

Южаков В.Н.

ЭВОЛЮЦИЯ СМЫСЛОВ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИИ В 2004–2012 ГГ.*

Аннотация

В статье рассматривается эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в новейшей истории России. В рамках этой эволюции фактически возникает институт государственных административных услуг. Он появляется как инструмент содействия становлению рынка услуг в сферах деятельности органов исполнительной власти и ограничения их властных устремлений. Формируется понимание смысла государственных административных услуг как запроса граждан и их организаций на установление, подтверждение, изменение их прав. Основным содержанием эволюции правового регулирования государственных административных услуг стало формирование механизмов повышения их качества. Перспективой развития правового статуса государственных услуг, по мнению автора, является законодательное признание их одним из видов государственных функций.

Ключевые слова: административная государственная услуга, государственная услуга, государственная функция, качество государственных услуг, оптимизация государственных услуг, сервисное государство.

Начало 2000-х в России стало и началом пути по трансформации российского государства из государства властных полномочий в сервисно-ориентированное государство. В официальных документах тех лет еще сложно найти прямую постановку такой задачи, но уже в «Стратегии 2010» были предусмотрены действия по ее решению. На это, в частности, была ориентирована значительная часть предпринятых с тех пор усилий по развитию российского государственного управления. Своего

* Статья подготовлена на основе доклада, представленного автором на конференции «Les services publics en Russie. Comparaison avec l'expérience française et celle de l'Union européenne» (Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 18.11.2011).

рода констатацией этих усилий стал вывод, сделанный Министром экономического развития России Э.С. Набиуллиной на прошедшей в марте 2012 г. ежегодной международной конференции «Развитие государственного управления в России»: «Главная цель всей нашей общей работы – создать сервисное государство»¹.

Ключевым инструментом в решении этой задачи являлась и остается институализация государственных услуг (признание их необходимости, установление и дифференциация правового статуса, установление и развитие требований к их составу, основаниям, условиям предоставления, качеству и механизмам его повышения). Институализация государственных услуг и работа по повышению их качества существенно (хотя и не исчерпывающе) конкретизируют общую декларацию о необходимости служения государству и его служащих людям (гражданам, налогоплательщикам). В этом работа по созданию сервисного государства, несомненно, отличается от памятного еще многим россиянам привлекательного лозунга времен развитого социализма: «Всё во имя человека, всё во благо человека». Как известно, в общественной оценке этого лозунга закрепилось отношение к нему, зафиксированное в кратком анекдоте, заканчивающемся фразой: «И я знаю, как его зовут»². Эволюция института государственных услуг в современной России свидетельствует о возможности и реальности иного пути, последовательного наполнения служения государству гражданам страны конкретным содержанием, – обеспечения их необходимым и достаточным набором государственных услуг ожидаемого ими качества.

Понятие и статус государственных услуг в современной России

Практически все те многочисленные услуги (равно как товары и работы), которые могли получить граждане России и их организации в рамках плановой социалистической экономики в течение 75 лет существования советской власти, по происхождению были государственными. Не имело смысла дополнительно именовать их **государственными** услугами. Начало перехода к рыночным отношениям изменило ситуацию. Уже в конце 90-х гг. возникла необходимость определить, в оказании (предоставлении) каких именно услуг участие государственных органов неизбежно и обязательно, каких – возможно, а каких – нежелательно; каким должно быть такое участие государственных органов в предоставлении услуг гражданам и их организациям (физическим и юридическим лицам). Важно было определиться с тем как граждане и их организации могут влиять на качество различных услуг.

С учетом этих обстоятельств в начале 2000-х гг. была признана необходимость четкого выделения из всей массы услуг, производимых и предоставляемых гражданам (а также иностранным гражданам и лицам без гражданства) и их организациям, тех услуг, которые могут предоставляться монопольно только: а) органами государственной власти и б) органами местного самоуправления. Первые стали именоваться государственными услугами, а вторые – муниципальными услугами.

Предполагалось, что введение этих понятий прежде всего позволит:

- 1) сократить и упорядочить состав этих услуг, в том числе ограничить претензии органов власти и местного самоуправления, подведомственных организаций, учреждений, предприятий на навязывание россиянам все новых обязательных и обременительных для них «услуг»;

- 2) создать специальные (с учетом отсутствия в этих случаях рыночных инструментов влияния) механизмы повышения их качества;
- 3) повысить качество государственных и муниципальных услуг, а также удовлетворенность их качеством получателей государственных и муниципальных услуг;
- 4) создать рыночные условия для предоставления гражданам и их организациям всех остальных услуг.

