 Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 года № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

рая призвана носить небюрократический характер.

Еще одним элементом открытости в ходе оказания государственных услуг является создание портала государственных услуг (ПГУ). Это государственная информационная система, которая обеспечивает:

– доступ физических и юридических лиц к информации обо всех видах услуг;

– возможность предоставления услуг в электронной форме;

– рассмотрение обращений граждан, учет мнения граждан о качестве и доступности услуг.[4]

Портал является частью общественной инфраструктуры, которая обеспечивает информационное и технологическое взаимодействие информационных систем, необходимых при предоставлении услуг в электронной форме. Оператором Портала является Министерство связи и массовых коммуникаций РФ.[5]

Информация на Портале выводится в течение одного рабочего дня из Сводного реестра государственных и муниципальных услуг (функций), который, в свою очередь, формируется органами власти и органами местного самоуправления, ответственными за предоставление услуг. Все услуги, которые размещены на Портале, соотнесены с регионами, в которых их можно получить. Первым шагом для получения доступа к полному содержанию Портала является выбор региона. Далее указывается название интересующей услуги и по ней предоставляется информация, содержащаяся в соответствующем административном регламенте, включая срок ее оказания, необходимые документы от заявителя, возможность получения в электронном виде и пр. Для пользования Порталом необходима регистрация.

Портал находится в постоянном развитии: еженедельно появляются новые электронные формы заявлений по государственным услугам, по которым ранее была размещена лишь справочная информация и имелись шаблоны заявлений. Портал доступен любому пользователю сети Интернет и организован таким образом, чтобы обеспечить простой и эффективный поиск информации по государственным и муниципальным услугам [Симагина, Цукарь, 2016. С. 160–171].

В соответствии с действующим законодательством, государственные органы и МФЦ в ходе оказания государственных услуг не имеют права требовать от заявителей информации, которая была ранее предоставлена хотя бы одному государственному органу. Для этого государственные органы и органы местного самоуправления должны иметь возможность обмениваться информацией между собой. Подобный обмен получил название Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Этот процесс обеспечивает федеральная государственная информационная система, предназначенная для организации информационного взаимодействия между информационными системами участников СМЭВ в целях предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме[6].

Участниками Системы межведомственного электронного взаимодействия являются федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов Российской Федерации, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, многофункциональные центры оказания государственных услуг и иные организации. Таким образом, в межведомственное взаимодействие вовлечен весь публичный сектор.

СМЭВ создана для перехода на новый уровень качества предоставления государственных и муниципальных услуг за счет использования общих информационных ресурсов и сокращения времени, необходимого для поиска и обработки информации в электронной форме. Система позволяет обмениваться документами и сообщениями, передавать запросы и сведения, обработанные в информационных системах, а также информацию о ходе выполнения запросов и результатах предоставления государственных услуг.

Особенности использования Системы межведомственного электронного взаимодействия и подключения к ней информационных систем отдельных органов и организаций определяются соглашениями между Минкомсвязью России, являющимся оператором СМЭВ, и органом или организацией, являющейся участником СМЭВ. Чтобы стать участником Системы, необходимо обеспечить разработку электронных сервисов и интерфейсов взаимодействия, предоставить электронный сервис оператору узла СМЭВ, участником которого должна быть данная организация, для проведения регистрации и внесения в реестр электронных сервисов, а также обеспечить наличие защищенного канала связи.

Важное назначение описанной системы, выходящее за рамки новых технологий, состоит в сближении принципов функционирования государственных органов и иных организаций публичной сферы. Это важно для слома межведомственных барьеров и создания целостной системы публичного управления, ориентированной на интересы граждан.

4 Государственные услуги: официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gosuslugi.ru/

5 Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».

6 Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 года № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

Оценка общественной удовлетворенности качеством государственных услуг

Государство как субъект управления призвано обеспечивать удобство в оказании и получении государственных и муниципальных услуг. Именно с этой целью в 2012 году введена универсальная электронная карта (УЭК), представляющая собой ключ доступа к широкому спектру электронных услуг и сервисов – государственных, муниципальных и коммерческих (**рисунок 3**).

