

Клименко А.В.

Жулин А.Б.

ВСЕРОССИЙСКИЙ МОНИТОРИНГ ВНЕДРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ*

Термин «регламент» укоренился в российском административном лексиконе еще со времен Петра I. В обыденном сознании это понятие ассоциируется с жесткими бюрократическими правилами, обязательными для соблюдения. Отчасти это действительно так. Однако в современном понимании идея регламентации связана не только со строгой дисциплиной, но, прежде всего с оптимизацией деятельности.

Идея регламентации, но под другим названием (реинжиниринг, оптимизация бизнес-процессов, упорядочение операций и пр.), давно проникла в современный бизнес, поскольку стала одним из реальных инструментов снижения издержек и повышения конкурентоспособности организации. Применительно к государственной исполнительной власти эта идея основывается, с одной стороны, на модели «идеального» бюрократа М. Вебера, требующей соблюдения определенных правил, с другой – на концепции управления по результатам, ориентирующей на достижение качественных стандартов государственных услуг. В европейских странах в последнее время по отношению к государственным институтам применяются процедуры «административного упрощения» (administrative simplification), которые во многом похожи на то, что в России называют регламентацией.

* Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В современной российской практике регламентация исполнения государственных функций и оказания государственных услуг неразрывно связана с административной реформой, в которой создание административных регламентов занимало центральное место.

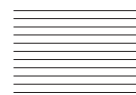
По сути, административный регламент – это пошаговое, алгоритмическое описание оптимизированного процесса исполнения функции или оказания услуги, включающее критерии принятия решений и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения. При описании административного процесса на каждом из его этапов указываются обязанности исполнителей, необходимые документы и платежи. Утвержденный административный регламент является нормативным правовым актом, который доступен клиентам государства и может быть ими использован для контроля и оспаривания неправомερных действий чиновников, прежде всего при несоблюдении ими установленных стандартов государственных услуг.

Для стран со сложившейся правовой и административной культурой идея регламентации, возможно, не столь актуальна, как для России, где слабы традиции служения государственных институтов обществу, нет устойчивых механизмов ориентации деятельности государственных организаций на общественные потребности. В этих условиях необходима исчерпывающая и жесткая формулировка государственных обязательств, что собственно и предполагается сделать в форме регламентов.

Благодаря созданию административных регламентов гражданское общество впервые получает возможность заглянуть внутрь бюрократической машины, остававшейся до недавнего времени абсолютно закрытой, которая по своему усмотрению расширяет собственные полномочия, трактует результаты своей деятельности. Открытость регламентов обеспечивает беспрецедентный уровень прозрачности бюрократии. Однако открывающиеся в связи с этим возможности еще недостаточно осознаны и востребованы не только гражданским обществом, но и самой бюрократией.

Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг создаются в России органами исполнительной власти с 2005 г. для каждой законодательно установленной функции. При этом регламенты наиболее социально и экономически значимых государственных функций рассматриваются на Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Все регламенты проходят экспертизу Минюста России и входят в единую законодательную базу.

Порядок разработки и утверждения, структура и содержание административных регламентов определены постановлением правительства от 11 ноября 2005 г. № 679.1 Органы власти самостоятельно или с привлечением консультантов описывают последовательность административных процедур и их юридических оснований, обращая внимание прежде всего на устранение избыточных действий, упрощение административных процессов, включая уменьшение сроков их исполнения. Степень упрощения административной процедуры в большинстве случаев является критерием качества административного регламента.



Условием утверждения административного регламента является проведение его независимой экспертизы, в которой участвуют научные, отраслевые, консалтинговые организации. Экспертиза должна определить соответствие процедуры и стандарта качества услуги, заложенных в регламенте, потребностям тех общественных групп, на которые действие этого регламента будет распространяться. К сожалению, сам порядок проведения экспертизы до сих пор недостаточно регламентирован, что позволяет проводить ее иногда формально, с привлечением подведомственных, т.е. зависимых, организаций и в минимальном объеме учитывать требования граждан и бизнеса.

Раздел по стандартам качества услуги и комфортности взаимодействия является неотъемлемой частью административного регламента и содержит обязательные требования к информированию, срокам исполнения, перечню и формам необходимых документов, а также к качеству обслуживания, включая оборудование помещений приема граждан.

Стандарты государственных функций и услуг нацелены на снижение всех видов издержек граждан и организаций при их взаимодействии с государственными органами, повышение открытости государственных органов, обеспечение доступности информации о порядке и ходе исполнения функции и предоставления услуги на каждой их стадии. Наличие стандарта создает реальные возможности общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Развитие практики подготовки стандартов и регламентов проходит несколько закономерных этапов. На первом создаются административные регламенты, которые можно назвать регламентами первого поколения. В них стандарт выступает элементом регламента, конкретизирующего сложившиеся процедуры исполнения ведомственных полномочий и предусматривающего лишь их некоторое улучшение. Такой подход «от сложившихся ведомственных процедур» позволяет не только описать, но в ряде случаев существенно улучшить процедуры взаимодействий, устранить «узкие места», в том числе и на межведомственном уровне. Однако зафиксированные на этом этапе стандарты в значительной степени отражают возможности ведомств, а не пожелания граждан.

На следующем этапе возможен переход к созданию регламентов, изначально настроенных на стандарты. Такие оптимизированные регламенты требуют гораздо больше средств и усилий для внедрения. Поэтому в первую очередь их целесообразно создавать применительно к стандартам и регламентам наиболее массовых общественно значимых государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан. Оптимизированные регламенты являются необходимым условием и основой создания элементов электронного правительства.

На данный момент правительственной комиссией по проведению административной реформы рассмотрено 146 проектов административных регламентов общественно значимых государственных функций и услуг, одобрен 131 проект. Всего федеральными органами исполнительной власти разработано более 400 административных регламентов, утверждено

и зарегистрировано в Минюсте России – 232. На региональном уровне подготовлено около 2 тыс. административных регламентов.

Работа по регламентации сталкивается со значительными объективными и субъективными препятствиями.

Во-первых, ведомства по своей инициативе не стремятся к регламентации, ограничивающей свободу их действий и делающей их прозрачными как для граждан, так и для вышестоящего руководства. Сроки разработки, согласования и утверждения регламентов постоянно затягиваются.

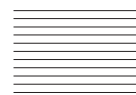
При подготовке планов регламентации ведомствами зачастую выбираются не самые массовые и востребованные обществом функции. В числе приоритетных регламентов зачастую фиксировались функции (услуги), не относящиеся к категории массовых, проблемных, социально значимых. По значительному количеству регламентов реальный поток заявителей был минимальным, многие функции реально не исполнялись. Ведомства сознательно включали в планы приоритетных регламентов «пустые», заведомо неисполняемые, не массовые функции, оставляя в тени наиболее важные и проблемные

Во-вторых, качественная оптимизация административных процедур, как правило, требует изменения законодательства и структуры органов. Из-за сложности и длительности внесения законодательных и организационных изменений около четверти запланированных на 2008 г. регламентов не были разработаны.

В планы работы было включено избыточное количество регламентов. В результате на федеральном уровне из-за нехватки административных и экспертных ресурсов требования порядка разработки и утверждения регламентов во многих случаях соблюдались ведомствами не полностью. Прежде всего это касалось сроков согласования проектов регламентов и учета полученных замечаний, проведения полноценной экспертизы, подготовки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

Следствием низкого качества значительного числа регламентов, обусловленного несоблюдением процедуры разработки, является то, что их внедрение не способствует повышению качества исполнения государственных функций и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг

В-третьих, разработка административных регламентов в 2006–2008 гг. носила в основном ведомственный характер. Несмотря на возможность утверждения совместных регламентов, подобные случаи были единичными. Самые сложные и конфликтные вопросы межведомственного взаимодействия оказались вне рассмотрения во многом потому, что ими мало кому хотелось заниматься. В результате граждане в основном остались один на один с ведомствами, а управление комплексными услугами (функциями) оказалось разделенным на несколько отдельных регламентов, каждый из которых выдвигал свои требования к заявителю о предоставлении документов из иных органов власти (иногда разных уровней). Это означало, что заявитель, как и раньше, вынужден осуществлять часть межведом-



ственного документооборота, балансируя между зачастую противоречивыми требованиями ведомств.

В-четвертых, внедрение регламентов проходит без выделения дополнительного финансирования. Однако для части массовых государственных услуг это означает сохранение прежнего качества обслуживания. Мониторинг показал, что положения стандарта по территориальным подразделениям Федеральной миграционной службы, например, выполняются менее чем на 20% от заявленного в регламенте. Для полноценного обеспечения стандарта в 3500 подразделениях Федеральной миграционной службы России требуется более 2 млрд. руб.