Официально термин «государственные услуги» впервые был определен в Указе Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В нем о государственных услугах было сказано как об одном из видов функций, выполняемых федеральными органами исполнительной власти. При этом функция по оказанию государственных услуг была определена как «осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц»³.

Фактически же этот термин первоначально стали использовать в ином смысле. Прежде всего, для обозначения услуг, оказываемых непосредственно органами исполнительной власти (как федеральными, так и региональными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) по запросу конкретного гражданина или организации (физического или юридического лица). В этом же смысле (без специального определения) термин «государственные услуги» был использован в первом комплексном документе, специально ориентированном на повышение качества государственного управления в России, – в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.⁴.

Именно по отношению к ним в данной Концепции перед российскими органами власти впервые была поставлена непривычная для них задача – «повышение качества и доступности государственных услуг». Были определены и показатели достижения этой цели: предполагалось, что степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг должна повыситься с зафиксированных в 2004 г. 14% (граждан, сказавших, что они смогли получить интересующую их государственную услугу приемлемого качества) до 50% в 2008 г. и не менее чем до 70% к 2010 г.

Важно отметить, что, с одной стороны, большинство государственных и муниципальных служащих к моменту утверждения этой Концепции не воспринимали, а иногда эмоционально принимал в штыки саму постановку для органов власти задачи «предоставлять государственные услуги». Основной аргумент, звучавший на семинарах, круглых столах, проводившихся в рамках подготовки Концепции, инструментов ее реализации, звучал приблизительно так: «Мы власть, мы осуществляем властные полномочия, а не предоставляем услуги».

С другой стороны, и у клиентов государства возникало неприятие (иногда его можно встретить и сейчас) именования государственных полномочий как «услуг». Основной аргумент в этом случае: государственный орган, его служащие выполняют обязанности, в том числе по отношению ко мне, а не оказывают мне по своей воле какую-то услугу.

Отчасти эти аргументы подкрепляются тем, что в названной Концепции о «государственной услуге» говорится уже не как о виде функций органа исполнительной власти, а как о некоем дополнении к функциям органов власти. Характерно словосочетание «исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг». Это словосочетание породило сохраняющийся по сей день вопрос: почему государственная услуга не является государственной функцией? В этой связи в новой (действующей в настоящее время) версии Концепции административной реформы поставлена задача разработки проекта нормативного правового акта, устанавливающего четкое разграничение понятий «государственная функция» и «государственная услуга»⁵. В аналогичном смысле в ходе административной реформы стали использовать и термин «муниципальные услуги».

В законодательстве использование терминов «государственная услуга» и «муниципальная услуга» в этом смысле было закреплено в 2010 г. Их определение было дано в статье 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁶. В нем дается определение государственной услуги, *предоставляемой органом исполнительной власти* (точнее – федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении им отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации). Существенным признаком государственной услуги, отличающим ее от иной деятельности указанных органов исполнительной власти, признается то, что это деятельность по реализации их функций, которая *осуществляется по запросам* заявителей.

Именно в этом смысле термин «государственная услуга» (и аналогично – «муниципальная услуга») и сейчас употребляется в рамках проведения административной реформы в Российской Федерации. При этом Закон не устанавливает требований к содержанию возможных запросов заявителей. По факту, однако, можно констатировать, что речь идет *о запросах заявителей* (граждан и их организаций) *на установление, подтверждение, изменение их прав* (например, гражданских прав при выдаче паспорта, на осуществление деятельности, на имущество, на социальное пособие). В некоторых случаях (например, выдача социального пособия, пенсии) государственная услуга, предоставляемая органом власти, может включать и обеспечение (реализацию) этого права.

Думается, при таком понимании смысла государственной услуги теряют свою силу аргументы противников предоставления «государственных услуг» как из органов государственной власти, так и из числа клиентов государства. Государственная услуга – это специфическая обязанность государства в отношении прав граждан и их организаций, в реализации которой, в отличие от властных полномочий, требуется в значительно большей мере учитывать запросы, мнение, оценку «другой стороны».

Как выяснилось при уточнении состава государственных услуг, получение государственной услуги заявителем может быть связано с необходимостью получения «сопутствующих» услуг от других организаций и учреждений. Например, для подтверждения какого-либо права требуется получить дополнительные сведения, провести экспертизу. В Законе такие сопутствующие услуги именуются «услуги,

необходимые и обязательные для получения государственных услуг». Эти услуги предоставляются не самими органами власти, но чаще всего организациями и учреждениями, тесно связанными с ними. Нередко эти организации (учреждения) обладают монопольным или доминирующим на рынке положением. Подчас эти услуги необоснованно навязываются заявителю. Их стоимость и сроки предоставления устанавливаются произвольно. С их получением нередко сопряжена основная часть затрат заявителей на получение государственной услуги. При их предоставлении широко распространены коррупционные отношения. В этой связи отдельной и важной темой правового регулирования предоставления государственных услуг является правовое регулирование «сопутствующих» услуг (порядка их установления, состава, сроков и стоимости предоставления).