Рисунок 3. Сферы предоставления услуг



Универсальная электронная карта содержит персональные данные гражданина, страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования (СНИЛС), номер полиса обязательного медицинского страхования (ОМС), данные электронного банковского приложения, электронную подпись (ЭЦП). Карта позволяет идентифицировать себя для получения государственных, муниципальных и коммерческих услуг, в том числе в медицинских учреждениях и в пенсионной системе, а также подписывать документы с помощью ЭЦП, совершать банковские операции[7].

Расширение практики использования УЭК призвано способствовать реализации принципа «одного окна», улучшить качество государственных услуг, упростить формальные процедуры, повысить информированность граждан о своих правах, развить безналичные расчёты, сократить количество чиновников, сократить расходы коммерческих организаций на содержание фронт-офисов, уменьшить нагрузку на подразделения организаций, которые занимаются расчетами с персоналом и ведением личных дел, создать рынок электронных подписей для физических лиц.

Данный проект рассмотрен в рамках настоящего исследования ввиду того, что необходимость личного обращения в органы власти и МФЦ в настоящее время служит ключевым фактором недовольства граждан, связанным с системой государственных услуг. Респонденты высказываются в пользу перехода к предоставлению большей части услуг полностью в электронном виде. Это будет способствовать расширению вовлеченности граждан, полному решению проблемы очередей в МФЦ (в настоящее время в Москве добились среднего срока ожидания в очереди, равного трем минутам, однако другие регионы не могут пока достичь подобного результата). Кроме того, перевод предоставления услуг в онлайн режим будет способствовать полной реализации антикоррупционного потенциала концепции госуслуг.

Эта концепция изначально имела пользовательский, клиент-ориентированный подход, поэтому оценка качества, доступности и удовлетворённости потребителей является необходимым составным элементом ее реализации. Разработана методика оценки, содержащая такие параметры, как соблюдение стандартов оказания госуслуги, вежливость и доброжелательность сотрудников, доступность, в зависимости от социального статуса и наличия связей, ясность (понятность) процедуры получения услуги, обоснованность количества инстанций для предоставления услуги, профессионализм и компетентность сотрудников, доступность технической инфраструктуры, обоснованность количества документов, скорость обслуживания, полнота информации об услуге, дополнительные разъяснения, возможность выразить свое мнение, подать жалобу, приемлемость стоимости услуги (для платных услуг), доступность электронных услуг, удовлетворенность результатами рассмотрения жалобы, доступность услуги через мобильные устройства. По этим критериям проводится регулярный мониторинг качества оказания услуг. Результаты мониторинга доступны в детализации по ведомствам, оказывающим услуги, по МФЦ, по регионам страны, по уровням услуг и т.д.

В среднем, по данным на начало 2016 года, уровень удовлетворенности всеми видами услуг в России составил 87%. Президентом поставлена задача довести этот показатель до 90 % в 2018 году.

Респондентами были оценены такие параметры услуг, как соблюдение стандартов оказания услуг (88%), вежливость и доброжелательность сотрудников МФЦ (87%), доступность услуг независимо от социального статуса потребителя и наличия связей (87%), оптимальность процедуры (86%), уровень обслуживания в МФЦ (86%), а также сроки получения услуги (86%).

Потребители были менее удовлетворены полнотой и доступностью информации об услугах, возможностью получить дополнительную информацию об услуге (84%) и доступностью услуг (83%). Также невысоко была оценена доступность платных услуг по их стоимости (82%). Менее всего потребителей устраивает результативность рассмотрения жалоб (78%) и доступность электронных услуг (79%)[8].

7 Универсальная электронная карта: официальный сайт Режим доступа: http://www.uecard.ru/

8 По данным мониторинга Минэкономразвития России в 2016 году // http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/2016010402

Наличие коррупции при оказании услуг оценивалось по шкале от 1 до 9, где 9 баллов – максимальная оценка отсутствия коррупции. В среднем по данному параметру услуги были оценены на 7,7 баллов.

