

## ПОЛНОМОЧИЯ, ФУНКЦИИ И УСЛУГИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: СООТНОШЕНИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

**Клименко А.В., Минченко О.С.\***

### Аннотация

*Понятийный аппарат в сфере государственного управления складывается по мере развития самой системы государственного управления. Задача данной статьи – представить широкому кругу читателей используемые в настоящий момент понятия, раскрывающие содержание большинства институтов, инструментов и механизмов исполнительной власти. Многие из этих понятий уже устоялись и не вызывают дискуссий в экспертной среде, они вошли в общий обиход. Одни из них были взяты из зарубежного опыта и затем адаптированы к отечественным реалиям, другие возникли в ходе российской практики реформ исполнительной власти, предложившей новые институты и инструменты регулирования, показавших свою эффективность. Наиболее важные понятия и категории определены в законодательстве. Однако нормативные формулировки не всегда раскрывают функциональные особенности тех или иных механизмов исполнительной власти. В данной статье мы уточняем некоторые содержательные моменты определений и понятий, прежде всего трактовки государственных услуг и их качественных характеристик.*

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти; полномочия; регулирование; государственные и муниципальные функции и услуги; административные регламенты функций и услуг; «одно окно» и многофункциональные; электронные услуги и электронное правительство.

\* Клименко Андрей Витальевич – ординарный профессор, руководитель департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук, заведующий кафедрой теории и практики государственного управления факультета социальных наук, директор Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: aklimenko@hse.ru  
Минченко Ольга Сергеевна – младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: osminshenko@hse.ru

## Введение

С начала 2000-х гг. и с первыми шагами реформ исполнительной власти в России получил развитие новый понятийный аппарат сферы государственного управления. Этот понятийный аппарат за прошедшие полтора десятка лет прошел путь от поиска адекватных формулировок и их экспертного обсуждения до фиксации в законодательстве и повседневного применении в практике государственного управления. Если в кругу экспертов дискуссии по поводу определения и содержания большинства категорий, институтов, инструментов и механизмов исполнительной власти, созданных за период реформ, уже практически не ведутся, поскольку достигнут определенный консенсус, то для более широкой аудитории многие используемые в настоящий момент определения не являются устоявшимися. Отчасти это связано с противоречивым толкованием некоторых терминов и понятий в самом законодательстве, которое иногда создавалось для решения конкретных проблем без достаточной увязки с общим контекстом реформ. Отчасти – с объективной сложностью выработки однозначных формулировок, пригодных на все случаи жизни.

Многие широко используемые в современном административном лексиконе понятия были основаны на зарубежных аналогах и затем адаптированы к отечественным реалиям. Однако и российская практика реформ исполнительной власти предложила новые институты и инструменты регулирования, которым необходимо было найти адекватные определения, ввести в нормативную базу и общий административный обиход.

В системе государственного управления базовыми являются такие понятия, как полномочия, функции и услуги органов исполнительной власти, административно-управленческие процессы. В данной статье авторы обращаются к содержательному определению указанных категорий, их соотношению и содержательным характеристикам, преследуя, в том числе и образовательные цели.

## Органы исполнительной власти, их полномочия и функции

Для характеристики масштабов и содержания деятельности органов исполнительной власти традиционно используются такие понятия, как полномочия, предметы ведения, компетенции, а также функции и услуги. Последние особенно часто упоминаются в контексте административных реформ, поскольку именно от порядка их исполнения зависит конечный результат государственного регулирования. Категории «функции» и «услуги» исполнительной власти с менеджеральной точки зрения являются наиболее предметными и содержательными, по сравнению, например, с категориями «полномочия» и «компетенции», которые устанавливаются в соответствующих положениях об органах исполнительной власти. При этом, определения полномочий несут собственную, рамочную нагрузку, обозначая сферу регулирования того или иного исполнительного органа.

Государственные органы, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления наделены в качестве субъектов исполнительной власти властными полномочиями, установленными соответствующими нормативными правовыми актами.

Каждый орган действует в пределах своих полномочий, определяющих его цели, задачи, функции и услуги. Важно отметить, что некоторые органы исполнительной власти обладают не только правоприменительными, но и нормотворческими полномочиями, что позволяет им изменять сферу своей деятельности.

**Полномочия органа исполнительной власти** представляют собой совокупность обязанностей и прав на совершение различного рода управленческих действий. В более широкой трактовке полномочия могут быть определены как совокупность правовых возможностей государства оказывать воздействие на общественные отношения с целью их упорядочивания и стимулирования развития (Малый, 2001, с. 96).

В Российской Федерации основным нормативным актом, фиксирующим полномочия федерального ведомства, является положение об органе исполнительной власти, принимаемое постановлением Правительства РФ на основании действующих нормативных правовых актов.

Развитие экономики и общества, принятие новых законов приводят к появлению у органов исполнительной власти новых полномочий. Таким образом, сфера влияния органов исполнительной власти на жизнь общества постоянно меняется, может расширяться, сокращаться, изменяться качественно. Решающее слово в этих изменениях принадлежит политикам, законодателям. Однако и сами органы исполнительной власти, обладая нормотворческими полномочиями, не только могут, но и активно влияют на изменения сферы своей деятельности и регулирования, зачастую, не только с учетом общественных, но и собственных интересов.

Функции и услуги органов исполнительной власти конкретизируют их полномочия, определяют виды деятельности, ориентированные на определенный результат. Объем и характер полномочий определяет набор функций и услуг органа исполнительной власти. Полномочие может быть реализовано путем исполнения одной или нескольких функций и услуг.

Функцией (услугой) органа исполнительной власти можно считать нормативно установленный **вид властной деятельности**, постоянно осуществляемый этим органом власти в определенной сфере деятельности (Хабриева, Ноздрачев, Тихомиров, 2006, с. 7). Очевидно, что функции (услуги) и характер их исполнения меняются вместе с изменением полномочий, возникновением новых организационно-управленческих и технологических возможностей их реализации.

Исполнение государственных полномочий (функций, услуг) базируется на праве принуждения, которым обладает государство. Понятию «государственное принуждение» можно дать весьма широкую трактовку – от формирования законов и правил поведения в социальной, экономической и политической сферах до административного и уголовного наказания субъектов, не подчиняющихся им. Государственное принуж-

дение применяется в целях регулирования, обеспечения соблюдения установленных норм и правил. Сила и механизмы государственного регулирования (принуждения к определенному виду поведения) различны применительно к разным сферам и ситуациям. Обычно регулирование со стороны государства носит более жесткий, обязательный характер в ситуациях и сферах, связанных с высокой вероятностью риска недопустимого ущерба (угрозы жизни и здоровью граждан, общественной безопасности и пр.).