С учетом того, что такие государственные услуги предоставляются администрацией (органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами), а их результатом, как правило, является административный документ, их можно было бы условно назвать «государственными административными услугами». В данной статье далее речь пойдет, прежде всего, именно о них, а также о развитии их правового регулирования. При этом надо иметь в виду, что такое их наименование не является общепринятым и не используется официально.

Наряду с изложенным пониманием государственной услуги (развивающимся в рамках проведения непосредственно административной реформы) возникло и несколько иное ее понимание – как услуги, оказываемой гражданам и их организациям *не органами власти*, а различными учреждениями, а также некоммерческими организациями, *но за счет государственного бюджета*. Такое понимание государственной услуги юридически оформлено Бюджетным кодексом Российской Федерации. Статьи 69.1 и 69.2 Бюджетного кодекса РФ предусматривают формирование государственных (муниципальных) заданий и выделение в соответствии с ними бюджетных ассигнований на предоставление государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам. Бюджетные ассигнования в соответствии с государственным заданием могут направляться бюджетным и автономным учреждениям, а также, при определенных условиях, некоммерческим организациям. При этом государственным заданием должны устанавливаться показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг⁷.

Непосредственно в Бюджетном кодексе цели и содержание государственных и муниципальных услуг, какие-либо требования к ним, а также их отличие от государственных (муниципальных) административных услуг не определены. Однако на практике их отличие выражается прежде всего в том, что в результате предоставления таких государственных (муниципальных) услуг физические и юридические лица получают не документы, устанавливающие (подтверждающие, изменяющие) какие-либо их права, а собственно *реализацию своих прав* и законных интересов. Например, не разрешение на ведение образовательной деятельности или запись на обучение в конкретной школе (как при получении государственной или муниципальной административной услуги), а собственно обучение в школе за счет средств государственного (муниципального) бюджета.

Важным отличием таких государственных услуг от государственных административных услуг является и то, что у государства (государственных органов,

учреждений) нет монополии на их предоставление. Они (как, например, образовательные или медицинские услуги) могут предоставляться и государственными, и частными учреждениями, лицами. Более того, государство стремится обеспечить равноправные, конкурентные рыночные условия для предоставления и получения этих услуг. В том числе при оказании поддержки тем, кто их производит. Как, например, предусматривается финансирование за счет государственного (или муниципального) бюджета обучения конкретного молодого человека в выбранной им частной школе.

Как следствие, отличаются требования по оплате (отсутствию оплаты) этих двух разновидностей государственных услуг, а также по принципам и инструментам влияния государства на качество их предоставления. Так, для государственных услуг в соответствии с Бюджетным кодексом могут устанавливаться общие требования к их качеству (например, образовательные стандарты), подразумевающие, что фактическое качество их предоставления будет определяться конкуренцией на рынке их предоставления. Для обеспечения качества предоставления государственных *административных* услуг в силу монополии органов власти на их предоставление требуется значительно большая степень регламентации процедур их предоставления и стандартизации требований к их качеству.

Таким образом, к государственным услугам в России в настоящее время относятся фактически все услуги, предоставляемые за счет государственного бюджета. Государство стремится устанавливать и контролировать правила и требования к качеству услуг, производимых и/или предоставляемых за счет государственного бюджета. В наибольшей мере это делается в отношении государственных административных услуг⁸.

Правовое регулирование состава государственных административных услуг

В силу монополии государственных органов на предоставление государственных административных услуг первоочередной задачей их правового регулирования стало сокращение их количества. Необходимость решения этой задачи диктовалась тем, что государственные органы ради расширения своего влияния, получения доходов (в условиях, когда значительная часть этих услуг была платной для их получателей) часто навязывали гражданам и их организациям услуги, в которых они не нуждались.

Выполнение этой задачи началось в 2004 г. в рамках реализации требований о сокращении избыточных, дублирующих государственных функций, предписанных Указом Президента России от 9 марта 2004 г. № 314. Координация этой работы (как и всей последующей работы по правовому и организационному обеспечению повышения качества государственных административных услуг) была возложена на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451.