В-пятых, крайне низким оказался уровень информированности о возможностях административных регламентах не только граждан, но и самих государственных служащих (особенно в субъектах РФ). Только 37% граждан читали или знакомились с регламентами, 53% о регламентах ничего не знают.

Тем не менее работа над административными регламентами позволила провести массовую инвентаризацию законодательства и упорядочить множество административных процедур. Почти в каждом случае разработки регламента удавалось улучшить правоприменительную практику, оптимизировать состав процессов, из которых складывается выполнение функции, сократить сроки, рационализировать содержание документов и инфраструктуру взаимодействия с заявителями.

Накопленная информация позволяет перейти к новому этапу оптимизации функционала государства на уровне полномочий федеральных органов власти.

Необходимо отметить антикоррупционный эффект регламентации. Внедрение административного регламента снижает коррупционный потенциал за счет существенного ограничения административного усмотрения и алгоритмизации многих процессов, существенного повышения их прозрачности, лучшего информирования граждан, введения закрытых перечней требующихся от заявителя или проверяемого лица документов, определения механизма обжалования при отказах, персонализации ответственности государственных служащих.

Во многих сферах внедрение административных регламентов позволило существенно повысить наглядность и предсказуемость работы органов исполнительной власти для «клиентов» – граждан, предприятий и общественных организаций, создать основу для контроля снизу.

К концу 2008 г. административными регламентами охвачено около трети основных функций федеральных органов исполнительной власти, а по отдельным органам власти (федеральная антимонопольная служба, федеральная миграционная служба) – около половины функций. Для оценки результативности основных инструментов административной реформы во второй половине 2008 г. был проведен всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов.

Значение проведенного мониторинга гораздо шире, чем только собственно оценка внедрения регламентов. По сути, впервые проведена комплексная оценка качества предоставления государственных услуг,

исполнения государственных функций, которая может быть использована при анализе государственных функций, эффективности деятельности органов власти и должностных лиц, подготовке проектов улучшения законодательства.

Результаты всероссийского мониторинга

В сферу мониторинга в 53 субъектах РФ вошли 82 АР ФОИВ (30% от утвержденных на федеральном уровне на момент начала проекта) и 91 АР ОИВ субъектов РФ по 21 государственной услуге. В 60 субъектах РФ был проведен массовый опрос граждан по вопросам качества предоставления государственных услуг. Мониторинг проводился по следующим направлениям:

1. Инвентаризация разработанных административных регламентов (АР).
2. Обсуждение АР с государственными служащими.
3. Экспертные обсуждения действующих АР.
4. Обследование точек предоставления государственных услуг (ГУ), опрос заявителей (граждан, представителей организаций).
5. Всероссийский социологический опрос – «Георейтинг».
6. Проверка качества предоставления государственной услуги – «Контрольная закупка».
7. Мониторинг сайтов ФОИВ, ОИВ субъектов РФ.
8. Юридический мониторинг утвержденных АР.

Мониторинг по каждому из перечисленных выше направлений предоставил большой объем информационного материала, требующего тщательного изучения и анализа. В данной статье мы подробно остановимся лишь на некоторых аспектах мониторинга; что касается контрольной закупки, то здесь сюжет настолько богат, что заслуживает отдельного рассмотрения. Результаты юридического мониторинга еще окончательно не проанализированы.

Инвентаризация разработанных административных регламентов

Проанализирован 241 АР на стадиях их разработки, согласования и утверждения. Независимая экспертиза проводилась менее чем в 50% случаев. Публичное обсуждение проекта АР проводилось менее чем в 10% случаев. Приблизительно в половине случаев отсутствовала пояснительная записка к проекту АР. Менее чем в 10% случаев ФОИВ рассматривали финансовый аспект внедрения. Согласование с Министерством экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) и рассмотрение Комиссией положительно влияют на качество утвержденного проекта АР.

В 40–45% случаях качество проекта АР по сравнению с предыдущей стадией согласования улучшалось. В среднем около 26% замечаний Рабочей группы и 9% замечаний Комиссии не были учтены органом публичной власти – разработчиком на последующих стадиях доработки АР.

Выявлено 107 проектов АР, по которым принято решение о корректировке нормативно-правовой базы (из них в 88 случаях решение было принято непосредственно Рабочей группой или Комиссией), однако только 19 из них (18%) были реализованы в дальнейшем.

Таблица 1

Анализ утвержденных административных регламентов

Общее число АР ФОИВ, разработанных, утвержденных, зарегистрированных в Министерстве юстиции Российской Федерации (Минюсте России) до 1 сентября 2008 г. (в период с 01.09.08 по 01.11.08 в Минюсте России было дополнительно зарегистрировано лишь 5 АР), из них:		241	100%
– утверждено после одобрения Комиссией		78	32%
– утверждено после согласования с Минэкономразвития России без рассмотрения на Комиссии		59	24%
– утверждено ведомствами самостоятельно, без согласований и одобрений		104	44%
	Качество АР, утвержденных ведомствами самостоятельно	Качество АР, согласованных с Минэкономразвития России	Качество АР, одобренных Комиссией
Выборка № 1 «Сравнение регламентов одного ведомства»	3,2	3,9	4,6
Справочно:			
– для Минздравсоцразвития России	3,2	3,3	4
– для Минтранса России	3,2	4,4	4,6
– для ФМС России	3,8	4	4,8
– для ФНС России	2,8	3,9	5
Выборка № 2 «Случайный отбор»	3,1	3,9	4,4

Рисунок 1

Срок утверждения АР ведомством после его рассмотрения на Правительственной комиссии

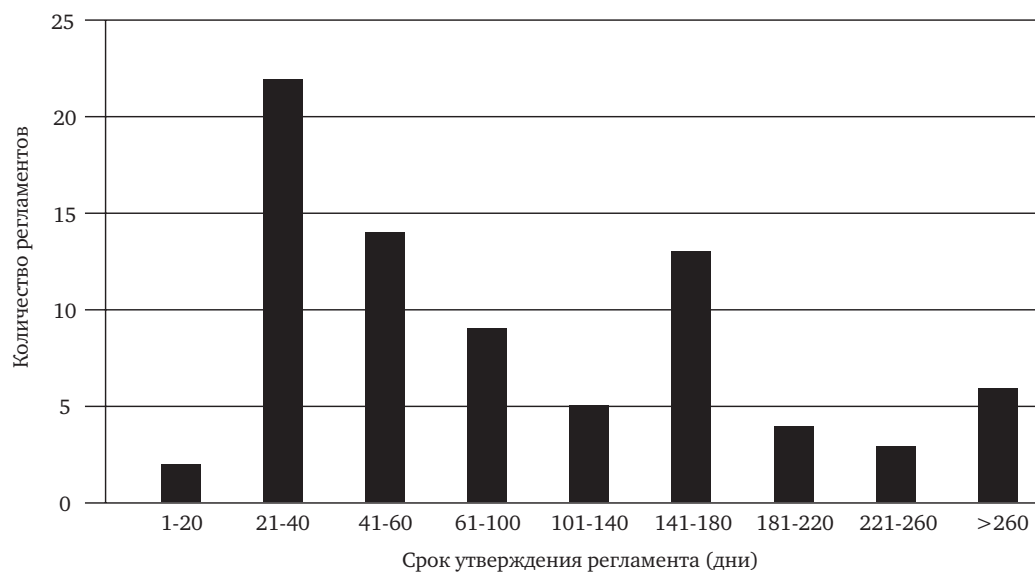
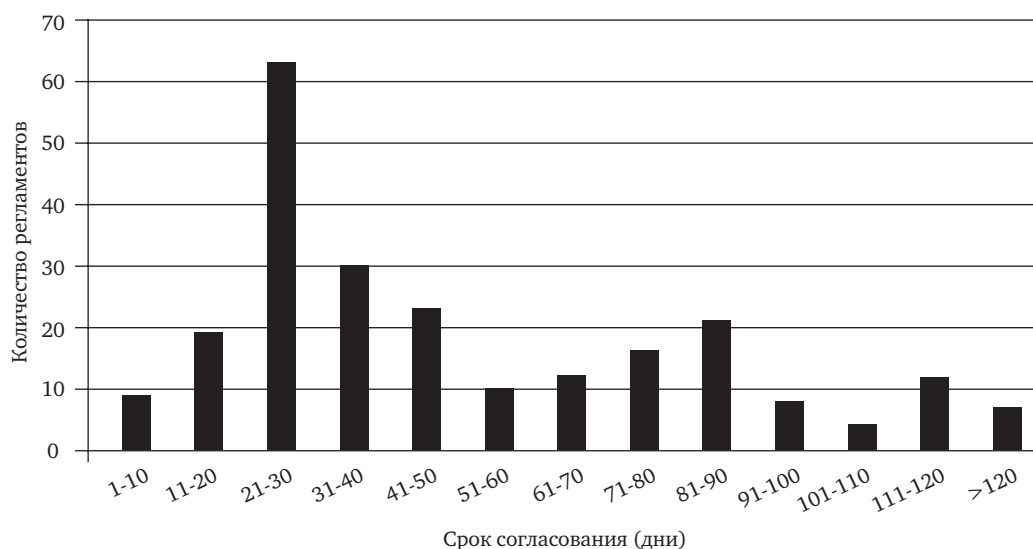


Рисунок 2

Срок регистрации административных регламентов в Минюсте России



Обсуждение с государственными служащими

Фактически состоялось обсуждение 65 АР 27 ФОИВ (приняло участие 253 чел., собрано и обработано 946 анкет, заполненных государственными служащими). В обсуждении 22 АР приняли участие представители территориальных подразделений 12 ФОИВ из 25 субъектов РФ. ФОИВ, не откликнувшиеся на предложение принять участие в обсуждении проблем внедрения АР: Минюст России, Ростехнадзор (Управление государственного экологического надзора), Росавтодор, Рослесхоз.