Изучение рейтинга в разрезе отдельных услуг показывает, что практически все оказываемые в настоящее время государственные и муниципальные услуги получили оценки выше 75%, а 10 из 33 оцениваемых услуг получили оценки выше 90%. Самая низкая удовлетворенность потребителей (78–79%) отмечена у услуг по выдаче и продлению виз на въезд и транзит через территорию России, а также по выдаче лицензии на строительно-монтажные работы.

Эти данные подробно анализируются как Министерством экономического развития РФ, отвечающим за развитие концепции государственных услуг в России в целом, так и руководителями федеральных органов исполнительной власти. В 2012 году было введено рейтингование территориальных подразделений федеральных органов по уровню оказания государственных услуг, входящих в сферу их компетенции. В отношении руководителей территориальных органов, пользователи услуг которых оценили их качество и доступность менее чем на 50%, рассматривается вопрос о досрочном расторжении срочного служебного контракта. При оценивании качества услуг от 50 до 75% руководители территориальных органов не получают продвижения по службе и премии. Наконец, при оценивании качества и доступности услуг на уровне от 75 до 100% руководителям выплачиваются премии по итогам года, и рассматривается вопрос об их повышении в должности.[9]

Подобный подход меняет отношение государственных служащих к своей деятельности. Если традиционно ключевым критерием успеха служебной карьеры было следование инструкциям и удовлетворенность непосредственного начальства, то теперь впервые появился механизм, увязывающий воедино карьерный рост и оплату труда чиновников с конечными результатами их деятельности – удовлетворенностью граждан качеством и доступностью оказываемых государственных услуг. Говорить о переломе в кадровой политике государства в этой связи пока рано, так как отсутствует достаточная статистика по вопросу применения данной нормы законодательства. Однако, как первый шаг, это не может не радовать.

Государственная служба в России долгое время была в правовом и организационном отношении отделена от общества, противопоставлена ему. Представители власти воспринимались гражданами и сами воспринимали себя, как особую касту, служащую «высшим» целям и потому незаинтересованную взаимодействовать с людьми, слушать их. Вместо слов «люди», «граждане» в чиновничьем лексиконе на долгие годы утвердился обезличенный термин «население». Внедрение концепции государственных услуг ломает многие стереотипы государственной службы.

Заключение

Подводя итоги краткого обзора, следует резюмировать, что концепция государственных услуг представляет собой нечто большее, нежели просто одно из направлений деятельности современного государства. Это начало новой парадигмы государственного управления.

Во-первых, взаимодействие с гражданами передано в МФЦ «Мои документы», не являющиеся органами власти и укомплектованные негосударственными служащими. То есть к исполнению публичных фикций на равных правах допущены негосударственные субъекты.

Во-вторых, для оказания государственных услуг необходимо активное межведомственное взаимодействие, обмен информацией. Это способствует ломке административных барьеров, включению в обмен данными, помимо государственных органов, также и иных участников. Это создает предпосылки для перехода от государственного управления к публичному, общественному управлению.

В-третьих, происходит переориентация деятельности государственных служащих с обеспечения внутренних процессов в органах власти на внешний конечный результат – удовлетворенность граждан. Конечно, качественное оказание услуги клиенту – это еще недостаточное основание эффективности государства. Большая часть госслужащих не вовлечена в оказание услуг. Однако административная реформа в России не зря началась именно с внедрения госуслуг, они составляли ее идейную основу.