Соблюдение установленных государством норм и правил может приносить пользу одним и создавать дополнительные издержки для других. Важно, чтобы баланс общих издержек и выигрышей не был отрицательным. Именно в этих целях действующие и вновь вводимые полномочия (функции, услуги) исполнительной власти целесообразно подвергать экспертизе и оценке на соответствие итоговому общественному результату, целям развития страны или региона.

Для эффективного исполнения функций недостаточно наличия у государства права принуждения, необходимо еще иметь возможность его реализовать. Эту возможность иногда обозначают термином «инфорсмент» (enforcement), что характеризует возможность правоприменения, принуждения к исполнению установленных государством правил и норм, договоров и обязательств.

Применительно к функциям исполнительной власти это в том числе означает, что ответственные за их реализацию организации (органы власти) должны обладать соответствующими организационными способностями, технологиями и ресурсами (финансовыми, имущественными, человеческими и пр.).

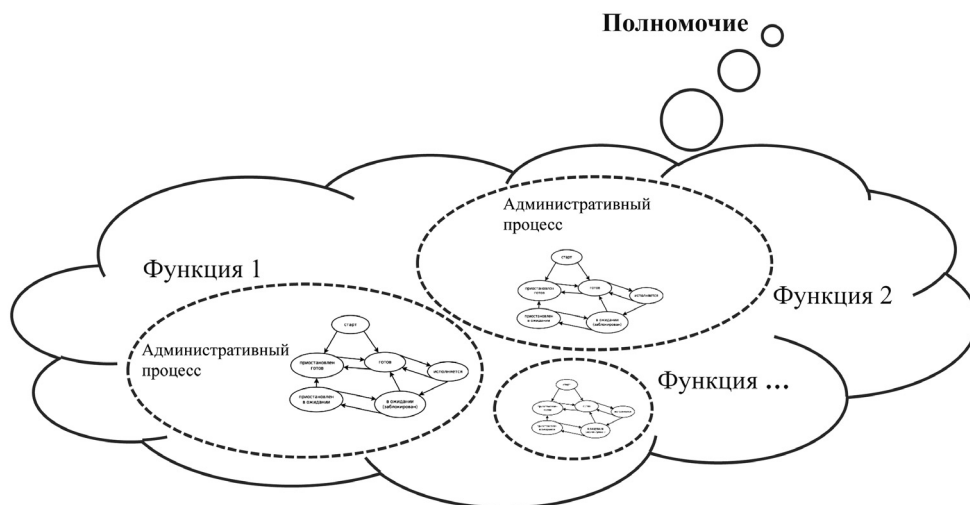
Это, казалось бы очевидное, условие не всегда реализуется на практике. Органы исполнительной власти иногда наделяются новыми полномочиями (функциями) без дополнительного ресурсного обеспечения и необходимого организационного потенциала.

Принять новый закон, постановление или программу для решения той или иной проблемы проще, чем затем делать реальные шаги по их ресурсному обеспечению, перераспределению бюджета и человеческих и иных ресурсов в пользу нового регулятора. В российской практике появился даже такой термин, как «нефинансируемые мандаты», т.е. полномочия, не обеспеченные адекватными бюджетными ресурсами. Очевидно, что без необходимых ресурсов, даже обладая правом принуждения, государственный орган не сможет полноценно реализовать возложенные на него полномочия.

Исполнение функции (оказание услуги) предполагает, в свою очередь, исполнение одного или нескольких **административных (административно-управленческих) процессов**. С управленческой точки зрения административные процессы (по аналогии с бизнес-процессами) представляют собой последовательность целенаправленных и взаимосвязанных действий или мероприятий, направленных на обеспечение установленных норм регулирования, правил, стандартов.

Рисунок 1

### Соотношение понятий «Полномочие – функция – административный процесс»



Как уже упоминалось, исполнение государственных функций связано с определенными издержками как для государственных органов, так и для их клиентов – граждан и бизнеса. Поэтому рациональным основанием тех или иных полномочий является достижение определенного общественно значимого нетто-результата, который оправдывает соответствующие затраты. При этом большое значение имеет технология исполнения функций и оказания услуг, определяемая качеством административно-управленческих процессов. Оптимизация этих процессов путем, например, ликвидации излишних звеньев, маршрутизации информационных потоков, улучшения логистики взаимодействия, внедрения ИТ позволяет снижать издержки. Все это делает доступными все более изощренные методы регулирования, которые при прежних подходах были бы экономически неэффективными. Примерами могут быть инструменты дистанционного контроля (дорожного движения, уплаты налогов, регистрации и регулирования различных транзакций и пр.), электронных услуг.

В 2004 г. в Российской Федерации в рамках административной реформы были проведены упорядочение и сокращение государственных функций. Функции были разделены на пять типов: **функции нормотворчества, контроля и надзора, правоприменительной деятельности, управления имуществом, оказания государственных услуг.**

Нормотворческие функции предполагают разработку и согласование проектов законов, издание обязательных для исполнения правил, методических требований, регламентов и стандартов.

Контрольно-надзорные функции предполагают оценку органами государственной власти «соответствия соблюдения субъектом обязательных нормативно установленных требований» (Кнутов, Плаксин, Чаплинский, с. 9).

Под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров.

Реализация функций по управлению имуществом состоит в осуществлении от имени государства полномочий собственника в отношении объектов государственного имущества.

Оказание государственных услуг является одним из типов государственных функций, отличительной особенностью которого служит обращение заявителя (гражданина или организации) в государственный орган для подтверждения или установления своих прав путем их регистрации и получения удостоверяющего документа (паспорта, лицензии, выписки, разрешения и пр.). Инициатива (спрос) в этом случае лежит на стороне заявителя. Это отличает оказание услуги от других типов государственных функций, где инициатива принадлежит государству.

В деловом обороте закрепилось также понятие «обеспечивающие функции», которые включают административно-хозяйственную, кадровую, финансовую и иную деятельность, необходимую для функционирования государственного органа как организации.

