

**ПЕРСПЕКТИВЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РАМКАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ**

Обозначены проблемы проведения структурных преобразований в системе государственного управления в России. Рассматриваются процессы проведения работ по регламентации деятельности государственных органов исполнительной власти, предоставление государственных и муниципальных услуг и перевода государственных услуг в электронную форму.

*Ключевые слова:* административная реформа, эффективность государственного управления, государственные услуги, государственные функции, административные регламенты.

V.A. Elkin  
T.V. Koval

**PROSPECTS OF INCREASING QUALITY OF PUBLIC SERVICES  
IN THE FRAMES OF ADMINISTRATIVE REFORM IN RUSSIA**

The article states problems of carrying out structural reorganizations in the system of public management in Russia. The authors study processes of regulating state executive authorities' activity, providing state and municipal services and introducing electronic document flow in public services.

*Keywords:* administrative reform, state management efficiency, public services, state functions, administrative regulations.

Практика проведения административных реформ в России имеет длительную историю. Перестройки центрального аппарата государственного управления проводились и в Российской империи, и в годы советского правления. Однако после распада СССР предстояло по-новому осмыслить положение и роль органов власти, преодолеть упрощенный взгляд на государство, понять, что исполнительная власть является самостоятельной ветвью государственного управления, неразрывно связанной с интересами общества. Вся ее работа должна быть направлена на максимальное удовлетворение потребностей различных групп населения. В связи с этим к концу 90-х гг. прошлого века окончательно утвердилась мысль о необходимости проведения в России реформ и, прежде всего, реформы административной.

Административная реформа в современной России стартовала в 2003 г. Президентом РФ была поставлена четкая задача — ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, сократить функции госорганов. В связи с этим внимательно изучался опыт проведения административных реформ в Австралии, Бразилии, Великобритании, Венгрии, Германии, Канаде, Китае, США, Франции, Японии и других странах.

Движущим мотивом большинства административных реформ в названных странах являлось осознание необходимости решения одной или

нескольких следующих комплексных задач: повышение эффективности системы функционирования государственных органов управления; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание; укрепление доверия к государству со стороны населения и частного бизнеса.

Конец XX–начало XXI вв. ознаменовались проведением в подавляющем большинстве стран масштабных административных реформ. Отказ от бюрократических принципов и методов работы как основы государственного управления, с одной стороны, и попытки формирования нового типа организации управления обществом — с другой, позволяют назвать административную реформу антибюрократической революцией.

Для внедрения новой системы построения эффективного управления была проведена полная инвентаризация функций министерств и ведомств. Выяснилось, что более трети государственных функций и полномочий в разных госучреждениях, являются ненужными или дублирующими друг друга [1, с. 58–72].

Было оценено пять с лишним тыс. управленческих функций и среди них, приблизительно, 40% признано или избыточными, или дублирующими, или требующими сокращения масштабов исполнения: 800 признаны полностью или частично избыточными; 500 — дублирующими; в отношении 300 функций предложено изменить масштаб исполнения [2, с. 2–3].

Затем прошла организационная реформа с решительным изменением структуры Правительства. Ранее функции управления государственным имуществом, оказания государственных услуг, регулирование экономической деятельности, принятие политических решений, надзор и контроль — все находилось в одних руках. Была создана трехзвенная структура центрального управления в Российской Федерации. В системе федеральных органов исполнительной власти образованы: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства [3]. Таким образом, исключив дублирование и создав структуры, ответственные за четко очерченный фронт работ, стало возможным контролировать качество государственных услуг, формулировать требования к услугам, исходя из интересов общества. Сделать так, чтобы выполнение каждой функции было обеспечено достаточными финансовыми и кадровыми ресурсами.

Был завершен процесс разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Стало понятным, кто за какой объем работ отвечает. Почти наполовину было сокращено количество госучреждений. Огромные суммы, которые тратились на их содержание, остались в бюджете.

В 2005 г. Правительством была принята Концепция административной реформы в Российской Федерации [4]. На основании плана мероприятий, утвержденного Концепцией, в настоящий момент проводится работа по регламентации деятельности государственных органов исполнительной власти, созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и переводу государственных услуг в электронную форму. В июле 2010 г. вступил в силу Федеральный Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в соответствии с которым все государственные услуги должны будут переведены в электронный вид к 2015 г. Одновременно должны быть существенно расширены возможности по оплате государственных услуг и получению социальных выплат в безналичной форме.