Были проведены: полная инвентаризация, анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. К концу 2005 г., по сведениям, представленным на официальном сайте Минэкономразвития Рос-

сии, было проанализировано 5 634 функции федеральных органов исполнительной власти. Более трети функций и полномочий государственных органов были признаны ненужными или дублирующими друг друга. Были приняты нормативные правовые акты по отмене многих из них. В их числе были отменены и некоторые избыточные, ненужные гражданам и их организациям государственные административные услуги.

Эта работа была продолжена и позже. Было принято решение об обязательности включения сохраняющихся или/и вновь устанавливаемых государственных административных услуг в перечень (реестр) государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти. Аналогичные требования определены в отношении государственных административных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в также в отношении муниципальных услуг. В 2010 г. эти требования закреплены законодательно – в статье 11 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Закон предусмотрел включение в соответствующие реестры (федеральный, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления) не только собственно государственных (муниципальных) административных услуг, но и необходимых и обязательных для их получения сопутствующих услуг.

Закон установил также, что формирование и ведение реестров услуг осуществляется исключительно в электронной форме в специально созданной информационной системе сводного реестра государственных и муниципальных услуг (далее – Сводный реестр). Соответствующие реестры государственных и муниципальных услуг содержат полные сведения о них, отображаемые на Едином портале государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru).

Соблюдение требования об обязательности включения государственных административных услуг в реестр государственных услуг позволило продолжить работу по сокращению избыточных и дублирующих государственных административных услуг. В настоящее время федеральный реестр государственных услуг включает в себя 665 государственных административных услуг. В информационную систему реестра на момент подготовки статьи вошли также 14,1 тыс. услуг регионального и 31,5 тыс. услуг муниципального уровня⁹.

Для последующей эволюции института государственной услуги важно, что частью 3 статьи 1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрено включение в реестр государственных (муниципальных) услуг тех услуг, которые предоставляются государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), в электронной форме – в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации¹⁰. Аналогичное правило принято для субъектов Российской Федерации. Тем самым создается прецедент создания единого (одинакового) механизма регулирования отдельных вопросов повышения качества государственных административных и иных государственных услуг гражданам и их организациям. На мой взгляд, такой подход вполне оправдан, но при условии учета того, что в отличие от государственных административных услуг иные государственные услуги не являют-

ся монопольно государственными и основным регулятором их качества должна оставаться конкуренция.

Далеко не все виды государственных (и муниципальных) административных услуг одинаково востребованы. Проведенный в 2011 г. опрос показал, что 53% граждан за последние два года хотя бы один раз обращались за государственной или муниципальной услугой и получили ее. При этом наиболее востребованными оказались 12 государственных и муниципальных административных услуг. К ним относятся: регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; регистрация актов гражданского состояния; получение (замена) паспорта гражданина РФ; получение (обмен) заграничного паспорта; технический осмотр транспортных средств; оформление (перерасчет) пенсии; регистрация (снятие с учета) транспортных средств; получение (замена) водительского удостоверения; получение субсидий (льгот) на оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг; подача налоговой декларации; получение выписки из домовой книги, карточки учета собственника жилого помещения; получение индивидуально номера налогоплательщика.

Правовое регулирование разработки и внедрения инструментов обеспечения и повышения качества государственных административных услуг

Как выше уже было сказано, Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. органам исполнительной власти была поставлена цель – повышение качества государственных услуг. Данной Концепцией были установлены и показатели ее достижения – количественные значения степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг. Данные цель и показатели ее достижения были подтверждены в 2011 г. Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.¹¹.

Указанными концепциями были определены и инструменты достижения этой цели. Ниже приводится краткая характеристика основных из них.

Разработка и внедрение стандартов и административных регламентов предоставления государственных услуг

До принятия административных регламентов предоставления государственных услуг требования к качеству и порядок предоставления большинства государственных услуг устанавливались множеством документов различного уровня. В настоящее время административный регламент предоставления государственной услуги является единственным документом (нормативным правовым актом), содержащим все требования к ее предоставлению, установленные законодательными актами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти. В нем интегрирована вся информация о предоставлении государственной услуги, необходимая как для граждан, так и для должностных лиц.

Административный регламент устанавливает процедуры предоставления государственной услуги, обеспечивающие соблюдение стандартов ее предостав-

ления. При этом российское законодательство установило, что стандарт качества предоставления государственной услуги входит в состав административного регламента ее предоставления. Стандарты качества предоставления государственных услуг включают в себя обязательные требования к основным параметрам качества государственных административных услуг, в том числе: к срокам предоставления государственной услуги; ко времени ожидания в очереди при подаче запроса на предоставление услуги и при получении ее результата; к оплате (если она предусматривается); к комфорту и обслуживанию при обращении получателя государственной услуги в орган исполнительной власти.