Наряду с типизацией функций в 2004 г. была введена так называемая «трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти» (министерство–агентство–служба), ограничившая разнообразие типов органов исполнительной власти. Главная идея этого новшества заключалась в создании непротиворечивой иерархической структуры, позволяющей избежать конфликта интересов. Дело в том, что до этого момента в одном органе могли сочетаться функции, например, по нормотворчеству и контролю за исполнением норм, контролю и управлению имуществом. В ряде случаев получалось, что исполнитель сам себя контролировал, т.е. формировал нормы и правила своей оценочной деятельности и проводил по ним проверки. В зависимости от конкретной ситуации и ведомственного интереса можно было манипулировать нормами или степенью объективности их исполнения. В этом и состоял функциональный конфликт интересов. Из-за такого конфликта интересов проверяющие органы, по сути, могли оставаться бесконтрольными.

Административная реформа 2004 г. затронула не только функции, но и подход к формированию структуры государственных органов исполнительной власти. Исполнительная власть была разделена по типам органов следующим образом: министерства получили нормотворческие функции, разработку политики и координацию, на федеральные службы были возложены полномочия по осуществлению контрольно-надзорной деятельности. Агентства были уполномочены оказывать государственные услуги, управлять государственным имуществом и осуществлять правоприменительные функции<sup>1</sup>. Таким образом, предполагалось создать непротиворечивую, логичную и бесконфликтную систему государственного управления.

Было сокращено разнообразие типов органов исполнительной власти федерального уровня, ликвидированы федеральные комитеты, комиссии, управления и пр. При этом общее число органов не уменьшилось. Хотя количество федеральных министерств сократилось в 2004 г. с 23 до 14, общее

число органов исполнительной власти осталось практически неизменным за счет создания новых федеральных служб и агентств.

Рисунок 2

### Трехзвенная структура и функции федеральных органов власти



Принятая на федеральном уровне типология органов исполнительной власти не была распространена на уровень регионов. Причина этого состояла в несопоставимо меньшей численности административного аппарата в каждом субъекте Российской Федерации по сравнению с федеральным правительством, нерациональности в этих условиях дробления региональных органов власти на мелкие единицы.

Задача инвентаризации и типологизации функций/услуг оказалась не только нетривиальной, но и не имеющей окончания. Развитие экономики и общества в стране и мире требует постоянного отклика со стороны государства, а значит, возникновения новых функций и инструментов регулирования. При отсутствии точного представления о количестве и содержании функций/услуг невозможно планировать расходы на их обеспечение и проводить оптимизацию. В 2009 г. был создан Федеральный (сводный) реестр государственных и муниципальных услуг (функций), который должен был стать исчерпывающим перечнем услуг (функций) федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления. Требования к реестру были определены Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 478, а заполнение его началось с наиболее востребованных государственных услуг. Формирование реестра стало основой создания в дальнейшем Единого портала государственных и муниципальных услуг. Заполнение реестра в части услуг и контрольно-надзорных функций федеральных органов исполнительной власти завершилось в июле 2011 г.

С небольшим отставанием от федерального начали формироваться региональный и муниципальный перечни функций/услуг. На этом уровне

выявились серьезные различия в определении субъектами Российской Федерации единицы учета функции/услуги, что во многом связано с неодинаковыми представлениями о дискретности полномочий, а также с различной ведомственной структурой органов исполнительной власти.

К началу 2012 г. к информационной системе федерального реестра были подключены региональные реестры (Паршин, с. 96–102). Однако эта работа, по всей видимости, никогда не будет окончательно завершена. Набор функций исполнительной власти, как отмечалось выше, постоянно меняется, что связано с изменением целей и задач общественного развития, возникновением новых вызовов и угроз, а также с появлением новых подходов и технологий государственного регулирования. Все это учитывается при развитии законодательства и индуцирует изменение полномочий, функций и услуг органов исполнительной власти, поиск наилучших технологий их исполнения. Собственно, в этом и состоят цели административных реформ.

## Оптимизация функций. Административные регламенты

Исполнение государственных функций (государственное регулирование) связано с прямыми и косвенными издержками, которые включают расходы на содержание органов власти, издержки граждан, бизнеса и иных организаций. Задача повышения эффективности государственного управления состоит в снижении издержек регулирования при обеспечении его целей и результатов.

Имеются два пути сокращения издержек госрегулирования. Во-первых, это оптимизация (как правило, сокращение) числа государственных функций. Во-вторых, это оптимизация (упрощение) исполнения этих функций. За рубежом в отношении этих двух направлений оптимизации используется термин «административное упрощение» (*administrative simplification*).

Одним из способов сокращения функционала исполнительной власти является выявление избыточных и дублирующих функций, исполнение которых по определению нерационально. Однако выявить конкретную избыточную или дублирующую функцию далеко не просто. Все они создавались с какой-то целью, имели определенные обоснования. Каждый орган власти, как правило, отстаивает необходимость любых своих функций, поскольку от их числа и влияния зависят его бюджет и административный статус. При этом, учитывая информационную асимметрию между специализированным бюрократическим органом и внешними экспертами, доказать избыточность и дублирование непросто. Поэтому сокращение полномочий административного аппарата протекает крайне сложно и сопряжено с постоянными рецидивами, т.е. новым наращиванием бюрократией своих полномочий.

Теоретически, функцию можно считать избыточной, если прямые и косвенные затраты на ее исполнение равны или превышают получаемые общественные выгоды. Однако на практике точно определить и сопоставить все прямые и косвенные затраты и выгоды очень непросто. Поэтому используются более понятные и простые критерии. Например, избыточными могут быть признаны функции, не имеющие четко определенного ре-



зультата, не в полной мере соответствующие профилю ведомства, охватывающие сферы регулирования, в которых эффективно могут действовать рыночные механизмы без государственного вмешательства, и т.п.

В рамках административной реформы 2003–2004 г. специально созданная правительственная комиссия проанализировала весь доставшийся в наследство от прошлых времен функционал федеральных органов исполнительной власти и признала избыточными и дублирующими примерно четверть имевшихся функций. По мнению Ю.А. Тихомирова, «проведение административной реформы в нашей стране позволило в известной мере упорядочить наборы функций исполнительных органов, повысить уровень работы госслужащих» (Тихомиров, 2013, с. 48).

Примеры функций, признанных избыточными в ходе административной реформы 2003–2004 г.:

*Министерство внутренних дел:*

- организация деятельности подразделений милиции общественной безопасности по борьбе с преступлениями экономической направленности, предварительное следствие по которым необязательно, а также с административными правонарушениями на потребительском рынке товаров и услуг;
- подготовка кадров для частных детективных и охранных служб, служб безопасности предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;
- обеспечение охраны коммерческих организаций постами вневедомственной охраны при органах внутренних дел;
- организация ветеринарного обеспечения.