Свыше $\frac{3}{4}$ государственных служащих (76%) отметили, что внедрение АР упорядочило их деятельность, улучшило взаимодействие центральных аппаратов ФОИВ и их территориальных подразделений. АР нужны в первую очередь заявителям, а не штатным сотрудникам ФОИВ, которые в целом знают порядок исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Существенную помощь АР оказали тогда, когда их внедрение совпало с формированием новых ФОИВ. Признана необходимость внесения изменений в нормативные правовые акты, в частности по обеспечению единообразия в платности исполнения государственных функций, предоставления ГУ.

Многие государственные служащие считают, что в административном регламенте надлежит указывать только общий срок исполнения государственной функции, предоставления ГУ; промежуточные сроки – объект внутреннего нормирования при условии эффективного выполнения соответствующих административных функций. Они выступают за вариативность требований к организации мест приема заявителей, их техническому оснащению, режиму работы и пр. с учетом специфики территории, плотности

населения, частоты обращения граждан. Отмечена невозможность соблюдения указанных требований в связи с нехваткой финансовых средств.

Государственные служащие – штатные сотрудники ФОИВ указали на необходимость централизованной разработки программных продуктов, обеспечивающих исполнение государственных функций, предоставление государственных услуг, создание единых, централизованных баз данных. Однако часть их еще не готова отказаться от документооборота на бумажных носителях. Основные проблемы ресурсного обеспечения процесса исполнения государственных функций, предоставления ГУ: нехватка сотрудников, текучесть кадров, низкий уровень профессиональной квалификации отдельных категорий госслужащих. Необходимо совершенствовать процедуру внесения изменений и дополнений в АР – она должна быть четкой, быстрой и простой. Выявлена необходимость разработки типовых АР, в частности по лицензированию, контрольно-надзорным функциям, работе с обращениями граждан. При разработке АР необходимо предусматривать «шлюзы» для межведомственного взаимодействия.

Больше половины штатных сотрудников ФОИВ (57,4%) считают, что внедрение АР приносит пользу непосредственно гражданам и организациям. Значительная их часть (69,1%) в качестве основной цели внедрения АР указали повышение уровня качества исполнения государственных функций, оказания ГУ. 46,8% среди основных целей проведения административной реформы выделили разработку принципиально новой системы оплаты труда госслужащих, ориентированной на конечный результат. Больше половины (57%) утверждают, что после внедрения АР их рабочая нагрузка возросла, 8,9% считают, что внедрение АР привело к сокращению рабочей нагрузки. 45,2% отметили, что после внедрения АР количество избыточных административных действий при исполнении должностных обязанностей возросло, для 12% количество избыточных административных действий сократилось. Большая часть (58,9%) считают, что внедрение АР не отразилось на улучшении взаимодействия с другими должностными лицами и структурными подразделениями в рамках одного ФОИВ.

В ходе обсуждения АР с госслужащими – штатными сотрудниками ОИВ субъектов РФ установлено, что на данном уровне отсутствует единообразная методика разработки регламентов. Актуальными проблемами являются: коллизии федерального и регионального законодательства, регулирующие соответствующие отношения, отсутствие должного взаимодействия между федеральными и региональными органами исполнительной власти, значительные различия в региональной практике регламентации.

Например, проверка комплектности и правильности оформления документов, прилагаемых к заявлению, в рамках государственной услуги «Выдача разрешений на ввод объекта в эксплуатацию» в Тамбовской и Калининградской областях составляет 7 дней, в Хабаровском крае – 1 день. Другой пример: срок предоставления государственной услуги «Предоставление государственного имущества субъекта Российской Федерации в аренду» в Липецкой области составляет 30 дней, в Республике Татарстан – 4 дня; предоставление этой же услуги путем организации и проведения конкурса в Липецкой области составляет 55 дней, в Татарстане – 6 дней.

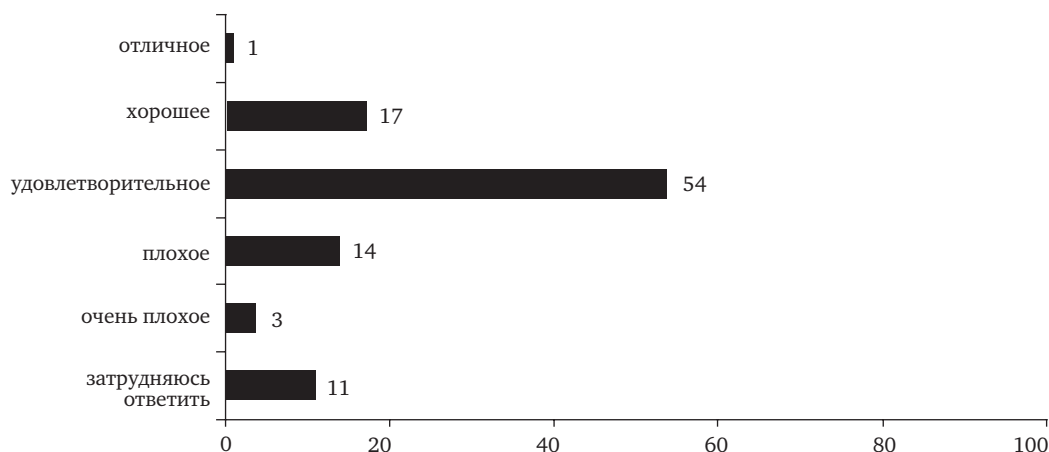
Георейтинг

Опрос 30 тыс. совершеннолетних граждан России в 1719 населенных пунктах 60 субъектов РФ с учетом их пола, возраста, уровня образования и дохода, социального статуса, типа населенного пункта (интервью по месту жительства респондентов, статистическая погрешность не превышает 1,0%; данные по каждому субъекту РФ – по региональной репрезентативной выборке, объем выборки – 500 респондентов, статистическая погрешность не превышает 5,5%). В ходе опроса устанавливались и оценивались: отношение граждан к качеству предоставления ГУ по их типам; информированность об услугах; сроки ожидания (стояния) в очереди; деятельность посредников; проблемность сбора документов; нарушения прав, законных интересов граждан при их обращении в органы публичной власти; оборудование мест ожидания; необходимость изменения штатной численности госслужащих; информированность граждан об АР и т.п.

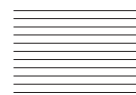
При ответах на вопрос «Как бы Вы в целом оценили качество предоставления услуг государственными учреждениями в Вашем поселке (городе, районе)?» указанное качество опрошенных оценили как: «отличное» – 1%, «хорошее» – 17%, «удовлетворительное» – 54%, «плохое» – 14%, «очень плохое» – 3% (рисунок 3):

Рисунок 3

Как бы Вы в целом оценили качество предоставления услуг государственными учреждениями в Вашем городе (поселке, районе): как отличное, хорошее, удовлетворительное, плохое или очень плохое?



Наивысшая степень удовлетворенности населения качеством ГУ отмечена в Белгородской области (31% отличных и хороших оценок), Республиках Чувашия, Татарстан, Марий Эл (по 26%), Челябинской области (25%). Меньше всего хороших и отличных оценок качеству ГУ дали жители Новосибирской (12%), Владимирской (10%) и Саратовской (9%)



областей. Больше всего негативных оценок качеству ГУ поставили жители Калининградской (27% граждан оценили качество услуг как плохое и очень плохое), Тульской (25%) и Саратовской (24%) областей. Наименьшее количество отрицательных отзывов по вопросу о качестве государственных услуг получено в Хабаровском крае, Томской и Белгородской областях (по 9%).

