

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: УСИЛИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Южаков В.Н.*

Аннотация

Предметом статьи является деятельность органов власти и местного самоуправления по повышению качества государственных и муниципальных услуг. Цель статьи – оценка усилий и результатов десяти лет административной реформы в Российской Федерации в части повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления. В статье систематизированы и оценены основные шаги, цели, ожидаемые результаты, усилия и достигнутые результаты работы по повышению качества указанных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления, предпринятые за десять лет административной реформы в Российской Федерации.

Представлены и проанализированы данные о достигнутых результатах этого направления административной реформы, полученные в ходе социологических опросов, проведенных Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (под руководством автора статьи) в 2011–2013 гг.

Итоги опросов позволяют сделать вывод о в целом положительном эффекте системных усилий по повышению качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти и местного самоуправления, проявляющийся в конечном счете в росте удовлетворенности их получателей как в отношении старта административной реформы, так и в последние годы ее проведения. В опросе 2013 г. 77,7% респондентов оценили качество этих, полученных ими государственных и муниципальных услуг, как удовлетворительное (по результатам опросов 2011 г. – 74,6%, 2012 г. – 75,5%).

Основные выводы статьи: а) за десять лет административной реформы в Российской Федерации были предприняты целенаправленные и системные усилия по повышению качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления; б) системность этих усилий, несмотря на сохраняющиеся проблемы и недоработки, приносит ощутимые положительные результаты, повышая уровень удовлетворенности получателей этих услуг; в) для достижения установленных амбициозных целевых значений уровня удовлетворенности получателей этих услуг (90% к 2018 г.) необходимо

* Южаков Владимир Николаевич – доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, 82. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

продолжить усилия по повышению их качества в формате административной реформы, в том числе приняв дополнительные меры по обеспечению достижения этих целевых значений.

Опыт административной реформы позволяет предположить, что аналогичные системные усилия могли бы быть полезны для повышения качества и других услуг, предоставляемых за счет государственных и муниципальных бюджетов и/или с их непосредственным участием, в том числе услуг, предоставляемых неопределенному кругу лиц, и социальных услуг. Такие усилия могут быть полезны и для повышения удовлетворенности граждан деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: административная реформа; государственные услуги; граждане; качество государственных и муниципальных услуг; муниципальные услуги; удовлетворенность граждан.

Основные шаги

Шаг 1. Начиная с решений по административной реформе, принятых в 2003–2005 гг., качество и доступность государственных и муниципальных услуг, их улучшение становятся постоянным приоритетом государственной политики в сфере совершенствования государственного управления в Российской Федерации.

Указами Президента Российской Федерации 2003 и 2004 гг. государственные услуги были обозначены как **особая деятельность государственных органов и организаций**. Эта деятельность в дальнейших шагах административной реформы стала предметом особого внимания, прежде всего потому, что напрямую связана со взаимодействием с гражданами и бизнесом, с их интересами и настроениями.

При этом Указом Президента от 23 июля 2003 г. N 824 было предусмотрено выделение функций, «касающихся... предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам»¹, а Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 было установлено, что «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами»².

Тем самым, выделив государственные услуги как особую деятельность государственных органов и организаций, данные указы одновременно заложили последующее различие государственных услуг: «в смысле ФЗ-210»³ – государственных услуг, предоставляемых собственно органами государственной власти и на основе делегированных ими полномочий организациями; и «в смысле Бюджетного кодекса»⁴ – государственных услуг, оказываемых гражданам и их организациям не органами власти, а бюджетными и автономными учреждениями, а также (при определенных условиях) некоммерческими организациями за счет государственного бюджета посредством государственного задания. В аналогичном смысле далее стало использоваться и понятие «муниципальные услуги».

В данной статье речь идет исключительно о государственных и муниципальных услугах «в смысле ФЗ-210».

Важной особенностью этих государственных (муниципальных) услуг является то, что полномочия по их предоставлению являются монополией органов

государственной власти (местного самоуправления), которые к тому же склонны расширять их перечень и навязывать их гражданам и бизнесу. Их улучшение также зависит в конечном счете только от предоставляющих их органов государственной власти и местного, в том числе в случаях, когда они передают свои полномочия (например, по соглашениям с многофункциональными центрами по предоставлению государственных и муниципальных услуг). Именно поэтому повышение их качества стало задачей административной реформы.

В отличие от них услуги, аналогичные государственным и муниципальным услугам, выполняемые учреждениями и организациями на основе государственных заданий («в смысле Бюджетного кодекса»), могут предоставляться и частными лицами. В принципе, их предоставление и улучшение должно осуществляться на рыночных условиях.

В этот период задачи совершенствования государственных услуг решались в рамках установленных Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 приоритетных направлений административной реформы: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Координация этой работы (как и всей последующей – по правовому, методическому и организационному обеспечению повышения качества государственных и муниципальных услуг) была возложена на Правительственную комиссию по проведению административной реформы, образованную Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451, которая в основной части решает эту задачу и в настоящее время, иницируя и координируя меры по правовому, методическому и организационному обеспечению повышения качества государственных и муниципальных услуг.

Шаг 2. Понимание государственных и муниципальных услуг как особой деятельности государственных (и муниципальных) органов позволило в 2005 г. в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. поставить в качестве одной из целей административной реформы повышение их качества и доступности, а достижение этой цели сделать основным содержанием одного из ее направлений (направление «Стандартизация и регламентация»)⁵.

В этот период решались прежде всего задачи формирования нормативной, методической и организационной базы повышения качества и предоставления (исполнения) государственных (муниципальных) услуг, а также апробации и пилотного внедрения, начала масштабирования принятых решений, в том числе по инновациям в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг.