Порядок разработки и внедрения стандартов и административных регламентов предоставления государственных услуг был урегулирован специальным Постановлением Правительства Российской Федерации¹². Впоследствии этот порядок неоднократно уточнялся. В 2010 г. основные требования к административным регламентам предоставления государственных услуг и к порядку их разработки были закреплены главой 3 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Статьей 14 этого Закона были законодательно закреплены и требования к утверждаемым в рамках административных регламентов стандартам предоставления государственных (а также муниципальных) услуг.

Регламентация государственных услуг должна быть завершена до 31 июля 2012 г. На момент подготовки статьи на федеральном уровне было утверждено около 550 административных регламентов, на региональном – более 9 тыс. Все административные регламенты предоставления государственных услуг размещаются на официальных сайтах органов исполнительной власти, предоставляющих государственную административную услугу, а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг.

Стандарты и административные регламенты предоставления государственных услуг становятся основным инструментом повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Уже в ходе их первичной разработки решалась задача снижения временных и материальных затрат получателей государственной услуги, в том числе за счет сокращения нормативно устанавливаемых сроков предоставления услуги, времени ожидания в очереди, ее стоимости (если она установлена). Принятие стандарта и административного регламента позволяет далее ставить и решать задачу по дальнейшему улучшению установленных ими параметров качества государственной услуги.

Переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде

Стандартизация и регламентация предоставления государственных административных услуг создают основу для перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555 был утвержден План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг (исполнение государственных функций) в электронном виде. В соответствии с ним был предусмотрен переход на предоставление в электронном виде 74 государственных услуг и функций. При этом был предусмотрен поэтапный переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде. Предусматривают-

ся следующие пять уровней перехода к предоставлению государственной услуги в электронном виде:

- 1) размещение информации о государственной услуге в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций);
- 2) размещение на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги, и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;
- 3) обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственных услуг представлять документы в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);
- 4) обеспечение возможности для заявителей осуществлять с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления государственной услуги;
- 5) обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных услуг в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом.

Последовательный переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде (в конечном счете – к его пятому уровню) рассматривается в настоящее время как ключевой инструмент повышения качества и доступности государственных услуг для населения. Получатели услуг должны иметь возможность подать и получить через Интернет необходимые документы в электронном виде. Такой способ предоставления государственной услуги не только удобен заявителю, но и позволяет резко сократить его временные и материальные затраты. При этом существенно снижаются коррупционные риски, возникающие при личном общении заявителя с чиновником. Возможности и соблазны коррупционных действий значительно сокращаются за счет того, что процесс предоставления услуг становится значительно более открытым, доступным для проверки заинтересованными лицами.

Для обеспечения возможности осуществления такого перехода потребовалось внести изменения в более чем 100 федеральных законов. До этого законодательство было настроено только на «бумажный» документооборот.

В настоящее время органами исполнительной власти, предоставляющими государственные услуги, осваиваются возможности первого–третьего уровней перехода к их предоставлению в электронном виде. Обеспечено наполнение официальных сайтов органов государственной власти информацией о порядке предоставления государственных услуг. По состоянию на декабрь 2010 г. на Едином портале была размещена информация о 575 государственных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) 56 федеральными органами исполнительной власти. Официальные сайты федеральных органов исполнительной власти предоставляют различные веб-сервисы, значительно облегчающие получение государственных услуг. Единый портал также предоставляет возможность подачи заявления на получение более 50 государственных услуг, предоставляемых 18 федеральными органами исполнительной власти. В отношении большинства данных услуг обеспечена также возможность подачи в электронной форме необходимых документов.

Переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде потребовал также развития инфраструктуры электронного обмена данными между органами исполнительной власти – системы электронного межведомственного взаимодействия. На протяжении долгих лет каждый орган государственной власти (ведомство) создавало собственные базы данных. Ведомства не ставили перед собой задачу обмениваться имеющейся информацией. Бремя передачи информации от одного органа власти другому ложилось на граждан. В 2010 г. Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» была внесена очень важная норма – запрет требовать от граждан и их организаций информацию, уже имеющуюся в распоряжении каких-либо органов исполнительной власти и подведомственных им организаций. Распространение электронных технологий должно обеспечить полномасштабную реализацию данного запрета уже в 2012 г. Это одновременно позволит более комплексно и глубоко (включая пятый уровень) решать задачу перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

Развитие многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг

Еще одним ключевым инструментом повышения качества государственных услуг все чаще становятся многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). МФЦ – это «фронт-офис» органов государственной власти, «интерфейс» их взаимодействия с гражданами и юридическими лицами. В них нашел свое своеобразное воплощение принцип «одного окна», реализация которого предусматривает, что получатель государственной услуги не занимается сбором большинства необходимых для предоставления государственной услуги сведений и подтверждающих их документов, а лишь обращается с запросом на предоставление государственной услуги (и необходимым минимумом документов) и за ее результатами к одному представителю предоставляющего государственную услугу органа государственной власти (в «одно окно»). МФЦ – это комплекс таких «окон» для предоставления целого ряда государственных (и муниципальных) услуг.