На вопрос «Считаете ли Вы необходимым разрабатывать административные регламенты и размещать их в общем доступе для населения?» 71% респондентов ответили, что считают необходимым размещать АР в общем доступе, 18% затруднились ответить, и только 11% не видят в этом особой необходимости.

Таблица 2

Государственные услуги, опыт получения которых описывали граждане

Государственная услуга	Получатели (численность респондентов)
Получение / обмен паспорта гражданина Российской Федерации	3845
Регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним	2882
Прохождение технического осмотра транспортного средства	2134
Получение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг	2019
Регистрация прав на земельный участок	1788
Получение водительского удостоверения	1434
Регистрация автомобиля	1259
Получение ежемесячного пособия на ребенка	1257
Получение / обмен заграничного паспорта	1062
Получение регистрации по месту жительства (пребывания)	675
Получение ежемесячной выплаты ветеранам труда	530
Получение пособия по безработице	481
Государственная регистрация заключения / расторжения брака	465
Государственная регистрация рождения ребенка, усыновления (удочерения)	463
Получение единовременной материальной помощи	416

В ходе опроса была поставлена задача выявить основные причины неудовлетворенности населения качеством государственных услуг и основные факторы, способствующие повышению удовлетворенности граждан качеством и доступностью услуг.

При ответе на вопрос «С какими проблемами Вы встречаетесь, когда обращаетесь в органы публичной власти за получением государственных услуг?» получилось следующее распределение ответов.

Из числа опрошенных 17% граждан ответили, что никогда не обращаются в органы публичной власти за услугами. При этом большая доля

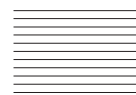
граждан этой категории проживает в сельской местности и небольших городах и поселках городского типа (до 27%).

Те граждане, которые обращаются в органы публичной власти за получением государственных услуг, отметили следующие проблемы при обращении в учреждения (в порядке убывания значимости):

- долгое ожидание в очереди – 51%;
- волокита и необходимость многократно обращаться по одному и тому же вопросу – 24%;
- попытки других граждан пройти без очереди – 21%;
- долгое ожидание результата – 17%;
- невнимательность, безразличие штатных сотрудников органов публичной власти, их нежелание помочь простым людям – 16%;
- недостаток информации о процедуре получения услуги – 13%;
- отсутствие штатных сотрудников органов публичной власти на месте в рабочее время, их некомпетентность, грубость и бестактность (отдельные вопросы) – по 12%;
- необходимость приходить заранее и занимать очередь до открытия госучреждения – 12%;
- неудобное, не приспособленное для ожидания помещение – 11%;
- неудобное время приема посетителей госслужащими – 9%;
- неудобное расположение, удаленность госучреждения – 7%;
- необходимость лично представлять документы – 6%;
- вымогательство, взятки – 4%;
- недоступность нужных специалистов – 4%;
- отсутствие типовых форм документов – 3%.

Самая актуальная проблема, которую отметили практически все граждане во всех регионах страны, – проблема долгого ожидания в очередях при обращении в органы публичной власти. При этом о проблеме очередей чаще всего говорили граждане, которые имеют опыт обращения в органы публичной власти за следующими услугами:

- при получении / обмене паспорта гражданина Российской Федерации – около 22% граждан, отметивших проблему очередей, из которых 12% проживают в районных центрах, небольших городах и поселках городского типа;
- при прохождении техосмотра – 13% отметивших проблему очередей, из которых опять-таки 10% проживают в районных центрах, небольших городах и поселках городского типа;
- при регистрации прав на недвижимое имущество – 12% отметивших проблему очередей, из которых 10% проживают в районных центрах небольших городов и поселках городского типа, и по 5% – в областных городах и селах;
- при регистрации прав на земельный участок 9% назвали проблему очередей, из которых жители сёл, а также районных центров, небольших городов и поселков городского типа составляют соответственно 6% и 5%;
- при получении водительского удостоверения – 10% отметивших проблему очередей, 7% из которых проживают в небольших городах и поселках городского типа.



Таким образом, долгое ожидание в очередях при обращении в органы публичной власти является самой актуальной проблемой для жителей районных центров, небольших городов и поселков городского типа вне зависимости от услуги, за которой они обращаются.

Вторая по значимости проблема, о которой говорили граждане в ходе опроса, – волокита и необходимость многократно обращаться по одному и тому же вопросу в органы публичной власти. Эта проблема была отмечена гражданами, обращавшимися в органы публичной власти:

- для получения/обмена паспорта гражданина Российской Федерации – 32%;
- для регистрации прав на недвижимое имущество – 30%;
- для прохождения техосмотра – 25%;
- для регистрации прав на земельный участок – 21,5%;
- для регистрации автомобиля – 20%;
- для получения водительского удостоверения – около 18%.

Проблема волокиты по-разному оценивается жителями разных регионов России. Чаще всего с ней сталкиваются жители Астраханской (36%), Калининградской (34%), Саратовской (32%), Калужской (32%), Архангельской (32%), Смоленской (31%) и Липецкой (31%) областей, республик Марий Эл (32%) и Карелия (31%). Меньше всего о ней говорят жители Томской (13%), Свердловской (16%) областей и Приморского края (16%).

Третья по значимости проблема, которая была названа гражданами при оценке своего опыта общения с представителями органов публичной власти, – стремление отдельных граждан пройти в кабинеты государственных служащих без очереди (21% опрошенных). В большей степени с этой проблемой сталкиваются жители Центрального (29%) и Приволжского (23%) федеральных округов. И напротив, среди говоривших об этой проблеме как существенной – только 3,7% жителей Дальневосточного федерального округа. Проблема попыток других граждан пройти без очереди оказалась наиболее значимой для жителей районных центров, небольших городов и поселков городского типа (до 38% отметивших проблему), среди которых 15% относят себя к категории людей с низким и 10% – с очень низким достатком.

Четвертая по значимости проблема, с которой сталкивается население при обращении в органы публичной власти, – проблема долгого ожидания результата услуги (17% опрошенных), которая в большей степени отмечалась жителями Калининградской (31%), Калужской (27%), Иркутской (25%) областей, Красноярского (25%) и Ставропольского (25%) краев. И наоборот, реже с этой проблемой сталкиваются жители Томской (6%), Пензенской (7%), Магаданской (8%), Кировской (9%) и Новосибирской (9%) областей и Хабаровского края (9%). Эту проблему особенно остро чувствуют обращающиеся в органы публичной власти граждане в возрасте 30–50 лет (20%), имеющие высшее образование (21%) и доход свыше 10 тыс. рублей (23%), то есть наиболее активная часть населения. Причем, в отличие от других проблем, тип населенного пункта, в котором проживает заявитель, не имеет принципиального значения для восприятия этой проблемы.

Пятая проблема – проблема невнимательного, безразличного отношения штатных сотрудников органов публичной власти к заявителям (16% опрошенных). Необходимо отметить, что около 12% отметивших эту проблему в органы публичной власти за услугой никогда не обращались. Таким образом, они воспроизводят некоторый стереотип, который складывается в сознании людей о чиновниках. Остальные 88% ответов о проблеме невнимательного и безразличного отношения чиновников к заявителям распределились по типу услуг следующим образом (превышает 100% постольку, поскольку можно было отметить несколько услуг):

- 30% – обратившихся за получением паспорта гражданина Российской Федерации;
- 23,5% – для регистрации прав на недвижимое имущество;
- 21% – за получением талона техосмотра;
- 26% – для регистрации прав на земельный участок;
- 23% – для регистрации автомобилей;
- 18% – за получением водительского удостоверения;
- 16% – за получением субсидии на оплату коммунальных услуг;
- 14% – за ежемесячным пособием на ребенка.

Шестая по значимости проблема, отмеченная гражданами, – недостаток информации о процедуре получения услуги (13% опрошенных). Эта проблема оказалась наиболее значимой для жителей Москвы, где она поставлена респондентами на четвертое место по значимости (19% опрошенных москвичей назвали эту проблему). Наоборот, эта проблема тревожит наименьшее число жителей Республики Мордовия (5%), Пензенской (6%) и Томской (6%) областей. Например, по сравнению с долгим ожиданием в очереди, о котором говорили 60% опрошенных пензенцев, проблема недостатка информации волнует жителей Пензенской области в 10 раз меньше – только 6% респондентов из этой области.

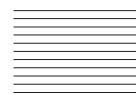
В целом проблема недостатка информации о процедурах получения услуги была исследована в ходе опроса на примерах предоставления конкретных услуг. Так, 28% респондентов не смогли назвать источники, из которых они получили информацию по услуге. Для остальных преимущественными источниками информации о процедурах предоставления государственных услуг являются прежде всего три основных:

- информация, полученная от друзей, родственников, знакомых, то есть чужой опыт обращения за получением услуги, – 29%;
- опыт предыдущего обращения за услугой – 25%;
- информация на стендах в местах получения услуг – 24%.