*Министерство здравоохранения:*

- разработка порядка протоколов ведения больных, сертификация лекарственных средств, предоставление платных услуг гражданам в связи с выдачей санитарно-эпидемиологических заключений при проектировании и строительстве зданий и сооружений;
- проведение экспертизы экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности производства лекарственных средств.

*Министерство сельского хозяйства:*

- финансовое оздоровление сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- проведение государственных испытаний новых технологий и образцов технических средств производства;
- контроль за производством продовольственного сырья и продуктов животного происхождения (Ковалев, 2004).

Действия и процедуры по анализу и отбору функций называются **функциональным анализом**. В практике российской административной реформы 2003–2004 г. для проведения функционального анализа по каждой имевшейся на тот момент функции создавался специальный документ – паспорт функции, в котором давалось ее подробное описание: от наиме-

нования и правовых оснований до указания источника финансирования, механизма исполнения и результатах (Паршин, 2013, с. 7–18).

Одним из принципов оптимизации функций является «презумпция государственного невмешательства». Этот принцип, который иногда формулируется как «презумпция нецелесообразности государственного регулирования», предполагает заведомый отказ от государственного регулирования в пользу рынка при условии, если нет убедительных доказательств о провалах рынка в данной конкретной сфере. Иными словами, любое регулирующее воздействие государства считается нецелесообразным, пока его необходимость и эффективность не доказаны с позиции общественной выгоды. Например, нет необходимости осуществлять государственный контроль за качеством большинства потребительских товаров и услуг, поскольку эту функцию реализует рынок. Однако в случаях, когда мы имеем дело с доверительными товарами и услугами, т.е. качество которых потребитель не может оценить, а также с недопустимыми рисками жизни потребителей, оправдано вмешательство государства.

В ходе функционального анализа устанавливаются также случаи дублирования функций, т.е. ситуации, когда однотипное по своим целям регулирование в отношении одних и тех же объектов осуществляется разными ведомствами. Очевидно, что такие случаи дублирования должны исключаться.

По итогам проверки необходимости функций готовятся решения об упразднении или изменении порядка их исполнения. Это могут быть решения о: ликвидации функции, сокращении масштаба исполнения функции, передаче функции участникам рынка, например саморегулируемым организациям.

В рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы в 2003–2004 гг. были проанализированы 5634 функции, из них 1468 – признаны избыточными, 263 – дублирующими, 868 – требующими изменения масштабов реализации.

Функции могут также передаваться на иной уровень власти или на **аутсорсинг**, т.е. выводиться из ведения определенного исполнительного органа власти. Теоретически, аутсорсинг, т.е. передача исполнения функции на контрактной основе негосударственной организации, может распространяться на широкий спектр государственных функций и услуг. В рамках аутсорсинга государство может передавать внешним организациям часть своих полномочий, включая право на принуждение. Широко известны примеры передачи функции учета и сбора налогов частным сборщикам – налоговым откупщикам. Такая практика существовала в Древней Греции и Древнем Риме (IV в. до н.э.), Древнем Иране (VI в. до н.э.). В средние века эта система применялась во Франции, Голландии, Испании, Англии. В России с XV по XIX в. использовались таможенные, соляные, винные и прочие откупа. В некоторых странах практикуются даже частные тюрьмы (в США с 1980-х гг., в Великобритании с 1990-х гг.). Основными задачами государственных органов при аутсорсинге становятся выбор правильного контрагента, составление оптимального контракта с ним и контроль его исполнения. Применение аутсорсинга сопряжено с риска-

ми неисполнения контракта, поэтому основные функции органов власти передаются на аутсорсинг гораздо реже.

В современном мире вопрос аутсорсинга формулируется как «**make or buy**», т.е. «сделай или купи», и распространяется по большей части на разного рода обеспечивающие функции, но также и на отдельные административно-управленческие процессы основных типов государственных функций и услуг. Мировой опыт применения механизмов аутсорсинга свидетельствует о том, что он позволяет не столько сократить расходы бюджета, сколько повысить качество и оперативность исполнения, избегать непрофильных видов деятельности. Механизм аутсорсинга предполагает внедрение рыночных принципов в государственном управлении, делает его более открытым, выявляет реальную стоимость исполнения государственных функций и оказания услуг. Странами-лидерами внедрения современных технологий аутсорсинга являются Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, США, Канада, Сингапур, Южная Корея.

Применяется также **внутренний аутсорсинг** (функция или услуга передается на исполнение государственному учреждению, подведомственному органу исполнительной власти, иногда специально созданному). Такой внутренний аутсорсинг дает экономию на масштабе, позволяет унифицировать исполнение обеспечивающих функций, улучшает информационное межведомственное взаимодействие. Его примерами являются единые для органов власти бухгалтерские и кадровые службы, дата-центры, закупочные комиссии и т.п.

Таким образом, предметами аутсорсинга в системе государственного управления могут выступать:

- обеспечивающие административно-хозяйственные функции, полностью аналогичные тем, которые предлагаются на рынке (коммунальное обслуживание зданий, транспортные услуги, ИТ-обслуживание и пр.);
- обеспечивающие функции, требующие квалификации с учетом специфики государственных органов (бухгалтерские функции, архивное дело, подбор, оценка и управление кадрами и пр.);
- основные функции органов власти, а чаще части их в виде отдельных административно-управленческих процессов (прием и первичная проверка входящих документов, технологическое обеспечение отдельных функций, экспертно-аналитическая поддержка деятельности органов власти по конкретным направлениям и пр.).

В России аутсорсинг получил специфическое развитие. Он относительно не так широко распространен по отношению к обеспечивающим функциям, однако довольно часто применяется в рамках основных функций, например для получения информации – организации и проведения мониторингов, научной, экспертно-аналитической и иной поддержки разработки и принятия управленческих решений, при подготовке проектов программ, нормативных правовых актов и пр. Такой аутсорсинг обслуживается через систему госзакупок и госзаказа.

После ответа на первый вопрос о том, насколько необходима та или иная функция, должна ли она исполняться в принципе, является ли она не-

отъемлемо государственной, может ли быть передана на аутсорсинг и т.п., необходим ответ на второй вопрос: **какой орган способен наиболее эффективно выполнить функцию?** При ответе на этот второй вопрос учитываются специализация органов власти, возможность минимизации межведомственных транзакций, другие организационные аспекты.