До 2010 г. правовой статус и порядок создания МФЦ определялся рядом развивающихся друг друга постановлений Правительства Российской Федерации и аналогичных решений высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹³. С 2010 г. правовой статус и основные требования к созданию МФЦ определены главой 4 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», установившей особенности предоставления государственных и муниципальных услуг через МФЦ.

Предоставление государственных услуг через МФЦ должно обеспечить существенное снижение издержек их получателей. В настоящее время действуют 655 офисов МФЦ в 62 субъектах Российской Федерации. В каждом МФЦ предоставляется от 50 до 200 услуг всех уровней власти и местного самоуправления. Ожидание в очереди сократилось более чем в 2 раза. Время получения услуги в целом уменьшилось на 65%. В течение 2011 г. услуги в МФЦ получили более 10 млн. человек. 90% посетителей МФЦ довольны новой формой предоставления услуг¹⁴.

Развитие специальных механизмов досудебного (внесудебного) обжалования нарушений при предоставлении государственных услуг

Создание этих механизмов было предусмотрено уже в 2005 г. Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. В соответствии с ней постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 было предусмотрено утверждение административными регламентами исполнения государственных функций, в том числе по предоставлению государственных услуг, порядка досудебного (внесудебного) обжалования гражданами и их организациями нарушающих их права и законные интересы решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц, исполняющих эти государственные функции, в том числе предоставляющих эти государственные услуги. Этот порядок должен был регулироваться (и регулировался на деле) специально посвященными данному вопросу отдельными разделами административных регламентов.

Сдерживающим фактором развития механизмов досудебного обжалования при предоставлении государственных услуг было то, что этот порядок должен был соответствовать установленному федеральным законодательством общему порядку рассмотрения органами власти (и местного самоуправления) обращений граждан¹⁵. Общий порядок предусматривает слишком большие сроки рассмотрения обращений граждан (в том числе жалоб). Они не позволяют рассмотреть жалобу и принять меры по устранению ее последствий в сроки, соизмеримые со сроками предоставления государственной услуги. Фактически они не позволяют повлиять на предоставление государственной услуги и позволяют принять какие-то меры лишь «задним числом» – уже после истечения сроков, отведенных для предоставления государственной услуги. Кроме того, общий порядок рассмотрения обращений не предусматривал сколько-нибудь значимой ответственности органов исполнительной власти и их сотрудников за нарушения при предоставлении государственных услуг, а значит и сколько-нибудь значимого влияния этой ответственности на качество предоставления государственной услуги.

Для изменения этой ситуации Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. была признана необходимость установить специальный порядок рассмотрения жалоб при предоставлении государственных (и муниципальных) услуг, отличный от порядка рассмотрения иных обращений граждан. Развитие этих механизмов было признано необходимым условием обеспечения качества предоставления государственных (и муниципальных) услуг. В соответствии с этим подходом в конце 2011 г. в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» были внесены нормы, устанавливающие специальный порядок рассмотрения жалоб граждан и их организаций при предоставлении им государственных (и муниципальных) услуг. Законом устанавливаются более короткие сроки для рассмотрения жалоб (включая принятие решения по жалобам) на нарушения порядка и сроков предоставления государственных услуг. Как правило, такая жалоба должна быть рассмотрена в течение пятнадцати рабочих дней со дня ее регистрации. Это в два раза быстрее, чем предусматривает общий порядок рассмотрения обращений граждан в органы власти и местного самоуправления. В отдельных случаях для рассмотрения жалобы установлен еще более краткий срок – в течение пяти рабочих дней

со дня ее регистрации. Правительство Российской Федерации вправе установить случаи, при которых срок рассмотрения жалобы может быть сокращен¹⁶.

Одновременно с изменениями, внесенными в этот Закон, были внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Статьей 5.63 указанного Кодекса теперь предусматриваются существенные штрафные санкции за нарушения должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, предоставляющих государственные услуги порядка и сроков предоставления государственных услуг. Например, требование от заявителя не предусмотренных документов и (или) платы, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от 5 тыс. до 10 тыс. руб.¹⁷.