При этом на информационных стендах заявители обращают внимание, как правило, только на:

- образцы оформления документов – 25%;
- дни и часы приема штатных сотрудников органов публичной власти – 23%.

Информация же о порядке получения консультаций, списках ответственных сотрудников, адресах и телефонах организаций, участвующих в предоставлении услуги, блок-схемах процедур предоставления услуги,



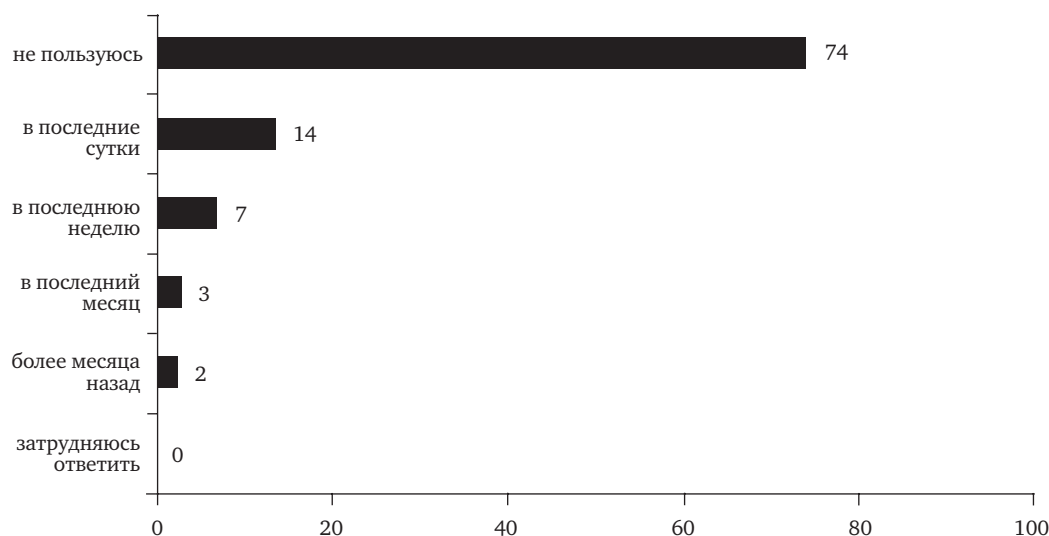
текстах нормативных правовых актов на информационных стендах оказывается не востребовавшейся: по каждой из позиций получено 2 и менее процента ответов респондентов.

В ходе исследования установлено, что 74% опрошенных не пользуются Интернетом. При этом складывающаяся аудитория Интернета следующая. Это преимущественно молодежь (18–24 года) – в этой категории только 42% Интернетом не пользуются, либо молодые люди в возрасте до 30 лет (55% не пользующихся Интернетом) и до 40 лет (66% не пользующихся Интернетом). Это заявители, оценивающие свой доход более 10 тыс. руб. в месяц (41% не пользующихся Интернетом), имеющие высшее образование (45% не пользующихся Интернетом), проживающие в Москве (44% не пользующихся Интернетом).

Рисунок 4

Аудитория Интернета

Пользуетесь ли Вы Интернетом? И если пользуетесь, то когда Вы выходили в Интернет в последний раз?



Сравнительно большой процент граждан, не использующих Интернетом, проживает в сельских поселениях (88%), имеет низкий доход (около 90%), имеет неполное среднее или среднее образование (соответственно 91% и 87%), старше 50 лет (более 90%). Кроме того, даже среди тех, кто использует Интернетом, невысок процент тех, кто готов получать образцы и формы документов через Интернет. Среднероссийский показатель готовых получать формы через Интернет – всего 18%. Показатель значительно различается по регионам. Так, при выборе Интернета, чтобы получать образцы документов, в Тверской области оказалось только 5% использующих Интернет, в Республике Мордовия – 5%, Краснодарском крае и Липецкой области – по 7%. В то время как в Москве 49% пользующихся Интернетом предпочли бы получать документы для заполнения по Интернету. В Санкт-Петербурге таких заявителей 41%, в Республике Татарстан – 34%, в Московской области – 26%, в Приморском крае – 25%.

На седьмом месте по значимости оказалось несколько проблем с одинаковым рейтингом (по 12% от числа опрошенных):

- некомпетентность сотрудников;
- грубость и бестактность сотрудников;
- отсутствие сотрудников на месте в рабочее время;
- необходимость приходить заранее и занимать очередь до открытия госучреждения.

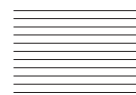
На проблему некомпетентности штатных сотрудников органов публичной власти чаще обращали внимание граждане с высшим образованием (17%), имеющие доход более 10 тыс. руб. (17%), в возрасте от 25 до 40 лет (15%), и больше таких граждан в Челябинской области – 19%, Тамбовской области – 18%, Смоленской области – 18%, Иркутской области – 17%, Москве – 17%, Ярославской области – 16%. Это значительно выше среднего показателя по России – 12%. И наоборот, сравнительно реже эту проблему указывали жители: Томской области – 4%, Краснодарского края – 5%, Воронежской области – 7%, Ленинградской области – 7%, Хабаровского края – 7%.

Проблема, которая может рассматриваться также в ряду проблем отсутствия профессиональной корпоративной культуры государственных служащих при предоставлении государственных услуг, – проблема бестактности и грубости чиновников при обращении с заявителями государственных услуг.

На проблему непрофессионализма штатных сотрудников органов публичной власти, выражающуюся в проявлении грубого и бестактного отношения к населению, чаще обращали внимание граждане с высшим образованием (13%), имеющие доход более 10 тыс. руб. (14%), в возрасте от 25 до 40 лет (15%), и больше таких граждан в: Оренбургской области – 18%, Республике Татарстан – 18%, Москве – 16%. Это значительно выше среднего показателя по России – 12%. И наоборот, реже эту проблему отмечали жители: Томской области – 6%, Калининградской области – 6%, Приморского края – 6%.

Третья составляющая организационной культуры государственных служащих может быть оценена, исходя из проблемы организации работы по приему заявителей. 12% опрошенных заявителей в среднем по России отмечали проблему отсутствия штатных работников органов публичной власти на рабочих местах в рабочее время. Наиболее остро эту проблему осознают граждане в возрасте от 25 до 30 лет (17%), имеющие доход более 10 тыс. руб., причем без различия, в каком типе населенного пункта проживают заявители. Особенно часто называли эту проблему жители Тамбовской области (17%), а реже всего она звучала от респондентов Воронежской области (7%).

Еще одна организационная проблема – проблема, вытекающая из проблемы очередей в органах публичной власти, и – как следствие – необходимость приходить заранее и занимать очередь до начала их работы. Очень болезненна эта проблема оказалась для жителей: Калининградской области – 24%, Московской области – 21%, Ставропольского края – 20%. Это значительно выше среднего показателя по России – 12%.



И наоборот, реже данную проблему отмечали жители: Тульской области – 4%, Чувашской республики – 4%, Курской области – 5%, Пензенской области – 5%, Томской области – 5%, Хабаровского края – 5%.

Восьмое место по значимости занимает проблема, связанная с неудобством и непригодностью для посетителей помещений, в которых им приходится ожидать получение услуги. Большее значение придавали этой проблеме в тех регионах, где особо болезненна для жителей проблема долгого ожидания в очередях за получением услуги. Например, в Санкт-Петербурге проблему долгого ожидания в очереди отметил 71% жителей и одновременно 17% (на пятом месте в рейтинге проблем) – непригодность и неудобство помещений. В целом 38% респондентов (52% обратившихся за конкретной услугой) остались, скорее, довольны тем, как оборудованы помещения органов публичной власти, и 29% респондентов (41% обратившихся за конкретной услугой), скорее, недовольны.

Являясь показателем удовлетворенности граждан качеством и доступностью услуг, предоставляемых органами публичной власти, показатель удовлетворенности удобством помещений, в которых население получает услуги, отличается в разных регионах. Так, наибольшая степень удовлетворенности оборудованием помещений отмечают жители: Республики Марий Эл (59%), Республики Татарстан (54%), Архангельской области (51%), Пензенской и Ульяновской областей (по 49%), Брянской области (48%). И наоборот, больше недовольности оборудованием помещений, в которых предоставляются услуги, отметили жители: Ростовской области (39%), Ставропольского края (39%), Самарской области (38%), Саратовской области (37%).

Неоднородность полученных оценок дает основание выделить группы факторов, влияющих на показатель удовлетворенности граждан удобством помещений органов публичной власти, в которые они обращаются за получением услуг.