В этот период к решению задачи повышения качества государственных (муниципальных) услуг активно стали привлекаться и «смежные» общероссийские программы: утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество» (2011–2020 гг.); утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.; утвержденная Указом Президента Российской Федерации

от 10 марта 2009 г. N 261 Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Шаг 3. В развитие Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. в 2011 г. была принята Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., одной из двух декларируемых целей которой также стало повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг⁶.

В дополнение к этой Концепции задача повышения качества государственных и муниципальных услуг вошла во все основные стратегические документы, регулирующие вопросы совершенствования государственного управления. Прежде всего Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» заданы темпы, во-первых, **улучшения основных параметров качества** государственных и муниципальных услуг: оценки удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг; среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности; времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг; а также, во-вторых, **освоения нововведений** по предоставлению государственных (муниципальных) услуг (включая доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», перевод предоставления государственных и муниципальных услуг в электронный вид). Задача повышения качества государственных и муниципальных услуг вошла и в обеспечивающие выполнение Указа стратегические документы, в том числе: в утвержденные 31 января 2013 г. Председателем Правительства Российской Федерации «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» (раздел «Повышение эффективности государственного управления и качества государственных услуг»), в Государственную программу «Экономическое развитие и инновационная экономика» (подпрограмма «Совершенствование государственного и муниципального управления»).

С завершением действия Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. указанные стратегические документы остаются основными регуляторами решения задачи повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Ожидаемые результаты

В указанных стратегических документах повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг рассматривается как средство прежде всего повышения качества государственного управления в Российской Федерации⁷.

Вклад усилий по повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг в достижение этой цели определяется улучшением

параметров (показателей) качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Указанными стратегическими документами в разное время были установлены ожидаемые результаты (целевые значения) для улучшения ряда *ключевых параметров качества и доступности* государственных и муниципальных услуг:

- удовлетворенность их получателей;
- время ожидания заявителей в очереди при подаче заявки на предоставление услуги и при получении ее результатов;
- количество документов, которые необходимо предоставить заявителю при обращении за услугой;
- количество обращений в органы власти и местного самоуправления, в организации, которые заявителю необходимо совершить в связи с получением услуги, для получения ее результата;
- срок предоставления услуги (результата услуги) – соблюдение установленных сроков предоставления услуги;
- полная стоимость услуги (включая официальные и неофициальные платежи).

Улучшение показателей по этим ключевым параметрам качества и доступности государственных и муниципальных услуг может оказать влияние на качество государственного управления как непосредственно, так и через содействие достижению других (смежных) целей совершенствования государственного управления (в том числе собственно административной реформы) – на снижение административных барьеров для бизнеса, на улучшение места России в международных рейтингах показателей качества государственного управления.

С точки зрения непосредственного влияния на качество государственного управления *интегральным параметром качества* государственных (муниципальных) услуг является уровень удовлетворенности их получателей качеством их предоставления. Остальные параметры в этом отношении важны прежде всего в той мере, в какой они способствуют или мешают росту удовлетворенности получателей услуг. Этот параметр может рассматриваться как интегральный, в том числе потому, что он напрямую и существенно влияет на доверие граждан и бизнеса к органам государственной власти и местного самоуправления, на уровень удовлетворенности их деятельностью.

Названными выше стратегическими документами были установлены целевые значения уровня удовлетворенности получателей государственных и муниципальных услуг по годам реализации административной реформы и других (смежных) программ совершенствования государственного управления. Данные, проведенных в 2004 г. и приведенных в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. в 2004 г., свидетельствовали об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71% опрошенных), и только 14% граждан, обратившихся в течение последних двух лет в государственные органы, смогли получить интересующую их государственную услугу приемлемого качества⁸. В результате проведения административной реформы, в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Феде-

рации в 2006–2010 гг., предполагалось повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 г. до 50% и к 2010 г. – не менее чем до 70%⁹. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 предусмотрен рост уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. до показателя не менее 90%.

Рост удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен быть обеспечен улучшением других параметров качества государственных и муниципальных услуг, в том числе:

- Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. предусмотрено, что: количество обращений в органы власти и местного самоуправления, в организации, которое заявителю необходимо совершить в связи с получением услуги, для получения ее результата уже в 2014 г. должно сократиться с двух до одного; должно быть обеспечено 100%-ное соблюдение установленных нормативных сроков предоставления государственных (муниципальных) услуг, связанных со сферой предпринимательской деятельности (в 2010 г. наблюдалось превышение на 98%);
- Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 подтверждены предусмотренные указанной Концепцией сокращения: количества таких обращений представителей бизнеса для получения государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательства, к 2014 г. – с восьми до двух; среднего времени ожидания в очереди при обращении граждан в государственный (муниципальный) орган за государственной (муниципальной) услугой должно сократиться с 55 до 15 мин.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 установлены также целевые значения для внедрения инноваций, с освоением которых существенно связана возможность достижения установленного данным Указом уровня удовлетворенности граждан: доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. должна составить не менее 90%; доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. – не менее 70%.

Усилия

На достижение этих целевых значений показателей (параметров) качества предоставления государственных и муниципальных услуг направлено большое число реализованных, реализуемых и разрабатываемых мер, предусмотренных указанными концепциями административной реформы. В одной статье невозможно дать даже краткий их обзор. Однако хотелось бы обратить внимание на основные направления этих усилий по повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг (подробнее см., например: Доклад о результатах... (2011); Паршин (2013); Южаков (2012).

По каждому из них в рамках каждого из шагов административной реформы (хотя и с разной интенсивностью) разрабатывались необходимые для их понимания и реализации нормативные правовые акты и методики, а также создавались и развивались организационные основы их реализации. При этом ключевым системообразующим нормативным правовым актом в этой сфере деятельности, в той или иной мере регулирующим все направления повышения качества государственных и муниципальных услуг, стал Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». С организационной точки зрения таким же системообразующим фактором повышения качества государственных и муниципальных услуг явились создание и деятельность Правительственной комиссии по проведению административной реформы и аналогичных комиссий в субъектах Российской Федерации.