Органы государственной власти оказывают гражданам и юридическим лицам (организациям) большое количество услуг. Получая паспорт или водительские права, регистрируя имущество, добываясь различных справок и лицензий, оформляя социальную поддержку, мы как раз соприкасаемся с государственными услугами.

Задача реформы — навести порядок в этой сфере, повысить качество государственных услуг. С высокими административными барьерами при получении услуг сталкиваются, прежде всего, граждане РФ: очереди, хождения по кабинетам, сбор множества справок, неоправданно долгие сроки рассмотрения дел, затраты на временные ресурсы.

Те услуги и функции, которые остаются в ведении государства, планируются оказывать на совершенно ином уровне. Раньше не велся учет услугам, а комфорт граждан никого особенно не заботил. Сегодня — оказание услуг и качество сервиса является безусловным приоритетом деятельности госучреждений.

Министерство экономического развития РФ и Министерство юстиции РФ проводит контроль, мониторинг и расширенный анализ на соблюдение всех норм, принимаемых административных регламентов.

Практически каждая государственная и муниципальная услуга до начала административной реформы регулировалась десятками законов, указов, инструкций. Теперь все сведено в один документ. Регламент содержит исчерпывающий перечень справок, которые гражданин должен предоставить для получения услуги. В нем есть все необходимые шаблоны заявлений. Все действия государственных и муниципальных служащих изложены в простых и ясных графических схемах.

К концу 2011 г. должен быть создан полный реестр государственных и муниципальных услуг. К каждой услуге прилагается детальный административный регламент, где, во-первых, четко до мелочей прописаны все процедуры, определяются ответственные, устанавливаются жесткие сроки рассмотрения дел. Все регламенты — типовые. Это достаточно большие документы, в среднем по 100–150 страниц текста на одну услугу [5]. Они написаны понятным языком, не допускающим разночтений. На сегодняшний день уже разработано и принято (или находится в стадии принятия) свыше 500 административных регламентов государственных услуг (рис. 1).



Рис. 1. Регламентация деятельности органов исполнительной власти в РФ в 2008–2010 гг.

Во-вторых, регламент устанавливает предписания к качеству сервиса. Реализация этих нормативов позволит полностью ликвидировать очереди в госучреждения. Устанавливаются требования к помещени-

ям, чтобы посетители могли себя чувствовать максимально комфортно. В-третьих, дан исчерпывающий перечень оснований для отказа, механизмы обжалования, имеются инструкции чиновникам, как действовать в сложных ситуациях (например, когда у гражданина нет возможности предоставить те или иные необходимые документы).

Чтобы улучшить взаимодействие общества и государственных структур планируется, где возможно, внедрять принцип «одного окна». Вместо множества госучреждений в 2008–2012 гг. по всей России будут создаваться современные многофункциональные центры (МФЦ).

В этих центрах гражданину и организациям будет предоставляться весь комплекс массовых общественно-значимых государственных и муниципальных услуг. То есть все можно будет сделать в одном месте и по системе «одного окна». Будет расширяться возможность дистанционного оформления нужных документов через Интернет. Пока речь идет о пилотных, экспериментальных проектах (рис. 2). Но до конца 2012 г. этот опыт планируется распространить на всю страну. Появление МФЦ существенно упростит процедуры и сократит сроки получения гражданами и юридическими лицами массовых государственных и муниципальных услуг. Создание МФЦ не отменяет возможности граждан обратиться в орган государственной власти, в чьи полномочия входят предоставление той или иной услуги.