Эксперты отмечают, что главная трудность внедрения принципов «нового государственного управления» на государственной службе в России состоит в том, что элементы децентрализации внедрялись без освоения базовых принципов этики [Клименко, 2014. С. 8–51]. Гражданское общество и демократическая культура являются тем базисом, на котором могут прижиться информационная открытость и улучшение качества услуг. Внешнее же копирование западных приемов менеджеризма без учета реального контекста не может привести к

9 Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 года № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

прочному успеху. Главный успех в плане реформирования государственной службы в духе «нового государственного управления» в 2000-е годы был связан со стандартизацией – внедрением административных и должностных регламентов. Это является элементом директивного управления, который наиболее точно вписался в существующую систему государственного управления. В этой связи повышение открытости является сегодня приоритетной задачей.

Приоритетами дебюрократизации на современном этапе являются децентрализация управления, оптимизация организационной структуры и функций государственного аппарата; переход от управления затратами к управлению результатами; расширение практики использования методов программно-целевого планирования; систематическое обновление кадрового состава аппарата управления в направлении его рационализации; овладение современными информационными технологиями; борьба с коррупцией в аппаратной среде.

Система открытого правительства призвана нейтрализовать всесилие бюрократии путем объединения усилий всех уровней и ветвей власти, ученых-экспертов, общественных деятелей, представителей бизнеса и наиболее авторитетных структур гражданского общества. Иными словами – всех, кто готов участвовать в процессе реального управления государством, в подготовке и экспертизе важнейших планов и программ. Сегодня такие формы особенно необходимы, ибо существующие механизмы разработки проектов и принятия управленческих решений, обеспечения прочных обратных связей не всегда позволяют качественно решать ключевые задачи социально-экономического развития страны.

Внедрение системы государственных услуг в России способствовало выработке новой культуры взаимодействия власти и общества. Пришло время распространить этот опыт на весь кадровый состав государственной службы, включая тех служащих, которые непосредственно не вовлечены в оказание услуг гражданам. Речь идет об ориентации служебной деятельности на конкретные, измеримые и общественно значимые результаты. Создание многофункциональных центров «Мои документы» указывает вектор для реформирования гражданской службы – это преодоление ведомственной разобщенности, замкнутости системы госслужбы, включение различных общественных групп и профессиональных сообществ в оценку результативности государственного аппарата.

Литература

Борисов А. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). М.: Litres, 2015. 125 с.

Киселёва К.В. Сущность административных регламентов осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг. *Вестник МГУ*. 2012. № 1. С. 116–120.

Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. № 3. С. 8–51.

Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 1. С. 7–37.

Лукина В.А. Государственные услуги в России и за рубежом: монография. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. 148 с.

Пушкарная Г.А. Проблемы финансирования предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров. *Science Time*. 2015. № 8 (20). С. 155–160.

Симагина О.В., Цукарь С.С. Технология персонализации как метод повышения информационной доступности государственных услуг. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2016. № 1. С. 160–171.

Barber M. Instruction to deliver: Tony Blair, public services и the challenge of achieving targets. 2007. London: Politico's, XIII, 418. 370 p.

References

Barber M. Instruction to deliver: Tony Blair, public services и the challenge of achieving targets. 2007. London: Politico's, XIII, 418. 370 p. In English

Borisov A. Commentary to the Federal Law of July 27, 2010 No. 210-FZ 'On the organization of provision of state and municipal services' (itemized). Moscow, 2015. In Russian

Kiseleva K. V. The essence of administrative regulations for the implementation of public functions and the provision of public services. *Vestnik MGU*. 2012. № 1. P. 116-120. In Russian

Klimenko A. V. Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija*. 2014. № 3. P. 8-51. In Russian

Klimenko A. V., Minchenko O. S. Powers, functions and services of the executive: correlation, classification and main characteristics. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenija*. 2016. № 1. P. 7-37. In Russian

Lukina V. A. Public services in Russia and abroad: monograph. Moscow, 2011. In Russian

Pushkarnaya G. A. Problems of financing the provision of state and municipal services on the basis of multifunctional centers. *Science Time*. 2015. No. 8 (20). P. 155-160. In Russian

Simagina O. V., Tsukar S. S. Technology of personalization as a method of increasing the information availability of public services. Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenija. 2016. No. 1. P. 160-171. In Russian