Наконец, третий вопрос: **как лучше организовать исполнение функции**, распределить административно-управленческие процессы между подразделениями уполномоченного ведомства, какие технологии использовать? На этом этапе может быть использован **процессный подход**, давно апробированный в бизнесе и предполагающий анализ и оптимизацию алгоритма действий, выработку эталонных моделей деятельности. Целесообразность процессного подхода является одним из принципов международного стандарта менеджмента ISO 9001, выработанного деловым сообществом с учетом мирового опыта.

Реализация процессного подхода при оптимизации деятельности исполнительного органа власти нацелена на обеспечение его клиентоориентированности, на конкретные установленные результаты, прозрачность и предсказуемость деятельности, достигаемые за счет описания административно-управленческих процессов и их разумной формализации. Критериями качественной организации процессов также служат оперативность принятия решений, адаптивность к внешней среде, наличие действенной системы мотиваций для внутренних подразделений и сотрудников, ориентированной на общий результат и т.д. Процессному подходу посвящена обширная литература. Дополнительный интерес к этой тематике был вызван автоматизацией и информатизацией управления.

В российской системе государственного управления внедрение процессного подхода во многом связано с разработкой административных регламентов.

## Административные регламенты

Административный регламент, используемый в Российской Федерации, представляет собой нормативный правовой акт, определяющий порядок исполнения государственными органами функций и оказания услуг. По сути он является подробным описанием административно-управленческих процессов, лежащих в основе исполнения государственной функции или оказания услуги. В нем отражены правила и стандарты взаимодействия государственного органа с клиентами и другими организациями. Введение административных регламентов дало возможность негосударственным организациям и гражданам получить исчерпывающую информацию о порядке их взаимодействия с органом власти, о его обязательствах, критериях принятия решений и процедуре их обжалования.

В зарубежной практике регламенты, или организационные правила (Codes of Conduct, Administrative regulations), внедряются не только в государственных организациях, но и частных компаниях в целях укрепления доверительных отношений с работниками, клиентами, поставщиками

(Bask, 2006, p. 7). Их целью является установление норм и правил взаимодействия, обязательств и мер ответственности сторон, включая этические, моральные и другие аспекты взаимодействия государственных органов и гражданского общества.

До середины 2000-х гг. в России не существовало единых требований к порядку исполнения функций, оказания государственных и муниципальных услуг. Как правило, такого рода порядки носили ведомственный характер, доступ к ним был ограничен; нередко документа, определяющего процессы взаимодействия ведомства и его клиентов, не существовало вовсе. Взаимодействие исполнительной власти, граждан и бизнеса оставались на усмотрение чиновникам, что создавало почву для «индивидуальных» решений, усиливало риски коррупции. Вокруг сферы государственных и муниципальных услуг создавалась сеть посредников, помогавших «решать вопросы». Поэтому один из первых шагов административной реформы состоял в регламентации процессов исполнения функций и оказания услуг как основы для обеспечения их информационной прозрачности и оптимизации. Значительной была роль регламентов как основы информатизации административно-управленческих процессов, создания электронного правительства и системы электронных услуг.

Административные регламенты создали основу для оценки результативности деятельности органа власти и его подразделений, снизили уровень асимметрии информации между государственными органами и их клиентами, упростили контроль над бюрократией со стороны гражданского общества.

Во многом идея регламентации функций и услуг органов исполнительной власти базируется на идеях М. Вебера об идеальном бюрократе, исполняющем свои обязанности наилучшим образом в соответствии с установленными правилами. В этих целях эти обязанности и правила должны быть описаны наилучшим образом. Российские административные регламенты, например, включают детальное описание оснований исполнения той или иной функции, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, формы контроля за исполнением административного регламента, порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа власти.

Наряду с административными были разработаны должностные регламенты государственных служащих, в которых определены обязанности, полномочия, квалификационные требования, показатели результативности работы. Первоначальная идея состояла в том, чтобы формировать должностные регламенты на основе административных, т.е. встроить ролевые модели отдельных исполнителей в общий административный процесс. На практике эту задачу решить не удалось.

В качестве положительных сторон административных регламентов как механизма, обеспечивающего добросовестную работу государственного аппарата, можно отметить следующее. Во-первых, административные регламенты ограничивают набор доступных чиновникам стратегий поведения. Во-вторых, они сокращают асимметрию информации, которая присутству-

ет во взаимодействии бюрократии и гражданского общества, чиновников, граждан и бизнеса. В-третьих, использование такой системы создает возможность объективной оценки деятельности, что ограничивает возможности оппортунистического поведения (McCubbins, Noll, Weingast, 1987).

Однако сложно избежать оппортунистического поведения на стадии составления административного регламента. Дело в том, что на этапе описания правил и критериев исполнения функций также имеет место асимметрия информации, которая в полной мере может быть использована бюрократическими организациями в свою пользу. В результате административные регламенты (или инструменты, аналогичные им) изначально могут описывать процессы исполнения функции неоптимальным образом и создавать искаженную основу для оценки исполнения. Поэтому наряду с жесткими правилами административной регламентации важно создавать для исполнительной системы стимулы для достижения целей, необходимых обществу. Только в этом случае может быть надлежащим образом разрешена проблема совмещения интересов агента (исполнителя) и принципала (выгодополучателя, заказчика). Иными словами, создание наряду с правилами и регламентами механизмов стимулирования исполнительных органов к достижению общественно значимых целей является необходимым условием адаптивной и непротиворечивой системы государственного управления.

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации в России, на начало 2015 г. утверждено более 5500 административных регламентов оказания услуг и реализации функций федеральных органов исполнительной власти, более 15 тыс. административных регламентов регионального уровня и более 80 000 административных регламентов муниципального уровня.

## Услуги органов исполнительной власти

Государственные (муниципальные) услуги являются одной из разновидностей функций органов исполнительной власти. Как уже отмечалось, от других типов функций услуги отличаются тем, что предоставляются по запросу заявителя, т.е. стартовой точкой является обращение гражданина или организации, а не решение органа исполнительной власти. В определенном смысле можно говорить о «спросе» на государственные услуги, который формируется при возникновении у клиентов государства потребности в оформлении, учете своих прав, например на ведение предпринимательской деятельности, осуществление различных транзакций, получение льгот и социальных услуг и т.д.

Есть различные подходы к определению государственной услуги. Например, «под публичной (государственной или муниципальной) услугой следует понимать деятельность органа публичной власти, оказывающего государственную или муниципальную услугу, выражающуюся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или

организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей» (Барциц, 2013, с. 51).