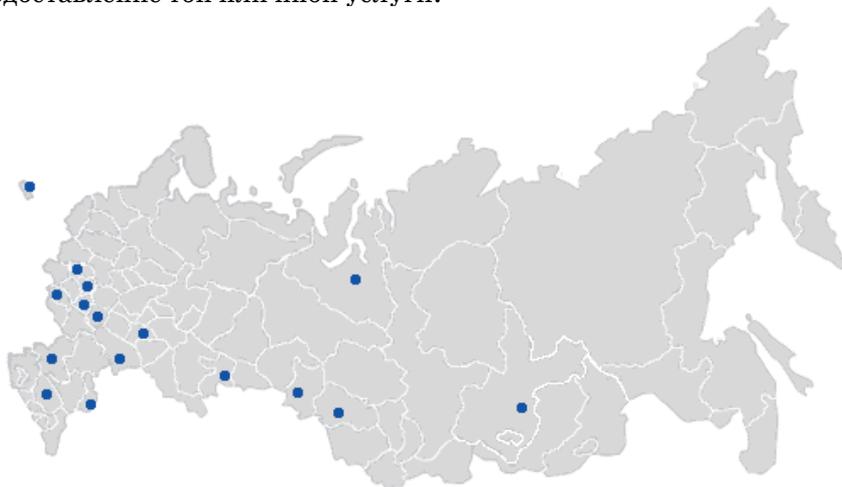


Рис 2. Расположенность МФЦ на территории Российской Федерации

Количество «окон» в одном МФЦ должно быть не менее двадцати. В каждом из них предоставляется весь комплекс услуг, осуществляемых МФЦ. Для комфорта посетителей действует система электронной очереди с возможностью предварительной записи. Просторные залы ожидания будут оборудованы специальными креслами, кондиционерами. В соответствии с европейской традицией большое внимание уделяется комфорту для инвалидов. Сами здания МФЦ должны быть расположены вблизи от остановок общественного транспорта и оборудованы парковкой для посетителей. В год один МФЦ сможет обслуживать свыше 500 тыс. посетителей. На начальном этапе в МФЦ будут предоставляться до 100 государственных и муниципальных услуг. В их числе социальные выплаты и другие формы соцзащиты, регистрация собственности, операции с недвижимостью, определение гражданско-правового статуса (регистрация по месту пребывания и проживания, выдача удостоверяю-

щих личность документов, услуги ЗАГСa). Кроме того, предусмотрены комплексные услуги для бизнеса, включая выдачу разрешений, лицензий и пр. Со временем количество услуг населению и организациям будет значительно увеличено.

Уровень использования современных информационных технологий в этой сфере все еще остается недостаточным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственного управления. Пока реформа затронула только федеральный уровень управления, на региональном и муниципальном уровнях она реализуется лишь частично.

### Список использованной литературы

1. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. — М.: Спарк, 2003. — 464 с.
2. Васильев А. Из 6000 функций государства автоматизированы будут не все / А. Васильев // Известия. — 2004. — 19 февр.
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 11. — Ст. 945.
4. Распоряжение Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» и «План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» (в ред. Постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221, от 10 марта 2009 г. № 219) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 46. — Ст. 4720.
5. URL: [www.ar.gov.ru](http://www.ar.gov.ru).

### Referenses

1. Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran / pod red. A.N. Kozyrina, M.A. Shtatinoi. — M.: Spark, 2003. — 464 s.
2. Vasil'ev A. Iz 6000 funktsii gosudarstva avtomatizirovani budut ne vse / A. Vasil'ev // Izvestiya. — 2004. — 19 Febr.
3. O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: ukaz Prezidenta RF ot 9 March 2004 g. № 314 // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2004. — № 11. — St. 945.
4. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25 Oct. 2005 g. № 1789-r «Kontseptsiya administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006–2008 gg.» i «Plan meropriyatii po provedeniyu administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006–2008 gg.» (v red. Postanovleniya Pravitel'stva RF ot 28 March 2008 g. № 221, ot 10 March 2009 g. № 219) // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2005. — № 46. — St. 4720.
5. URL: [www.ar.gov.ru](http://www.ar.gov.ru).

### Информация об авторах

*Елкин Владимир Анатольевич* — доктор экономических наук, профессор, проректор по дополнительному профессиональному образованию Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [jelkin@isea.ru](mailto:jelkin@isea.ru)

*Коваль Татьяна Владимировна* — кандидат экономических наук, директор, Межотраслевой центр повышения квалификации, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [koval-tv@isea.ru](mailto:koval-tv@isea.ru).

### Authors

*Elkin Vladimir Anatolievich* — Doctor of Economics, Professor, Vice-Rector for Professional Development, Baikal State University of Economic and Law, Irkutsk, e-mail: [jelkin@isea.ru](mailto:jelkin@isea.ru).

*Koval Tatyana Vladimirovna* — PhD in Economics, Director, Interdisciplinary Training Center, Baikal State University of Economic and Law, Irkutsk, e-mail: [koval-tv@isea.ru](mailto:koval-tv@isea.ru).