К основным – реализованным и реализуемым – направлениям усилий по повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг относятся:

1. *Идентификация государственных и муниципальных услуг*, которая обеспечивается:

- а) Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ дано определение государственных и муниципальных услуг;
- б) созданием Сводного реестра государственных и муниципальных услуг, включающего федеральный реестр, реестры субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в которые включается полная информация как обо всех государственных и муниципальных услугах, так и о необходимых и обязательных для их получения сопутствующих услугах. Формирование и ведение реестров услуг осуществляется исключительно в электронной форме в специально созданной информационной системе сводного реестра государственных и муниципальных услуг (на Едином портале государственных и муниципальных услуг);
- в) установлением правила, согласно которому услуга может быть отнесена к государственным и муниципальным услугам (и к необходимым и обязательным услугам) и предложена органами государственной власти и местного самоуправления гражданам и бизнесу (в том числе граждане или бизнес могут быть обременены обязанностью ее получения) только при условии ее включения в реестр.

2. *Выявление и сокращение избыточных и дублирующих государственных и муниципальных услуг*. Эта работа проводилась на старте административной реформы в рамках сокращения избыточных и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти. Хотя и менее активно, она выполняется и сейчас, в том числе посредством ограничения возможности создания новых государственных и муниципальных услуг необходимостью их включения в реестры.

3. *Стандартизация государственных и муниципальных услуг*. В рамках повышения качества государственных и муниципальных услуг были разработаны и утверждены:

- требования по обязательной подготовке и принятию стандартов для каждой из государственных и муниципальных услуг и для каждого из значимых для получателей этих услуг параметров их качества;
- требования по составу параметров качества государственных и муниципальных услуг, для которых разрабатываются и утверждаются указанные стандарты;
- минимальные требования к указанным стандартам по ключевым параметрам качества государственных и муниципальных услуг, в наибольшей мере влияющим на удовлетворенность получателей;
- стандарты для большинства государственных и многих муниципальных услуг¹⁰.

Большинство стандартов государственных (муниципальных) услуг не только приняты, но и внедряются в практику предоставления соответствующих государственных (муниципальных) услуг. Это позволяет постепенно поднимать уровень всех параметров качества государственных (муниципальных) услуг до лучших практик и/или ожиданий их получателей. Именно этим в первую очередь создаются основания для повышения интегрального показателя качества государственных (муниципальных) услуг – удовлетворенности их получателей.

За счет дополнительного, в интересах получателей государственных (муниципальных) услуг, усиления требований к стандартам тех или иных параметров их качества может быть усилен и рост удовлетворенности получателей. На это, например, нацелено реализуемое в настоящее время требование предусмотреть в стандартах всех государственных (муниципальных) услуг сокращение максимального времени ожидания в очереди при обращении за государственной (муниципальной) услугой до 15 мин. (как это предусмотрено Указом Президента от 7 мая 2012 г. N 601).

4. *Оптимизация административных процедур предоставления государственных и муниципальных услуг.* В рамках этого направления усилий по повышению качества государственных и муниципальных услуг были разработаны и утверждены административные регламенты предоставления государственных (муниципальных) услуг, устанавливающие требования к количеству и логистике процедур деятельности и взаимодействия участвующих в предоставлении государственных (муниципальных) услуг органов и организаций, их структурных подразделений и должностных лиц, сотрудников. Устанавливаемые административными регламентами процедуры предоставления государственных (муниципальных) услуг должны обеспечивать соблюдение стандартов качества их предоставления. Внедрение установленных административными регламентами процедур предоставления государственных (муниципальных) услуг и их последующая оптимизация (в том числе сокращение их количества и длительности, затрат на их проведение) позволяют улучшать и ключевые параметры качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, прежде всего сокращать количество документов, которые необходимо представить для получения услуги, и число необходимых для этого обращений заявителя в органы власти (местного самоуправления), сроки предоставления государственных (муниципальных) услуг, их стоимость.

Наиболее системной и перспективной мерой по оптимизации административных процедур предоставления государственных и муниципальных услуг все больше становится реализация установленного Федеральным законом от 27 июля 2010 г. г. N 210-ФЗ запрета (за некоторыми исключениями) органам, предоставляющим государственные (муниципальные) услуги, требовать от заявителя (получателя услуг) представления документов и информации или осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации. Полноценная реализация этого запрета должна позволить радикально снизить временные и материальные затраты заявителей на получение государственных (муниципальных) услуг, повысив тем самым качество их предоставления и вероятность роста удовлетворенности их получателей.

5. *Развитие возможностей досудебного обжалования* получателями государственных (муниципальных) услуг, нарушающих их права и законные интересы, решений и действий (бездействия) органов и их должностных лиц, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги, а также повышение их ответственности, в том числе административной, за нарушения установленных (прежде всего стандартами) требований к качеству предоставления государственных (муниципальных) услуг и к процедурам их досудебного обжалования. Реализация этих возможностей призвана повысить мотивацию органов и их должностных лиц к неукоснительному соблюдению установленных требований к качеству государственных (муниципальных) услуг.

6. *Инновации при предоставлении государственных (муниципальных) услуг.* Дополнительные возможности стандартизации, регламентации, механизмов досудебного обжалования и ответственности создаются внедрением в практику предоставления государственных (муниципальных) услуг новых технологий: обеспечение доступа к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг; использование современных информационно-коммуникационных технологий, в том числе переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

В целях обеспечения доступа к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания в настоящее время активно создаются многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Переход к предоставлению государственных (муниципальных) услуг в многофункциональных центрах позволяет: повысить комфортность обслуживания заявителей (получателей услуг); сократить до минимума количество обращений, которые необходимо совершить для получения результата услуги; сократить (в идеале – ликвидировать) неофициальные платежи при получении услуг; улучшить другие параметры качества государственных и муниципальных услуг.