Эти меры должны мотивировать соблюдение должностными лицами органов исполнительной власти и местного самоуправления всех требований к порядку и срокам предоставления государственных (муниципальных) услуг и тем самым к повышению качества их предоставления.

Принципы и требования к предоставлению государственных услуг

В рамках усилий по стандартизации и регламентации предоставления государственных услуг в 2004–2010 гг. был определен ряд принципов требований к предоставлению государственных услуг. Они были утверждены в 2010 г. в качестве норм Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Об одном из них – запрете на требование от заявителя документов, сведений, имеющихся у органов власти, – было сказано выше. Другой ключевой принцип предоставления государственных административных услуг установлен статьей 8 Закона, определившей, что государственные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 этой статьи¹⁸. Исключения касаются, во-первых, оплаты в виде государственной пошлины; во-вторых, случаев, когда такая оплата была установлена ранее в соответствии с действовавшим законодательством – до признания соответствующих норм законодательства утратившими силу. Кроме того, возможно взимание платы с заявителя за получение услуг, признанных необходимыми и обязательными для получения государственных услуг, – по перечню, устанавливаемому Правительством Российской Федерации или нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Проводится работа по минимизации этого перечня. В настоящее время на федеральном уровне он ограничивается 19 услугами. Кроме того, для сохраняющихся платных необходимых и обязательных услуг размер оплаты определяется не оказывающими их организациями или учреждениями (как это чаще всего было ранее), а органом исполнительной власти, предоставляющим соответствующую государственную услугу, причем в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации¹⁹.

Мониторинги качества и доступности государственных услуг

Еще одним важным инструментом повышения качества государственных услуг становятся мониторинги качества и доступности государственных услуг. Необходимость их систематического проведения была установлена Концепцией сни-

жения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.²⁰

Цель мониторинга состоит в определении фактических параметров качества и доступности государственных услуг, в том числе достигнутых в результате усилий по их улучшению, а также в оценке их соответствия нормативно установленным значениям этих параметров. К таким параметрам относятся, в том числе, сроки предоставления государственных услуг, время ожидания в очереди при подаче запроса на предоставление государственной услуги и при получении ее результата.

По решению Правительственной комиссии по проведению административной реформы в Российской Федерации общероссийские мониторинги качества и доступности государственных административных услуг были проведены в 2010 и 2011 гг. В 2011 г. был проведен также мониторинг уровня общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг. Он показал, что, по оценкам респондентов, за прошедший год произошло улучшение некоторых параметров качества государственных (и муниципальных – они не разделялись) услуг. Например, время ожидания в очереди сократилось с 55 минут до 51 минуты. При этом выявлена существенная позитивная динамика в оценке гражданами качества полученных ими государственных и муниципальных административных услуг. 74,6 % опрошенных граждан оценили качество предоставления полученных ими за последние два года государственных и муниципальных услуг как хорошее и очень хорошее (по шкале – очень хорошо, хорошо, скорее плохо, плохо). Это существенно более высокая оценка, чем та, которая была выявлена на старте административной реформы в 2004 г.

Выводы

Конечно, неплохие показатели оценки гражданами результатов усилий по повышению качества государственных услуг – это не повод для успокоения. Проблем с качеством предоставления государственных административных услуг более чем достаточно. Однако это свидетельство того, что усилия по повышению качества предоставления государственных административных услуг и их правовому регулированию небесполезны и их надо продолжать.

В этой связи выглядит логично, что в одном из первых указов вновь избранного Президента Российской Федерации В.В. Путина поставлена задача дальнейшего повышения уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг. К 2018 г. она должна составить не менее 90%²¹. Указом установлены также количественные значения ключевых показателей качества государственных услуг и показателей внедрения важнейших механизмов повышения качества государственных услуг. Предусматривается развитие механизмов повышения качества государственных услуг. В частности, Правительству РФ поручено: до 1 сентября 2012 г. обеспечить введение административного наказания в виде дисквалификации за грубое или неоднократное нарушение государственными и муниципальными служащими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг; до 1 октября 2012 г. представить в установленном порядке предложения по расширению участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контроле за их исполнением.

В поставленных Президентом задачах и предложенных им механизмах повышения качества государственных и муниципальных услуг не говорится, о каких именно государственных (и муниципальных) услугах идет речь. Некоторые из указанных поручений Президента РФ могут быть использованы как инструменты «двойного назначения» – для повышения качества как государственных административных услуг (в терминологии данной статьи), так и иных государственных услуг. Тем не менее упоминаемые в Указе показатели качества государственных услуг, задаваемая планка уровня удовлетворенности граждан их качеством позволяют предположить, что речь идет о государственных административных услугах.