Впервые термин «государственные услуги» официально был употреблен в Указе Президента РФ N 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Позднее, в 2010 г., понятие «государственные услуги» было определено в федеральном законе.

В соответствии со ст. 2 Федерального Закона N 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная (муниципальная) услуга – это деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Примерами наиболее востребованных услуг в РФ являются:

- регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- получение загранпаспорта;
- получение или замена паспорта гражданина Российской Федерации;
- регистрация (снятие с учета) автотранспортных средств и прицепов;
- регистрация актов гражданского состояния (брака, рождения ребенка и др.);
- получение субсидии (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ;
- получение или замена водительского удостоверения (включая сдачу экзамена);
- получение выписки из домовой книги, карточки учета собственника жилого помещения;
- оформление (перерасчет) пенсии;
- регистрация по месту жительства (пребывания);
- подача налоговой декларации;
- получение (оформление) ежемесячного пособия на ребенка.

При оказании услуг государственные (муниципальные) органы непосредственно взаимодействуют с заявителями (гражданами и организациями), что дает основание говорить о качестве обслуживания, которое зачастую неверно интерпретируется как качество услуг. Собственно государственные услуги невозможно характеризовать с позиции качества, полезности для клиента (заявителя), поскольку их конечным результатом являются права, не имеющие характеристик качества (они либо есть, либо их нет). Однако сам процесс получения услуги, т.е. обслуживание, безусловно, можно и нужно оценить с этих позиций. Качество обслуживания в отечественной практике

оценивают по многим параметрам: времени, проведенного в очереди на подачу заявления, комфортности условий ожидания и транспортной доступности места приема, полноты и понятности информации и пр.

Государственные (муниципальные) услуги можно рассматривать как фильтр, необходимое условие на пути получения определенных прав. В этом их кардинальное отличие от других услуг бюджетной сферы: услуг здравоохранения, образования, культуры и т.п., полностью или частично финансируемых государством для реализации его социальных обязательств. Последние, несомненно, характеризуются полезностью для граждан, что позволяет говорить наряду с качеством обслуживания об их собственном качестве, которое проявляется в улучшении состояния здоровья граждан, повышении уровня их образования, культуры и др. Государственные и муниципальные услуги связаны лишь с получением и учетом определенных прав и являются одним из инструментов регулирования.

Получение государственных (муниципальных) услуг, также как и исполнение функций, связано с определенными административными издержками для клиентов органов исполнительной власти (издержками взаимодействия с органами власти). К ним относятся, например, расходы на оплату различного рода пошлин, подготовку и предоставление отчетности, заявлений, иных документов, издержки вынужденного ожидания результата и т.д.

Таблица

### Прямые административные издержки при получении государственных услуг

Виды издержек	Примеры издержек
Затраты времени	Ожидание в очереди для получения услуги
	Ожидание результата оказания услуги
	Ожидание информации по необходимости устранения замечаний
	Ожидание обоснования отказа в оказании услуги/ приеме документов
	Ожидание результатов промежуточных государственных услуг (если услуга является комплексной)
	Подготовка пакета необходимых к подаче документов
Финансовые издержки	Оплата пошлин и обязательных платежей
	Оплата услуг консультантов, посредников, официальных представителей
	Оплата необходимых обязательных услуг
	Оплата сотрудников (консультантов), осуществляющих подготовку пакета необходимых к подаче документов
Издержки взаимодействия	Издержки, связанные с подачей документов и получением результата
Прочие	Коррупционная составляющая
	Издержки, связанные с изменением актуальности требований

Источники: Составлена авторами.



Административные издержки приводят к удорожанию ведения бизнеса, снижению конкурентоспособности, формируют «административные барьеры». Размер и характер таких издержек зависят от нормативов платежей и порядка предоставления государственных (муниципальных) услуг, технологий обслуживания. Во всем мире одной из главных задач совершенствования государственного регулирования является реализация мер по снижению административных издержек за счет упрощения и удешевления предоставления государственных услуг, повышения информационной прозрачности и комфорта обслуживания.

Говоря об издержках, связанных с получением государственных (муниципальных) услуг, необходимо упомянуть о еще одном типе услуг, которые принято называть «необходимыми и обязательными». Это услуги, которые необходимо получить перед тем, как обращаться за получением государственных и муниципальных услуг. К таким услугам относятся, например, экспертные услуги по оценке соответствия заявителя требованиям действующих норм и правил (испытания, экспертиза соответствия, медицинские справки, аттестации, кадастровые работы и т.д.). Название этих услуг указывает на то, что без них невозможно получить право на получение государственной (муниципальной) услуги. В этом смысле такие услуги также являются принудительными.

Так, для получения права собственности на земельный участок необходимо наличие кадастрового плана, что требует обращения к специалистам – кадастровым инженерам. Чтобы получить разрешительные документы на строительство, необходимо проведение экспертизы проектной документации. Разрешение на ввоз или вывоз из страны культурных ценностей предоставляется только по заключению специализированной экспертизы.

Необходимые услуги в большинстве случаев являются платными, что нужно учитывать при оценке административных издержек. Их оказывают как государственные, так и негосударственные организации. Чем больше требований к получателям государственных услуг, тем масштабнее может быть «рынок» необходимых и обязательных услуг, не только умножая административные издержки граждан и бизнеса, но зачастую порождая коррупцию и формируя бизнес, искусственно создаваемый бюрократией. Все это приводит к необходимости регулирования данной сферы. Если государственные и муниципальные услуги предоставляются либо на бесплатной основе, либо взимается незначительная плата или государственная пошлина, то необходимые и обязательные услуги, наоборот, могут быть связаны со значительными платежами.

Приходится регулировать порядок установления платы/пошлины на такие услуги (приближение платы к себестоимости, введение бесплатного предоставления услуги при финансировании соответствующих учреждений из бюджета через механизм государственного задания и государственного заказа, формирование закрытого перечня услуг и т.д.). В тех сферах, где существует или возможен рынок соответствующих услуг, целесообразно развивать конкуренцию<sup>2</sup>.

## Регламент оказания государственной услуги

В Российской Федерации государственные услуги, также как и другие государственные функции, являются объектом регламентации. В данном случае регламентация имеет большее значение для граждан и бизнеса, так как определяет процесс взаимодействия с исполнительной властью при наделении, учете их прав. Задача состоит в том, чтобы сделать этот процесс прозрачным, менее затратным и максимально комфортным.