Для обеспечения перехода к предоставлению государственных (муниципальных) услуг в электронном виде созданы и развиваются ключевые элементы инфраструктуры электронного правительства, в том числе федеральные

государственные информационные системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», программно-технический комплекс, обеспечивающий получение государственных услуг в электронном виде через инфраструктуру центров общественного доступа, информационная система удостоверяющих центров единого пространства доверия электронного правительства. На этой основе последовательно развиваются возможности получения в электронном виде информации о государственных (муниципальных) услугах, выполнения отдельных операций, связанных с получением услуги, а также к переходу к получению отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом в электронном виде. Кроме того, использование электронных технологий позволяет на деле реализовать запрет на требование от заявителей документов, информации, действий, связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации. Осуществляемый в настоящее время переход к межведомственному взаимодействию этих органов и организаций в электронном виде (электронный документооборот) позволяет им получать эти документы, информацию, совершать необходимые действия, не привлекая заявителя и в кратчайшие сроки. В целом использование электронных технологий должно помочь радикально сократить сроки предоставления государственных и муниципальных услуг, ликвидировать очереди при обращении за государственными и муниципальными услугами, снизить в перспективе их стоимость, повысить прозрачность процесса их предоставления, улучшить иные параметры качества государственных и муниципальных услуг.

Реализация каждого из перечисленных направлений усилий по повышению качества государственных и муниципальных услуг сопровождалась не только успехами, но и сложностями, проблемами, не реализованными пока возможностями. Тем, насколько успехи оказались более значимыми, чем не преодоленные пока сложности, в конечном счете определяется достигнутый уровень качества предоставления государственных и муниципальных услуг, степень удовлетворенности им их получателей – граждан Российской Федерации, в том числе представляющих интересы бизнеса.

Результаты

Для измерения результатов усилий по повышению качества государственных и муниципальных услуг концепциями административной реформы было предусмотрено и осуществляется развертывание мониторинга качества и доступности государственных услуг.

Цели мониторинга качества и доступности государственных услуг могут быть различными. В соответствии с ними могут применяться и различные технологии (методики) такого мониторинга¹¹. Для целей настоящей статьи достаточно обратить внимание на возможности четырех основных групп технологий (методик) мониторинга качества и доступности государственных услуг.

Первая из них направлена на выявление в ходе опроса оценки гражданами деятельности органов власти (и местного самоуправления), в том числе по предоставлению государственных (муниципальных) услуг, в ходе их опроса,

фактически безотносительно того, получали ли респонденты государственные (муниципальные) услуги лично.

Вторая группа технологий нацелена на выявление проблем и оценку отдельных параметров качества предоставления **отдельных** государственных и муниципальных услуг **или/и их групп** их получателями. На основе их исследования может быть получена и оценка удовлетворенности получателей этих услуг их качеством. По результатам исследования могут быть приняты решения по устранению выявленных проблем, улучшению исследуемых параметров качества. Для такого исследования можно и целесообразно использовать широкий спектр социологических методов, в том числе: глубинные интервью, социологические опросы получателей государственных и муниципальных услуг и проведение «контрольных обращений (закупок)», фокус-группы. Если для проведения исследования используется социологический опрос, то получатели услуг опрашиваются, как правило, по месту их предоставления.

Исследования качества оказания государственных (муниципальных) услуг, в том числе удовлетворенности им граждан, по такой технологии проводились ФОМ в 2008 и 2011 гг. (A guide to using..., 2014, Практика предоставления..., 2011), НИУ ВШЭ в 2010 г. (Мониторинг..., 2011; Стырин, Плаксин, 2012) и РАНХиГС также в 2010 г. (Государственные услуги..., 2011).

Проведение мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг по такой технологии было предусмотрено разделом 7 Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., а также было одобрено методическими рекомендациями, утвержденными Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол от 12 апреля 2011 г. N 117).

Исследование по этой технологии позволяет проводить детальный анализ проблем и параметров качества **конкретных** государственных (муниципальных) услуг, что важно для принятия решений по повышению их качества и особенно ценно в отношении проблемных и сложных государственных (муниципальных) услуг.

Основным ограничением такой технологии является то, что она позволяет получить оценку удовлетворенности граждан–получателей услуг только в отношении ограниченного круга исследуемых государственных (муниципальных) услуг. Ограничением такой технологии является также то, что в ее рамках при опросе по месту предоставления услуги у органов (и организаций), предоставляющих исследуемые государственные (муниципальные) услуги, появляются нередко используемые возможности влияния на ход и результаты опроса. Это обстоятельство особенно значимо, когда мониторинг (исследование) проводится самим органом, предоставляющим исследуемую услугу. Еще одним ограничением является то, что исследуется предоставление государственной (муниципальной) услуги только непосредственно в предоставляющем ее органе (организации), но не учитываются оценки лиц, получивших ее в электронном виде.