Для выполнения поставленной задачи по достижению столь высокой планки уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, на мой взгляд, важны не только текущие усилия по внедрению механизмов повышения качества государственных услуг, оптимизации в том числе реинжиниринга их предоставления, но и дальнейшая институализация государственных (и муниципальных) услуг, продолжающая логику эволюции их смыслов и правового регулирования.

На мой взгляд, это предполагает:

1. Установление законодательством общего понятия государственных (и, аналогично, муниципальных) услуг, объединяющего государственные административные и иные государственные услуги, а также общих для них требований к качеству их предоставления и механизмам его обеспечения и повышения.
2. Определение законодательством особенностей государственных (и, аналогично, муниципальных) административных услуг как одной из разновидностей выполняемых органами исполнительной власти государственных функций, столь же обязательной к исполнению, как обязательны к исполнению другие разновидности государственных функций, включая определение содержания государственных административных услуг (установление, подтверждение, изменение прав граждан и их организаций), отличающего его и от иных государственных функций, и от иных государственных услуг.
3. Установление учитывающего монополизм органов исполнительной власти, постоянно действующего внутреннего (а не только под давлением вышестоящей комиссии по проведению административной реформы) механизма **регулярного** улучшения качества государственных услуг, мотивирующего на эту специальную работу сам орган исполнительной власти и работающих в нем государственных служащих, а также оперативно реагирующего на рост ожиданий получателей государственных административных услуг. Без этого рост ожиданий/требований граждан к качеству государственных услуг может минимизировать эффект от предпринимаемых усилий и достижение столь высокого уровня удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг к 2018 г. станет маловероятным.
4. Законодательное установление особенностей механизмов повышения качества и удовлетворенности качеством иных государственных услуг, развивающих и учитывающих конкурентные механизмы влияния на их качество.
5. Определение содержания и результатов исполнения иных разновидностей государственных функций в контексте становления сервисного государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
4. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
5. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
6. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах//Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
7. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы//Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2010 г. № 1021-р.
8. Батаева Н.С., Крючкова П.В., Потапенко М.С., Тамбовцев В.Л., Шаститко А.Е. Публичные услуги и функции государственного управления. – М.: ТЕИС, 2002.
9. Бойков В.Э., Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Результаты исследования общей удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг//Социология власти – 2012.– № 1.
10. Гинтова М.А., Жулин А.Б., Костырко А.А., Плаксин С.М., Синятуллина Л.Х. Реинжиниринг государственных услуг, комплексных сфер государственного регулирования: вопросы методологии//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 1.
11. Государственные услуги для бизнеса: методология, инструментарий и опыт мониторинга качества. – М.: Издательский дом «Дело», 2011.
12. Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект//Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук/ Мытищи, 2009.
13. Набиуллина Э.С. Итоги реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по развитию государственного управления в 2008–2011 годах//http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120322_19.
14. Южаков В.Н. О разработке ФЗ «Об административных регламентах» и ФЗ «О стандартах государственных услуг»// Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. – М.: Издательство «Алекс», 2005.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Набиуллина Э.С. Итоги реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по развитию государственного управления в 2008–2011 годах//http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120322_19.
- ² Для тех, кто не помнит: имелось в виду первое лицо партии и государства.
- ³ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
- ⁴ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах//Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
- ⁵ Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2010 г. № 1021-р.
- ⁶ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Статья 2.
- ⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Статьи 69.1, 69.2.
- ⁸ Неофициально в России также используется термин «публичные услуги». Как правило, он используется в качестве собирательного термина, объединяющего понятия «государственные услуги» и «муниципальные услуги».
- ⁹ Сведения были представлены в докладе министра экономического развития России Э.С.Набиуллиной «Итоги реализации федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по развитию государственного управления в 2008–2011 годах» на ежегодной международной конференции «Развитие государственного управления в России» 22 марта 2012 г.//http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120322_19
- ¹⁰ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»//Часть 3 статьи 1.
- ¹¹ «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы»//Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.
- ¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

- 13 Например: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг».
- 14 Данные приведены в докладе замдиректора департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития России «Нормативно-методическое обеспечение создания и развития МФЦ на федеральном уровне. Дальнейшие перспективы развития системы МФЦ», представленном на ежегодной международной конференции «Развитие государственного управления в России» 22 марта 2012 г.
- 15 До 2006 г. – Федеральным законом от 25 декабря 1997 г. «Об обращениях граждан». Со 2 мая 2006 г. – Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
- 16 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ//Статья 2.1, ч. 6.
- 17 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях// Ст. 5.63, ч. 2.
- 18 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Статья 8, ч. 6.
- 19 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Статья 9.
- 20 Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. Раздел 4, ч. 7.
- 21 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».