Для клиентов государственных органов наиболее важным элементом регламента услуги является **стандарт обслуживания**, включающий четкие обязательства по срокам обслуживания, перечни требуемых документов, исчерпывающую информацию о возможных причинах отказа в оказании услуги (отказа в наделении заявителя определенными правами). Стандарты содержат также требования к времени ожидания, расположению и оснащению мест приема заявителей, способам информирования о ходе исполнения услуги. В регламенте также устанавливается порядок обжалования принятых органом власти решений.

За рубежом регламентация и стандартизация процессов предоставления государственных услуг начались в 1990-х гг. в рамках реализации концепции Нового государственного управления, включающей в качестве одного из важнейших принципов клиентоориентированность государства. Как и многие другие принципы Нового государственного управления, клиентоориентированность в публичном секторе заимствована из бизнеса, в частности его практики применения CRM-систем (Customer Relationship Management), т.е. систем управления взаимоотношениями с клиентами, наилучшего обслуживания.

Сервисное государство характеризуется таким взаимодействием органов власти и гражданского общества, при котором высокое качество обслуживания в государственных органах и учреждениях базируется на доверии, информационной открытости, простоте и понятности административных процедур для клиентов.

Такой подход к клиентам в частном секторе вполне понятен и объективно обусловлен конкуренцией, стремлением расширить свою долю рынка за счет качества обслуживания. Однако в монопольном государственном секторе, с сугубо экономической точки зрения, клиентоориентированность выглядит не вполне рациональной. Качественное обслуживание требует больших затрат, которые не оправданы, если у потенциального клиента нет выбора поставщика, а это как раз случай государственных услуг. «Экономия» на клиенте вполне свойственна бюрократическим монопольным организациям, которыми являются органы исполнительной власти. Так, ведомства «успешно» использовали своих клиентов (граждан и организации) в качестве курьеров для документооборота между ведомствами, запрашивали информацию, которая уже имелаась в других государственных ведомствах.

Однако такие узкобюрократические интересы в корне противоречат интересам развития страны, приводят к ухудшению бизнес-климата,

снижают доверие граждан к государству. Именно это оправдывает расходы на современные государственные сервисы, включая электронное правительство.

Во многих странах реформы государственного управления начинались как раз с программ повышения качества государственных и муниципальных услуг. При этом использовался такой инструмент, как стандарты государственных услуг в форме Хартий граждан. Первая в Европе Хартия гражданина (Citizens Charter) была принята в Великобритании в 1991 г.

Основная идея внедрения хартий заключалась в установлении измеримых стандартов качества услуг для органов власти и учреждений и постоянном мониторинге и улучшении фактических значений показателей, заложенных в стандартах. Для развития системы хартий в 1992 г. кабинетом министров была учреждена общенациональная премия «Знак Хартии». Премия присуждалась ежегодно на конкурсной основе путем оценки деятельности государственных органов и учреждений по множеству критериев, среди которых: наличие стандартов государственных услуг, качество обратной связи с получателями услуг, доступность услуг, соблюдение прав граждан при оказании услуг и др. К середине 1990-х гг. в Великобритании было разработано уже более 40 хартий национального уровня и более 10 тыс. хартий местного уровня. Позднее на смену хартиям пришла система специализированных соглашений (Public service agreement). Данные соглашения разрабатывались для каждого органа власти, и помимо требований к порядку оказания услуг в них включен широкий перечень показателей результативности.

Порядок внедрения обязательств (стандартов) отличался по странам. В Великобритании государственные учреждения сами принимали решения о внедрении стандартов и сроках их вступления в силу. Во Франции же внедрение происходило преимущественно по модели «сверху вниз». В 1992 г. была принята государственная программа, определившая базовые требования к предоставлению государственных услуг, к стандартам и условиям их внедрения. Ключевыми принципами совершенствования системы оказания государственных услуг были объявлены: прозрачность процедур оказания услуг, простота и доступность информации, ответственность государственных органов и служащих за исполнение требований стандартов.

В Италии решение о внедрении хартий было принято в 1994 г. Каждая государственная организация должна была разработать и принять стандарты оказания услуг. В большинстве итальянских государственных органов они появились в 1995–1996 гг. (Кайль, 2012).

В России процесс регламентации государственных услуг начался на федеральном уровне в 2005 г. Был определен перечень государственных услуг, требующих первоочередной регламентации. В него вошли массовые и наиболее общественно значимые услуги, такие как: выдача паспорта, регистрация прав на недвижимое имущество, регистрация автотранспортных средств и др. Требования к форме стандарта государственной и муниципальной услуги неоднократно менялись с течением времени<sup>3</sup>. В настоящее

время административный регламент является основным документом, содержащим всю наиболее важную информацию о предоставлении государственных услуг и исполнении функций. В регламенте установлены:

- сроки оказания услуги;
- расположение и условия предоставления услуг (стандарт комфортности);
- перечень документов, необходимых для получения услуги;
- основания для отказа в предоставлении услуги;
- административные процедуры процесса обслуживания;
- ответственность должностных лиц за исполнение административных процедур и качество оказания услуги в целом;
- порядок обжалования действий должностных лиц;
- контактная информация органа, оказывающего услугу, а также контролирующих органов и организаций.

Министерство экономического развития России проводит регулярный мониторинг качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг (Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2015). Объектом проверки выступает в первую очередь уровень удовлетворенности обслуживанием, соблюдение норм и требований, закрепленных в административных регламентах. При этом отмечается, что с точки зрения непосредственного влияния на качество государственного управления интегральным параметром качества государственных (муниципальных) услуг является уровень удовлетворенности их получателей качеством их предоставления, а 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 (Южаков, 2014 с. 56).

Принимая во внимание положительную динамику результатов мониторинга, можно заключить, что административные регламенты услуг в России доказали свою эффективность в качестве инструмента оптимизации взаимодействия государства, граждан и бизнеса.

## «Одно окно»

Как уже отмечалось, до недавнего времени традиционная практика большинства органов исполнительной власти состояла в минимизации собственных усилий за счет клиентов, перекладывания на них, например, тяготы межведомственного взаимодействия, когда для получения услуги в одном органе заявитель вынужден был обращаться во множество других органов власти для сбора необходимого пакета документов. Начавшиеся во многих странах административные реформы, основанные на концепции сервисного государства, кардинально изменили приоритеты в пользу клиентов государственных органов. Их интересы стали рассматриваться в качестве определяющих при оптимизации административных процессов взаимодействия.