Третья группа технологий исследования качества государственных и муниципальных услуг основана на инструменте обратной связи – на оценках получателей услуг, данных и/или направленных ими добровольно с помощью

технических средств (SMS-сообщения, электронного сообщения и т.д.) сразу или через какое-то время после получения услуги. Примером такой технологии является «народный мониторинг» на Портале административной реформы Минэкономразвития России (vashkontrol.ru), на котором гражданам предлагается рассказать, «где, как и с каким результатом вы получали государственные услуги». Очевидно, что эта группа технологий оценки создает возможность оперативного решения возникающих проблем, влияния на качество государственных (муниципальных) услуг и, в принципе, наиболее точной оценки качества предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Однако в нынешнем состоянии этих технологий нельзя не учитывать, с одной стороны, возможность влияния заинтересованных ведомств на поток оценок, когда речь идет об оценках широкого (а тем более неограниченного) круга государственных (муниципальных) услуг на вневедомственном сайте, и, с другой стороны, преобладание оценок тех, кто имеет претензии к предоставлению услуги в случае сбора мнений по конкретной государственной (муниципальной) услуге. С точки зрения оценки удовлетворенности получателей государственных (муниципальных) услуг качеством их предоставления ограничителем таких технологий является отсутствие обоснованной выборки «оценщиков» как по государственным (муниципальным) услугам, так и по социально-демографическим группам.

Четвертая группа технологий ориентирована на выявление прежде всего уровня общей удовлетворенности граждан качеством полученных ими государственных и муниципальных услуг. Приоритетным способом проведения исследования в этом случае является социологический опрос граждан, получивших государственные и муниципальных услуги в последние два года. Эти граждане выявляются в ходе предварительного опроса. В последующем они оценивают одну из услуг, по которой ими получен конечный результат. Перечень исследуемых (оцениваемых) государственных и муниципальных услуг заранее не устанавливается – он определяется по факту в ходе исследования. Для определения общей удовлетворенности качеством заранее не ограниченного круга государственных и муниципальных услуг социологический опрос может быть проведен только в соответствии с обоснованной выборкой по месту проживания граждан. При этом услуги оцениваются независимо от того, по какому каналу они получены (непосредственно в органе власти или местного самоуправления либо в многофункциональном центре или в электронном виде). Оценка уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг определяется ответом на вопрос «Как Вы оцениваете качество предоставления полученной Вами государственной или муниципальной услуги?» по шкале: «очень хорошо», «скорее хорошо», «скорее плохо», «очень плохо», «затрудняюсь ответить».

По этой технологии Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации была подготовлена методика исследования уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг¹², на основе которой была разработана методика проведения социологического исследования и оценки удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством пре-

доставления государственных и муниципальных услуг, утвержденная Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол № 137 от 16 сентября 2013 г.).

Данная методика предполагает изучение: оценки гражданами ключевых показателей и иных параметров качества предоставления государственных и муниципальных услуг и удовлетворенности ими граждан; проблем, возникающих у граждан Российской Федерации при обращении за получением государственных и муниципальных услуг; влияния показателей, иных параметров качества, а также удовлетворенности ими граждан, и проблем, возникающих у граждан Российской Федерации при обращении за получением государственных и муниципальных услуг, на общую удовлетворенность получателей государственных и муниципальных услуг. Это, в свою очередь, позволяет принимать решения по устранению выявленных проблем и коррекции параметров качества государственных и муниципальных услуг в интересах повышения общей удовлетворенности их получателей.

На основе этой методики Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2011 г. (в 20 субъектах РФ), в 2012 г. (в 83 субъектах РФ) и в 2013 г. (в 77 субъектах РФ) было проведено исследование уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг.

Данные, полученные в ходе исследования 2013 г. (в сравнении с данными 2012 и 2011 гг.), позволяют судить о текущих результатах усилий, предпринятых в рамках административной реформы для повышения качества государственных и муниципальных услуг. Ниже приводятся некоторые из этих данных¹³.

Исследование показало, что за последние два года (2012 и 2013 гг.) около 67% граждан Российской Федерации обращались в органы государственной власти и местного самоуправления за получением государственных и муниципальных услуг. Наиболее востребованными из них являются услуги, предоставляемые ФМС России, Росреестром, ГИБДД, органами ЗАГС и органами социальной защиты. 22 государственные и муниципальные услуги были получены более чем 3% респондентов. Именно их качество в наибольшей степени влияет на уровень общей удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления им государственных и муниципальных услуг. Другие услуги были получены в сумме 6,2% респондентов.

Уровень удовлетворенности граждан (в том числе обратившихся за услугами в интересах бизнеса) качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами власти и местного самоуправления (доля респондентов, давших оценки «очень хорошо» и «скорее хорошо»), выявленный в исследовании 2013 г., составил 77,7% (75,5% – в исследовании 2012 г.; 74,6% – в исследовании 2011 г.). При этом в отношении государственных и муниципальных услуг, полученных в 2013 г., уровень общей удовлетворенности составил 79,1%.

Среди респондентов, получавших аналогичные государственные (муниципальные) услуги ранее (за последние 6 лет), 44,3% считают, что качество их предоставления «улучшилось» или «скорее улучшилось», и лишь 5,9% респондентов отмечают ухудшение качества.

При этом получатели государственных и муниципальных услуг выше оценивают качество предоставления услуг в негосударственном секторе, чем в государственном (по результатам исследования 2013 г. их качеством удовлетворены 87,1% опрошенных; по данным исследования 2012 г. – 85,9%).

Выросла удовлетворенность граждан государственными и муниципальными услугами, полученными через МФЦ, – до 79,6% (при этом удовлетворенность государственными и муниципальными услугами, полученными непосредственно в органах государственной власти/местного самоуправления, – 76,6%).

Удовлетворенность государственными и муниципальными услугами, полученными гражданами через Единый портал государственных услуг, также выросла – до 81,4%.

По результатам исследования 2013 г. несколько сократились межрегиональные различия в уровне удовлетворенности: если по итогам исследования 2012 г. уровень удовлетворенности в субъекте РФ – лидере рейтинга был выше уровня удовлетворенности в регионе с наименьшим уровнем удовлетворенности в 1,6 раза, то в 2013 г. разрыв уже в 1,4 раза.