В результате проведения факторного анализа ответов респондентов по описанию конкретных помещений, в которых граждане ожидали оказание услуги, удалось выделить шесть групп факторов, влияющих в целом на удовлетворенность граждан удобством помещений.

Первый фактор – создание комфортных условий для подачи заявления в органы публичной власти. При этом расположение в помещениях для ожидания стульев для посетителей (их наличие в местах предоставления услуг отметило 44% респондентов) и столов для оформления документов (34% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг) является достаточно значимым фактором для удовлетворенности граждан оборудованностью помещений. Их в равной степени отмечали и удовлетворенные, и не удовлетворенные оборудованием помещений. В эту же группу вошли такие условия, как информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения (42% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг), и наличие в помещении для ожидания информационных стендов (26% респондентов отметили наличие в местах предоставле-

ния услуг). Однако последние два условия не попали в данный фактор удобства помещений для ожидания посетителей в очереди в той группе респондентов, которые оказались безусловно не удовлетворены условиями предоставления услуг в органах публичной власти, что позволяет сделать вывод о том, что наличие стульев для ожидания в очереди и столов для заполнения документов является обязательным и безусловным показателем удовлетворенности граждан оборудованностью помещений, в которых предоставляются им услуги.

Второй фактор – наличие дополнительных (обеспечивающих) услуг, которые могут помочь гражданам подготовить документы для обращения в орган публичной власти с заявлением о предоставлении услуг. Это:

- наличие кассы для приема платежей в помещении для ожидания (7% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг);
- возможность сделать ксерокопии документов в помещении для ожидания (7% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг);
- присутствие в помещении для ожидания специального консультанта или наличие справочного окна для консультирования посетителей (5% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг).

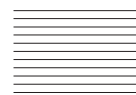
Как видно, эти условия в значительно меньшей степени имеются в наличии в помещениях для приема заявителей государственных услуг, однако этот фактор – наличие дополнительных (обеспечивающих) услуг – является для категории заявителей, которые в большей степени удовлетворены удобством мест предоставления услуги, вторым по значимости.

Третий фактор – наличие удобств: гардероба (3% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг) и туалетной комнаты (10% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг) в помещении, в котором ведется прием посетителей, – для категории заявителей, которые оказались в целом не удовлетворены оборудованностью помещений, в которых проводится прием населения, для данной категории имеет больший вес, чем наличие дополнительных (обеспечивающих) услуг.

Четвертый фактор – наличие в помещении для ожидания:

- системы звукового информирования (1% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг);
- электронного табло вызова посетителей (2% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг);
- персонального компьютера для самостоятельного поиска необходимой информации (1% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг).

В настоящее время это недостаточно распространенные элементы оборудования мест приема населения, наличие которых мало влияет на степень удовлетворенности населения удобством предоставления услуг.



Существует и пятый фактор – наличие специальных средств, которые необходимы для отдельной категории людей. Это наличие пандусов (3% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг) и удобных лестниц с поручнями (19% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг). Причем категория заявителей, которые были удовлетворены удобством помещений, к этой группе отнесла и наличие на информационной вывеске на входе в помещение номера телефона для справок (15% респондентов отметили наличие в местах предоставления услуг).

Совершенно отдельно оказалось условие размещения мест для приема граждан на нижнем этаже здания, которое всеми было признано значимым условием, но ни от чего не зависящим.

Проведенный анализ позволяет сделать предварительные выводы о том, что весьма существенной для половины граждан, обращающихся в органы публичной власти, является проблема отсутствия удобств в помещениях, где ведется прием населения: не хватает стульев для размещения и столов для подготовки документов. Именно фактор создания комфортных условий для подачи заявления в органы публичной власти должен стать безусловно обязательным для организации мест приема населения.

Необходимо, с одной стороны, во всех административных регламентах предоставления государственных услуг и в регламентах работы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг уделять большое внимание именно этому разделу, а с другой – предусматривать необходимые средства для внедрения соответствующих регламентов именно в этой части.

В ходе анализа комплекса проблем, с которыми встречаются граждане при обращении в органы публичной власти, выяснилось, что эти проблемы также разбиваются на две основные группы, каждая из которых может иметь разные способы решения.

Так, в одну группу в ходе факторного анализа попали следующие проблемы:

- долгое ожидание в очереди;
- отсутствие сотрудников на месте в рабочее время;
- попытки других граждан пройти без очереди;
- недостаток информации о процедуре получения услуги;
- неудобное время приема посетителей чиновниками;
- долгое ожидание результата;
- необходимость приходить заранее и занимать очередь до открытия госучреждения;
- неудобное, не приспособленное для ожидания помещение;
- неудобное расположение, удаленность госучреждения.

Перечисленные проблемы в большей степени характеризуют качество организации процесса предоставления государственных услуг. Для решения этих проблем должны активнее проводиться мероприятия в рамках административной реформы, направленные на стандартизацию и регламентацию процессов предоставления услуг и внедрение технологий

предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ и в электронном виде.

В другую группу попали проблемы, связанные с невнимательностью, безразличием штатных сотрудников органов публичной власти, их нежеланием помочь заявителям, некомпетентностью, грубостью и бестактностью.

Эти проблемы должны решаться с использованием совсем иных технологий управления, которые прежде всего связаны с воспитанием в чиновничьей среде нравственных ценностей, уважения к человеку, с приоритетом норм служебной этики.

В ходе исследования была подтверждена гипотеза, что чем больше удовлетворен гражданин качеством и удобством предоставленных ему услуг, тем меньше у него желание подать жалобу.

Так, среди безусловно довольных процедурой обращения в орган публичной власти за услугой меньше всего (30%) тех граждан, которые никогда не подавали жалобу, но имели такое желание, и 63% среди не подававших жалобу и не имевших такого желания.

И наоборот, среди безусловно недовольных тем, как им была предоставлена услуга в органе публичной власти, 10% уже подавали жалобу, 68% не подавали, но готовы ее подать, и только 20% подавать жалобу не собираются.

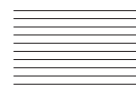
Больше всего возмущает респондентов (26%), то, что их вынуждают тратить время на стояние в очередях в органах публичной власти, причем половина потенциальных жалобщиков проживает в районных центрах, небольших городах и поселках городского типа.

14% респондентов, готовых подавать жалобу, отмечают проблему волокиты при предоставлении услуг и необходимости многократно обращаться в органы публичной власти. Каждый десятый, готовый подать жалобу, недоволен невнимательным, безразличным отношением к нему чиновников в местах предоставления услуг и попытками других граждан пройти без очереди.

Сильным стимулом у тех же москвичей для написания жалобы после причин, связанных с очередями и волокитой, может стать некомпетентность чиновников, к которым они обращаются. А для жителей районных центров, небольших городов и поселков городского типа достаточно существенна причина, которая может их заставить подать жалобу, – долгое ожидание результата услуги.

Наиболее активная часть населения относит себя к той категории заявителей, у которых возникает желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг. Половина таких заявителей – граждане в возрасте от 30 до 40 лет, имеют высшее образование, ежемесячный доход более 10 тыс. руб.

Чаще возникает желание подать жалобу у жителей Оренбургской области (56% респондентов), Удмуртской республики (51%), Санкт-Петербурга (50%), Республики Карелия (49%) и Ставропольского края (49%), Калужской области (49%), Костромской и Липецкой областей (по 48%), Республики Татарстан (48%). И наоборот, реже всего возни-

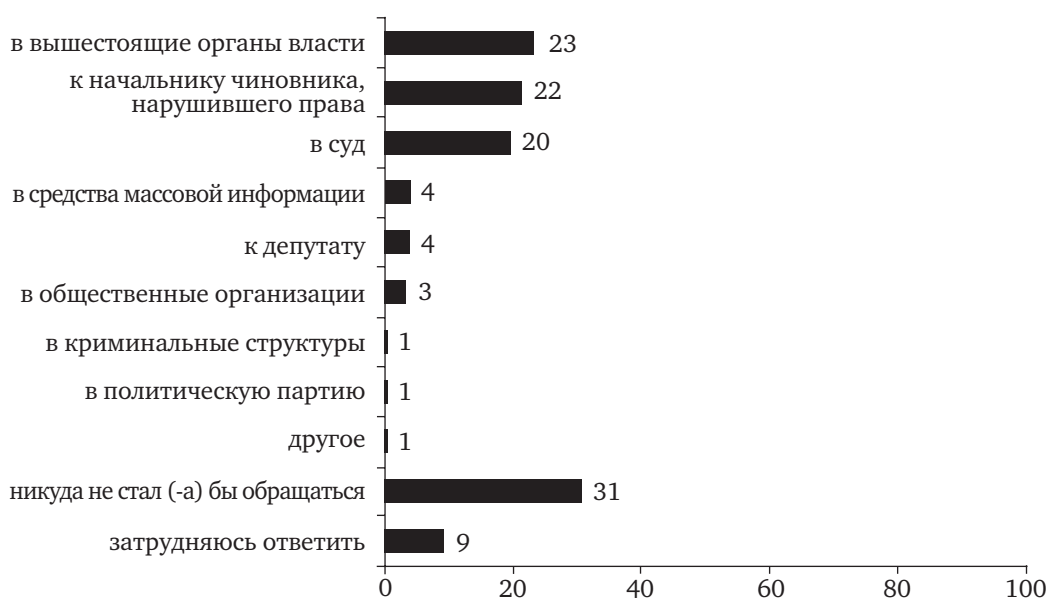


кает желание написать жалобу в республиках Мордовия (65%) и Чувашия (62%).