Рост общей удовлетворенности получателей государственных и муниципальных услуг обусловлен повышением в той или иной мере их удовлетворенностью практически всеми параметрами качества этих услуг, в том числе теми, по которым стратегическими документами установлены целевые значения их улучшения. Наиболее значителен рост удовлетворенности, в том числе по таким параметрам качества предоставления государственных и муниципальных услуг, как: количество обращений в органы и организации (по результатам исследования 2011 г. – 70,6% удовлетворенных, 2013 г. – 74,2%); количество документов, необходимых для получения услуги (2012 г. – 72,4%, 2013 г. – 76,3%); время ожидания в очереди на получение результата услуги (2011 г. – 57,1%, 2013 г. – 64,7%); условия ведения приема посетителей (2011 г. – 66,4%, 2013 г. – 69,4%); срок предоставления услуги (2011 г. – 62,9%, 2013 г. – 69,9%). Продолжается рост и по параметрам с уже достаточно высоким уровнем удовлетворенности, например, в отношении вежливости сотрудников – с 79,7% согласно результатам исследования 2011 г. до 80,5% в 2013 г.

Таким образом, результаты исследования общей удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления, показывают, что усилия по повышению качества и доступности этих услуг, предпринятые за десять лет административной реформы, не пропали даром. Об этом говорит прежде всего рост удовлетворенности граждан государственными (муниципальными) услугами с 14% в 2004 г., на старте реформы, до 77,7% в исследовании 2013 г. (или, как выше говорилось, по результатам исследования конкретных услуг – от 25,3 до 65,1%).

Исследование показало и основные резервы этого роста. Они прежде всего в подтягивании отстающих до лучших практик. Резервы здесь значительны. Велик разрыв между «лучшими» и «отстающими» государственными и муниципальными услугами. Качеством лучших из них удовлетворены 91,1% их получателей, а худших – 69%. За низким уровнем удовлетворенности граждан

качеством государственных и муниципальных услуг скрывается большое число претензий их получателей, в том числе к времени ожидания в очереди при подаче запроса на получение услуги и при получении ее результатов, к срокам ее получения, к ее стоимости, включая еще сохраняющиеся «неофициальные платежи», к требованиям избыточных документов и необходимости их собирать, к вежливости и профессионализму сотрудников, к комфорту и оборудованию при обслуживании заявителей... Таких проблемных услуг немало, в том числе среди мало востребованных услуг.

В лучших органах государственной власти и местного самоуправления удовлетворенность граждан качеством предоставляемых им государственных (муниципальных) услуг составляет также 91,1%, а в худших – 68,3%.

Разрыв между «лучшими» и «отстающими» по критерию удовлетворенности граждан качеством предоставляемых им государственных и муниципальных услуг субъектами Российской Федерации также хотя и сокращается, но по-прежнему весьма значителен. Удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных (федеральных и региональных) и муниципальных услуг колеблется по субъектам Российской Федерации от 86,7% – в лучших до 62,5% – в худших из них. В 44 исследованных субъектах Российской Федерации уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг ниже среднероссийского уровня.

Резервом роста является и решение указанных респондентами проблем: большие очереди – 43,6% респондентов; большие сроки предоставления – 18,1% респондентов. Что касается очередей, то время ожидания в очереди при обращении за государственной (муниципальной) услугой пока значительно превышает целевые значения, установленные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. и Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. Доля респондентов, получивших наиболее массовые государственные услуги в нормативно установленные сроки, составила для разных услуг от 80,6 до 63%.

В каждой из государственных и муниципальных услуг есть свои специфические «слабые места» – параметры качества их предоставления, за счет улучшения которых можно существенно повысить уровень удовлетворенности их потребителей.

Ключевым резервом роста является и дальнейшее внедрение инноваций. Хотя уровень удовлетворенности получателей услуг при использовании инноваций существенно выше, чем при получении услуг традиционным способом непосредственно в органах власти (местного самоуправления), их распространенность и информированность о них граждан хотя и увеличиваются, но пока оставляют желать лучшего. Так, за получением государственных и муниципальных услуг в МФЦ обращались 8,3% респондентов (согласно результатам исследований 2012 г. – 6,3%, 2011 г. – 5,0%). Информированность граждан о существовании МФЦ составила 50,9% (в 2012 г. – 41,9%, в 2011 г. – 38,9%). За предоставлением государственных и муниципальных услуг в электронной форме (через Единый портал государственных услуг) обращались 12,5% респондентов (в исследованиях 2012 г. – 9,5%, 2011 г. – 7,7%). Осведомленность

населения о существовании Единого портала государственных услуг составила 55,9% (2012 г. – 46,6%, 2011 г. – 42,5%).

Анализ результатов исследований показывает, что использование этих резервов сталкивается с определенными правовыми и организационными ограничениями и отсутствием надлежащей мотивации органов власти и местного самоуправления, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги.

Например, несмотря на массовый характер некоторых государственных услуг, в частности оказываемых МВД России, ФМС России, органами занятости субъектов Российской Федерации, в соответствующих государственных программах не предусмотрены показатели, отражающие удовлетворенность граждан качеством данных государственных услуг. Соответственно, финансовое обеспечение деятельности указанных органов ни в коей мере не увязано с уровнем удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг.

Не менее важно, что для внедрения инноваций в предоставление государственных и муниципальных услуг (предоставление государственных и муниципальных услуг через систему МФЦ и переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде) установлены только показатели объема их использования. Рост объемов использования этих инноваций не увязан с ростом удовлетворенности граждан, получающих государственные и муниципальные услуги с использованием этих инноваций. Вероятно, предполагается, что внедрение инноваций автоматически ведет к росту удовлетворенности получателей государственных и муниципальных услуг. Однако целый ряд выявленных в ходе исследования признаков позволяет сделать вывод о том, что это не так.

Важным ограничителем является также то, что требование улучшения одного из ключевых показателей (параметров) качества государственных и муниципальных услуг – сокращение времени ожидания в очереди при обращении за услугой – недостаточно поддержано нормативными правовыми актами: в административных регламентах предоставления большого числа государственных и муниципальных услуг по-прежнему установлены максимально допустимые значения этого показателя, намного превышающие 15 мин., т.е. значение этого показателя, которое, согласно Указу Президента Российской Федерации N 601, должно быть достигнуто уже в 2014 г.

Таким образом, для использования резервов повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг, достижения целевых значений их показателей (в том числе в части повышения уровня удовлетворенности граждан, получающих эти услуги), установленных Указом Президента Российской Федерации N 601, потребуются существенные и целенаправленные усилия, как в формате административной реформы, так и в смежных с ней направлениях совершенствования государственного управления. Для достижения 90% уровня удовлетворенности граждан–получателей государственных и муниципальных услуг необходимо разработать, утвердить и реализовать комплекс дополнительных мер, направленных на повышение всех параметров качества государственных и муниципальных услуг во всех органах государственной власти и местного самоуправления во всех регионах.

В заключение следует напомнить, что в данной статье речь шла только о государственных и муниципальных услугах «в смысле ФЗ-210». Они предоставляются по индивидуальным запросам физических и юридических лиц. По сути, это административные услуги органов власти и местного самоуправления – их результатами являются разного рода документы, устанавливающие, подтверждающие или изменяющие различные права физических и юридических лиц. Проведенный анализ, как представляется, позволяет утверждать, что: а) за десять лет административной реформы в Российской Федерации были предприняты целенаправленные и системные усилия по повышению качества этих услуг; б) эти усилия, несмотря на сохраняющиеся проблемы и недоработки, приносят ощутимые положительные результаты, повышая уровень удовлетворенности их получателей; в) для достижения установленных амбициозных целевых значений уровня удовлетворенности получателей этих услуг (90% к 2018 г.) необходимо продолжить усилия по повышению качества этих услуг в формате административной реформы, в том числе приняв дополнительные меры по обеспечению достижения этих целевых значений.

Этот опыт позволяет предположить, что аналогичные системные усилия могли бы быть полезны для повышения качества и других услуг, предоставляемых за счет государственных и муниципальных бюджетов и/или с их непосредственным участием. В том числе в отношении государственных и муниципальных услуг «в смысле Бюджетного кодекса», которые, по сути, реализуют некоторые из прав граждан, устанавливаемых (подтверждаемых) при предоставлении административных государственных и муниципальных услуг, в том числе в отношении социальных услуг, а также в отношении услуг органов государственной власти и местного самоуправления неопределенному кругу лиц, в том числе по вопросам безопасности и инфраструктуры.

Такие усилия, как показывает опыт административной реформы, могут быть полезны и для повышения удовлетворенности граждан деятельностью органов власти и местного самоуправления. Усилия административной реформы позволяют решать эту задачу в отношении одного – и, вероятно, не самого большого – сектора деятельности органов власти и местного самоуправления. Для повышения доверия граждан к органам власти и местного самоуправления в целом необходимо, по-видимому, предпринимать аналогичные системные усилия по повышению удовлетворенности граждан, включая представителей бизнеса, и по другим секторам деятельности органов власти и местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственные услуги для бизнеса: методология, инструментарий и опыт мониторинга качества. – М.: Издательский дом «Дело», 2011.

2. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Ч. 1. – М.: Издательский дом «Дело», 2012.
3. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Ч. 2. – М.: Издательский дом «Дело», 2012.
4. Доклад о результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в 2010 году. Минэкономразвития России (http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregularineconomy/doc20110324_018; дата публикации: 24.03.2011).
5. Мониторинг качества предоставления отдельных государственных услуг для бизнеса в сфере внешнеторговой и инвестиционной деятельности. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregularineconomy/doc20110324_019 (дата публикации: 24.03.2011).
6. Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010 / под ред. А.В. Клименко, С.М. Плаксина; НИУ «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом «Высшая школа экономики», 2011.
7. Паршин М.В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. – М.: Статут, 2013.
8. Практика предоставления государственных услуг гражданам. ФОМ, март 2011.
9. Стырин Е.М., Плаксин С.М. Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4.
10. Южаков В.Н. Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004-2012 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2.
11. A guide to using the Common Measurements Tool. New Zealanders' Experience: Research Program. URL: <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Common-Measurements-Tool-updated-March2011.pdf> (дата обращения: 05.03.2014).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
- ² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
- ³ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Ст. 2.
- ⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации // Ст. 69.1 и 69.2.

- ⁵ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. // Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 N 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 N 221).
- ⁶ Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы. // Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. N 1021-р.
- ⁷ В других, не меняющих, на наш взгляд, сути дела формулировках, как средство: повышения эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов (Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. N 824); повышения эффективности государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти (Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах); совершенствования государственного управления (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601, Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы).
- ⁸ Опрос, проведенный Социологическим центром РАГС в ноябре 2005 г., был направлен на оценку собственно конкретных государственных (муниципальных) услуг и зафиксировал следующее распределение положительных оценок качества услуг, оказываемых: а) регистрационными службами (палатами) – 25,3%; б) паспортно-визовыми отделами МВД (столы при ЖКХ) – 42,6%; органами ЗАГС – 65,1%; органами ГИБДД – 27,5%.
- ⁹ Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы темпы улучшения этого показателя были снижены: планируемое повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг к 2014 г. по государственным и муниципальным услугам, предоставляемым непосредственно в органах государственной власти и органах местного самоуправления, – до 60 %.
- ¹⁰ Стандарты государственных (муниципальных) услуг включаются в административные регламенты предоставления соответствующих государственных (муниципальных) услуг.
- ¹¹ Со сравнительным анализом зарубежного и российского опыта мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг, используемых для его проведения методик можно ознакомиться в работе «Государственные и муниципальные услуги...» (2012, ч. 1, с. 18–65).
- ¹² С данной методикой, а также с анкетой и иным инструментарием исследования можно ознакомиться в работе «Государственные и муниципальные услуги...» (2012, ч. 1–2).
- ¹³ Приводимые ниже данные и выводы получены при исполнении в 2013 г. РАНХиГС при Президенте Российской Федерации по заказу Минэкономразвития России работы по теме «Ежегодный мониторинг качества государственных услуг, в том числе проведение комплексного исследования удовлетворенности качеством государственных услуг».