Отдельно были исследованы институты, которые пользуются доверием граждан, принявших решение обратиться с жалобой в случае, если их права, законные интересы при обращении в органы публичной власти были нарушены.

Рисунок 5

К кому готовы обратиться заявители услуг, если их права нарушены



Характерно, что треть заявителей предпочитает ни в какие инстанции по поводу нарушения их прав, свобод и законных интересов не обращаться. Это преимущественно граждане старшего возраста (старше 60 лет), составляющие более 40%, имеющие неполное среднее образование (33%) и проживающие в крупных городах – мегаполисах (38%) и сельских поселениях (36%).

Вышестоящие органы публичной власти как институты разрешения споров больше пользуются доверием молодых граждан до 30 лет (около 30%), людей с высшим образованием (30%) и имеющих доход более 10 тыс. руб. В среднем по России 23% заявителей готовы обращаться именно в эти органы публичной власти при нарушении их прав и законных интересов.

А обращение к вышестоящему начальству предпочитают заявители в возрасте от 30 до 40 лет (25%), имеющие высшее образование (27%), чаще женщины, чем мужчины (23% и 20% соответственно). 22% опрошенных предпочли бы обратиться к этому адресату.

Причем жители разных регионов совершенно по-разному оценивают целесообразность обращения за восстановлением нарушенных прав в вышестоящие органы публичной власти и к вышестоящему начальству.

Наиболее значим институт вышестоящих органов публичной власти для жителей Липецкой и Белгородской областей (по 37%), а наименее значим для жителей Краснодарского края (5%).

Институт вышестоящего начальства самые высокие оценки получил в Республике Татарстан (43%) и Иркутской области (38%), а меньше всего доверяют начальникам чиновников, которые нарушили права, и законные интересы заявителей, в Тверской и Магаданской областях (по 7%).

Третьим по значимости институтом, в который готовы обращаться заявители, в случае если их права будут нарушены, является суд (20% в среднем по России).

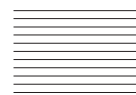
Как показал опрос, доходы и возраст заявителей не влияют на возникновение готовности обратиться в суд, если их права при обращении в органы публичной власти будут нарушены (за исключением категории заявителей старше 60 лет).

Предпочитают обратиться в суд чаще жители, проживающие в: Брянской области – 33%, Смоленской области – 32%, Калужской области – 32%, Архангельской области – 30%, Республике Карелия – 30%, Ивановской области – 30%. Это значительно выше среднего показателя по России (20%). Меньше всего этот институт пользуется доверием для разрешения споров с чиновниками при нарушении последними их прав при получении государственных услуг в: Санкт-Петербурге – 8%, Краснодарском крае – 8%, Нижегородской области – 10%.

Был также изучен вопрос об использовании заявителями при обращении в органы публичной власти факта наличия личных связей для получения услуг. Чаще всего к использованию личных связей при обращении в органы публичной власти прибегают заявители от 25 до 40 лет (50%), с высшим образованием (51%) и имеющие доход более 10 тыс. руб. (56%). Больше заявителей, которые используют этот фактор при получении государственных услуг, проживают в: Республике Татарстан – 55%, Смоленской области – 51%, Ростовской области – 50%. Реже используют личные связи жители: Республики Мордовия – 18%, Рязанской области – 21%, Хабаровского края – 23%.

Проверка качества предоставления государственных услуг

Состоялась 671 «контрольная закупка» (355 «полных» и 316 «частичных»), в 64 субъектах Российской Федерации. В 12% случаев достигнут положительный опыт получения государственных услуг, в 20% случаев – негативный опыт, остальные случаи – получение услуг с отступлением от требований АР. Выявлены случаи, в которых АР в отдельных положениях не исполняется, но по факту это оптимизирует весь процесс (при разработке не учли возможностей оптимизации). Возможность классификации проблем информирования, консультирования, доступа к информации. Выявлены проблемы платности государственных услуг (повторная плата, различие требований АР и реальной практики). Сложность метода (так, для проверки в Россвязькомнадзоре было зарегистрировано новое СМИ).



Например, Административный регламент Росрегистрации по исполнению государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденный Приказом Минюста России от 14 сентября 2006 г. № 293. Гражданам, регистрировавшим право собственности на квартиру, не удалось получить разъяснения должностных лиц о величине государственной пошлины за оказание услуги по регистрации права на недвижимость: из текста АР непонятна конкретная сумма (ставка) госпошлины. В результате уплатить ее пришлось два раза. Важно подчеркнуть, что федеральные органы исполнительной власти «имеют право взимать плату за оказание государственных услуг гражданам и организациям только в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации. Тот факт, что размер оплаты за государственные услуги растет сравнительно высокими темпами и “по непонятым законам”, обуславливает необходимость заняться столь коррупционным вопросом».

Сотрудники Росрегистрации потребовали от регистрирующих сделку граждан документы о приватизации, хотя обладают правом запрашивать эти документы сами. Запрашивать сами отказались, сославшись на то, что не знают, куда посылать запрос. В результате для получения документов о приватизации гражданам пришлось обращаться за двумя справками: в горадминистрацию и БТИ. При этом справку в БТИ отказывались выдавать постольку, поскольку не было справки из горадминистрации, а справку в горадминистрации отказывались выдавать, потому что не было справки из БТИ.

Другой пример. Административный регламент Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) пребывания, утвержденный Приказом Ростуризма от 19 декабря 2007 г. № 141. Гражданин обратился в Управление международного сотрудничества данного ведомства с просьбой предоставить ему информацию об уровне безопасности на Кубе. Не представившийся штатный сотрудник ведомства грубо ответил, что соответствующая информация представлена на официальном сайте Ростуризма, а если у заявителя нет возможности выхода в Интернет, ему следует лично обратиться с данной просьбой в МИД России. Позже выяснилось, что и на официальном сайте Ростуризма нет предусмотренного АР раздела «Безопасность туризма».

Мониторинг сайтов ФОИВ, ОИВ субъектов РФ

Мониторинг содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг предполагал определение характеристик текущего состояния информационной доступности и электронного взаимодействия по вопросам исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов.

Целью данного мониторинга стало исследование содержания официальных сайтов государственных органов с точки зрения оценки их уровня готовности к электронному взаимодействию с физическими и юридическими лицами по вопросам исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов.

Итогом стало установление единого рейтинга федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с полученным показателем уровня готовности к электронному взаимодействию государственных органов с населением (Рейтинг готовности к электронному взаимодействию).

Первое место в Рейтинге готовности к электронному взаимодействию заняла Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Уровень готовности к электронному взаимодействию Службы с населением составляет 11,96%. На день проведения исследования только одна государственная функция ведомства была регламентирована действующим административным регламентом. Тем не менее данный государственный орган смог обеспечить наличие на своем официальном сайте достаточного количества информационных и сервисных параметров, соответствующих трем стадиям электронного взаимодействия.

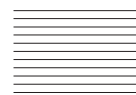
Наибольшее отражение на официальном сайте получили информационные параметры, раскрывающие порядок обращения за государственной функцией и контактную информацию ответственного подразделения, соответствующие первой стадии электронного взаимодействия (коэффициент достижения данной стадии – 30,24%).

Сервисные параметры, характерные для второй стадии электронного взаимодействия (коэффициент достижения данной стадии – 19,70%), обеспечивают удобство потребителя государственной услуги по поиску и обработке необходимой информации: предусмотрен расширенный поиск на сайте более чем по 4 параметрам, есть возможность отслеживать обновления разделов, работает рубрика «Вопрос–ответ», предусмотрена возможность сохранить на техническом устройстве пользователя необходимые формы документов для обращения в Службу.

Росгидромет является одним из одиннадцати государственных органов, предоставившим на своем официальном сайте сервис (возможность предварительной записи на прием в подразделение, ответственное за выполнение государственной функции), соответствующий третьей стадии электронного взаимодействия и имеющий наибольший показатель по этой стадии (коэффициент достижения данной стадии – 16,67%).

Второе место в Рейтинге электронной доступности принадлежит Федеральному агентству связи (Россвязь). Уровень готовности к электронному взаимодействию Агентства составляет 8,05%. На момент проведения исследования административными регламентами были регламентированы две государственные функции ведомства.

Так же как и у лидера рейтинга, на официальном сайте Агентства в той или иной степени получили освещение информационные и сер-



висные параметры, в определенной мере соответствующие первым трем стадиям электронного взаимодействия.

В соответствии с первой стадией электронного взаимодействия (коэффициент достижения данной стадии – 32,74%) на сайте размещена информация, отражающая порядок исполнения государственных функций, порядок обращения за исполнением государственных функций и контактная информация ведомства. Предусмотренные сервисные параметры, характерные для второй стадии электронного взаимодействия (коэффициент достижения данной стадии – 11,36%), обеспечивают удобство обработки форм заявлений для обращения в государственный орган.

Россвязь также является одним из немногих ведомств, которые достигли третьей стадии электронного взаимодействия (коэффициент достижения данной стадии – 8,33%), предусмотрев возможность отправки заполненных форм документов для исполнения государственной функции с официального сайта ведомства.

Третье место занимает Правительство Республики Татарстан, уровень готовности к электронному взаимодействию которого составляет 7,36%. Исполнительный орган государственной власти этого региона является лидером среди органов исполнительной власти других субъектов Российской Федерации, участвующих в исследовании.

Размещенные на его официальном сайте информационные и сервисные параметры в той или иной мере соответствуют первым двум стадиям электронного взаимодействия. В целях исследования были проанализированы 124 административных регламента, действующих на территории Республики Татарстан.

При этом показатель наличия информационных параметров на официальном сайте Правительства Республики Татарстан, соответствующих первой стадии, является наибольшим среди остальных государственных органов (коэффициент достижения данной стадии – 35,49%). Также как и у предшествующих лидирующих ведомств, сервисные параметры, размещенные на официальном сайте органа исполнительной власти Республики Татарстан, обеспечивают удобство поиска и обработки информации.

Наряду с тройкой лидеров в десятку органов публичной власти с наивысшим уровнем готовности к электронному взаимодействию с населением входят Администрация Тамбовской области, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Администрация Владимирской области, Федеральное архивное агентство, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная регистрационная служба.

Нижние позиции в Рейтинге готовности к электронному взаимодействию занимают органы публичной власти, которые хоть и имеют государственные функции, регламентированные административными регламентами, но к моменту проведения исследования не создали свои официальные сайты в сети Интернет.

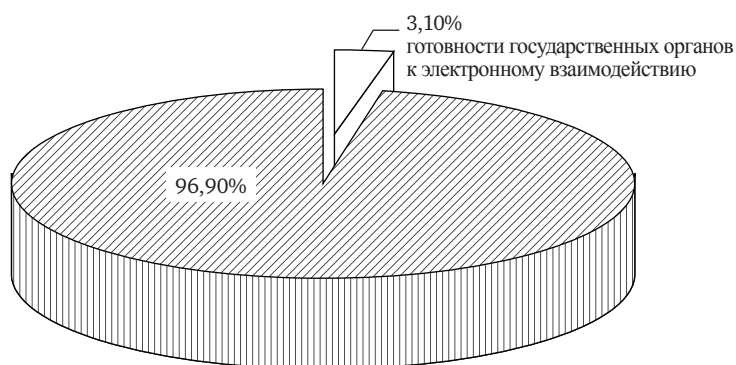
Таковыми органами публичной власти являются Федеральная служба по оборонному заказу и Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Последние позиции в Рейтинге готовности к электронному взаимодействию (без учета органов публичной власти, не имеющих своих официальных сайтов) занимают государственные органы, разместившие минимальное количество информации и сервисов, которые можно охарактеризовать как «минимальные требования»: текст административного регламента, общая контактная информация ведомства, поисковая система.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что весь объем доступных на официальных сайтах органов публичной власти информационных и сервисных параметров лишь на 3,10% соответствует тому уровню электронного взаимодействия государственных органов с населением, когда можно будет утверждать, что государство полностью перешло на предоставление государственных услуг в электронном виде, когда отсутствует необходимость личного присутствия и участия заявителя в исполнении государственной функции (рисунок 6).

Рисунок 6

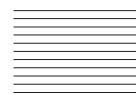
Общий уровень электронного взаимодействия государственных органов с населением при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг)



Результаты мониторинга содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов свидетельствуют о том, что наибольшее отражение на официальных сайтах получили информационные параметры (соответствующие первой стадии информирования).

Наименьшее освещение на официальных сайтах получили такие сведения, как: критерии приостановления исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг, размеры государственной пошлины, блок-схемы административных процедур.

Наибольшее внимание к вопросам по информированию о процедурах исполнения и обращения за государственными услугами уделено региональ-



ные органы исполнительной власти. Уровень раскрытости информации по описанию порядка обращения за исполнением государственной функции, предоставлением государственной услуги на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Федерации составляет 10,45%, тогда как на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти лишь 3,49%. Это можно объяснить тем, что государственные функции и услуги, предоставляемые региональными органами публичной власти, более всего востребованы физическими и юридическими лицами.

Этот фактор оказывает соответствующее влияние на исполнительный орган государственной власти региона, и он более ответственно подходит к вопросам необходимости доведения исчерпывающих сведений о государственных функциях и услугах до населения.

Самыми представленными параметрами являются контактные данные государственных органов. Это наименее чувствительная группа сведений, и государственные органы, как правило, размещают полную информацию для обеспечения обратной связи.

Наиболее закрытыми оказались сведения об административном и судебном порядке обжалования действий (бездействия), решений государственных органов, их должностных лиц в ходе исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг, статистическая и иная информация по вопросам исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг. Эти группы сведений не получили должного освещения на официальных сайтах органов публичной власти ввиду их чувствительности и актуальности.

Такая закрытость до сих пор является следствием длительного пребывания нашего государства в режиме повышенной секретности. Эффект от реализации антикоррупционных программ и нормативных правовых актов, направленных на повышение открытости информации о деятельности органов публичной власти и о принятых управленческих решениях, еще не смог перевесить критическую точку закрытости.

Результаты исследования свидетельствуют об отсутствии на большинстве официальных сайтов органов публичной власти сервисов для обработки представленной на сайтах информации. Наибольшую представленность получил сервис, обеспечивающий возможность сохранить формы документов для обращения за государственной функцией и услугой на технические средства пользователей.

Остальные сервисы, служащие для помощи в обработке форм, такие как: возможность заполнить форму он-лайн, отсутствие необходимости повторного ввода данных пользователя при заполнении ячеек одинакового содержания, наличие подсказок при вводе информации, наличие вариантов ответа, а также наличие дистрибутивов программ для работы с формами заявлений, – практически не получили отражения на официальных сайтах государственных органов.

Третья стадия электронного взаимодействия характеризуется присутствием интерактивных сервисов, позволяющих производить первоначальный обмен информацией, и юридически значимыми документами без личного присутствия заявителя с последующим его участием.

Реализовать перечисленные стадии электронного взаимодействия в пределах 1,11–16,67% от нормы смогли только 6 ФОИВ и 2 ОИВ субъектов РФ, а именно (таблица 3):

Таблица 3

Росгидромет	16,67%
Россвязь	8,33%
Роснедвижимость	5,56%
Росрегистрация	2,08%
ФСФР России	2,38%
Росздравнадзор	1,11%
Правительство Ивановской области	8,33%
Правительство Саратовской области	2,78%

При этом степень соответствия исполнительных органов власти федерального и регионального уровней третьей стадии является весьма незначительной и составляет 3,71%. Два эти фактора – незначительное количество органов публичной власти и маленький процент соответствия стадии – позволяют сделать вывод о недостаточной готовности государственных структур к электронному взаимодействию на уровне третьей стадии.

Наличие же некоторых сервисов на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, соответствующих третьей стадии, является, скорее, случайным, чем закономерным следствием целенаправленной деятельности государственных служащих.

Интерактивные сервисы, свидетельствующие о полном переходе органа публичной власти на электронное взаимодействие с населением при исполнении государственных функций, предоставлении государственных услуг, не требующих личного участия заявителя, и соответствующие четвертой стадии электронного взаимодействия, не нашли своего отражения на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Обзор материалов публичной защиты, состоявшейся в Минэкономразвития России 17 ноября 2008 г.
- ² Лашкина Е. Амбициозная реформа. Сергей Нарышкин победит коррупцию административными методами // Российская газета. – 27.12.2006.