THE QUALITY OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES: EFFORTS AND RESULTS OF ADMINISTRATIVE REFORM

Yuzhakov Vladimir N.

Professor, Senior Researcher, Director of the Center for Technology of Public Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Abstract

The subject matter of the article is the measures taken by the public administration bodies and municipal authorities to improve the quality of public and municipal services. The goal of the article is to assess the government's efforts to increase the quality, accessibility of public services and the results of 10 years of the administrative reform in the Russian Federation. Conclusions are drawn on the results of sociological polls. The article systematizes the main steps, goals, expectations and efforts to increase the quality of public and municipal services that the bodies of public administration and self governance have made during 10 years of the administrative reform.

The data of the sociological poll on the results of this work held by the Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation in 2011– 2013 and headed by the author of the article, are analyzed and presented here.

A positive result of the system efforts to increase the quality of public and municipal services can be ascertained on the basis of the research conclusions. It, in the long run, reveals itself in the growing satisfaction of recipients of the services both at the start and in the last years of the reform. Research of 2013 showed that 77.7% of the respondents estimated the quality of the services provided for them as satisfactory (74.6% in 2011; 75.5% in 2012).

Conclusions: a) during 10 years of the administrative reform in the Russian Federation system and goal-oriented efforts to increase the quality of public and municipal services have been undertaken by the bodies of public administration and of local self – governance; b) these efforts, despite some problems that still exist, give tangible positive results, thus increasing the level of citizens' satisfaction with the services they receive; c) to achieve the set ambitious satisfaction level goal of 90% by 2018, it is necessary to continue working hard within the framework of the administrative reform, including additional measures to achieve the goals.

This experience suggests that analogous system efforts could be useful for making better other services, including social services, provided by the public and municipal administration bodies either under their control or with their direct participation. Such efforts could be useful for making citizens more satisfied with the performance of the public and local administration bodies as well.

Keywords: administrative reform; public services; the quality of public and municipal services; municipal services; citizens' satisfaction.

REFERENCES

1. *Gosudarstvennyye uslugi dlya biznesa: metodologiya, instrumentariy i opyt monitoringa kachestva* [Public services for businesses: methodology, tools and experience of quality monitoring]. Moscow: Izdatelskiy dom «Delo», 2011.

2. *Gosudarstvennye i munitsipalnye ushugi: metodologiya, instrumentariy i opyt otsenki udovletvorennosti grazhdan* [State and municipal services: methodology, tools and experience of evaluation of citizens' satisfaction]. P. 1. Moscow: Izdatelskiy dom «Delo», 2012.
3. *Gosudarstvennye i munitsipalnye ushugi: metodologiya, instrumentariy i opyt otsenki udovletvorennosti grazhdan* [State and municipal services: methodology, tools and experience of evaluation of citizens' satisfaction]. P. 2. Moscow: Izdatelskiy dom «Delo», 2012.
4. *Doklad o rezultatah monitoringa kachestva predostavleniya gosudarstvennykh ushug, okazyvaemykh organami ispolnitelnoy vlasti v 2010 godu Minekonomrazvitiya Rossii*. [Report on the results of monitoring the quality of public services provided by the executive authorities in 2010. Russian Ministry of Economic Development]. Available: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/doc20110324_018 (accessed: 24 March, 2011).
5. *A guide to using the Common Measurements Tool. New Zealanders' Experience: Research Program*. Available: <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Common-Measurements-Tool-updated-March2011.pdf> (accessed: 5 March, 2014).
6. *Monitoring kachestva predostavleniya otdelnykh gosudarstvennykh ushug dlya biznesa v sfere vneshnetorgovoy i investitsionnoy deyatel'nosti* [Monitoring of the quality of some public services for businesses in foreign trade and investment activities]. Available: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/doc20110324_019 (Published: 24 March, 2011).
7. Klimenko, A.V. & Plaksin, S.M. (Eds.), (2011). *Monitoring kachestva i dostupnosti gosudarstvennykh i municipalnykh ushug – 2010* [Monitoring of the quality and accessibility of public and municipal services – 2010]. Moscow: HSE.
8. Parshin, M.V. (2013). *Kachestvo gosudarstvennykh i munitsipalnykh ushug: na puti k servisnomu gosudarstvu* [Quality of public and municipal services: towards the service state]. Moscow: Statut.
9. *Praktika predostavleniya gosudarstvennykh ushug grazhdanam* [Practice of providing public services to citizens]. FOM, March, 2011.
10. Styrin, E.M. & Plaksin, S.M. (2012). Sistema gosudarstvennykh ushug kak ob'ekt monitoringa v Rossiyskoy Federatsii [The system of public services as an object of monitoring in the Russian Federation], *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 66–83.
11. Juzhakov, V.N. (2012). Evolutsiya smyslov i pravovogo regulirovaniya gosudarstvennykh ushug v Rossii v 2004-2012 gg. [Evolution of Implications and Legal Regulation of Public Services in Russia in 2004–2011], *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 5–22.