Широкое распространение получила технология обслуживания под названием «одно окно» (**one stop shop**). Эта технология предполагает взаимодействие заявителя не с множеством государственных органов, а с одним оператором (органом власти), обеспечивающим все необходимые транзакции. При этом бремя сбора необходимой информации и документов, находящихся в других ведомствах (помимо документов личного хранения – паспорт, страховое удостоверение и пр.), полностью ложится на оператора (орган власти).

Решающий толчок развитию межведомственного взаимодействия в России был дан в 2010 г. Федеральный закон N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установил запрет для государственных служащих требовать от получателей государственных и муниципальных услуг документы, уже имеющиеся в распоряжении органов власти. С 1 июля 2012 г. в рамках 386 государственных услуг 1391 документ ведомства должны получать самостоятельно в рамках межведомственного взаимодействия.

На сегодняшний день в России технология «одного окна» реализована в многофункциональных центрах оказания государственных и муниципальных услуг (МФЦ – «Мои документы»). Такие центры с разной степенью эффективности функционируют и во многих других странах.

Многофункциональные центры позволяют сократить сроки оказания государственных и муниципальных услуг, упростить взаимодействия, обеспечить большую информационную прозрачность, уменьшить очереди. За счет грамотной и единообразной организации сервисов резко повышается качество обслуживания. В удаленных районах с небольшой численностью населения обслуживание может осуществляться с помощью мобильных офисов МФЦ.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» поставлена задача по достижению целевых показателей:

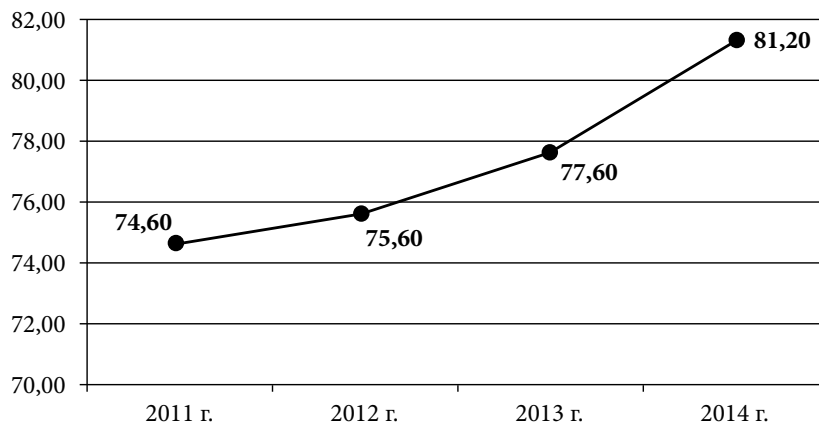
- не менее 90% должен составлять уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г.;
- не менее 90% должна быть доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г.;
- не менее 70% граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г.;
- к 2014 г. до двух раз снизить среднее число обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти или орган местного самоуправления для получения одной государственной

- или муниципальной услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности;
- к 2014 г. до 15 минут сократить время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти или орган местного самоуправления для получения государственных или муниципальных услуг.

Благодаря расширению сети многофункциональных центров оказания услуг «Мои документы», а их на начало 2016 г. по стране уже насчитывалось 2351, уровень удовлетворенности заявителей качеством оказания услуг впервые превысил 80%.

Рисунок 3

### Динамика удовлетворенности заявителей качеством оказания государственных и муниципальных услуг в России



**Источник:** График построен на основе данных портала [http://ar.gov.ru/ru/gos\\_uslugi\\_03\\_o\\_napравlenii/index.html](http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_o_napравlenii/index.html)

Безусловно, «одно окно» обходится недешево<sup>4</sup>. Значительную часть составляют условно постоянные расходы на строительство и ремонт зданий, необходимые, но не связанные напрямую с процессом обслуживания. Для повышения эффективности «одного окна» целесообразно снижать условно постоянные затраты и наращивать результативность работы персонала, которая проявляется в скорости и безошибочности обслуживания, грамотном консультировании заявителей по широкому перечню вопросов. Эффективным решением в этом отношении является формирование контингента так называемых универсальных специалистов, которые обладают достаточными знаниями и навыками для консультирования заявителей и приема документов не по одной, а нескольким государственным услугам.

В федеративном государстве, где имеет место разделение полномочий между уровнями власти, развитие технологий «одного окна» связано с решением еще ряда задач. Во-первых, это задача комплексного обслу-

живания по вопросам и жизненным ситуациям, входящим одновременно в круг ответственности федеральных, региональных и муниципальных властей. Для его обеспечения необходимо наладить межуровневый и межведомственный информационный обмен, т.е. сформировать процессы, выходящие за рамки традиционных административных регламентов. Во-вторых, оказание комплексных услуг по жизненным ситуациям предполагает организацию совместного финансирования работы МФЦ из федерального, регионального и местного бюджетов. Указанные вопросы регулируются специальными соглашениями о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Альтернативой технологии «одного окна», используемому в многофункциональных центрах, служит оказание государственных и муниципальных услуг с использованием информационных технологий и сети Интернет. Развитие системы предоставления государственных услуг в электронном виде, без очного взаимодействия с сотрудниками органов власти или МФЦ включает в себе наибольший потенциал оптимизации взаимодействия власти и гражданского общества.

## «Электронные» услуги

На систему оказания государственных и муниципальных услуг огромное влияние оказало развитие информационно-коммуникационных технологий. Внедрение информационных технологий в работу органов власти и расширение доступа к сети Интернет граждан и организаций позволили осуществить переход к оказанию государственных (муниципальных) услуг в электронном виде. Сегодня каждый орган власти так или иначе включен в систему электронного взаимодействия с гражданами<sup>5</sup>.

Развитие электронного взаимодействия исполнительной власти с гражданским обществом проходит несколько стадий, которые характеризуют степень **зрелости электронного правительства** (Холмс, 2004).

Первая стадия – **«информационное присутствие»** – характеризуется тем, что органы власти имеют собственные сайты, где публикуется актуальная информация об их деятельности и оказываемых услугах. На этой стадии реализуется только одностороннее распространение информации органом власти.

Вторая стадия – **«интерактивное взаимодействие»** – предполагает дополнительные коммуникационные возможности для пользователей и унификацию требований к дизайну и информационному наполнению ресурса. Зачастую взаимодействие может осуществляться через специально созданный на сайте форум или посредством электронной почты.

Третья стадия – **«транзакционное взаимодействие»** – предполагает расширение коммуникационного функционала. На порталах появляются

«личные кабинеты», и пользователи могут совершать простейшие действия в онлайн-режиме. Например, они могут изменить свои данные, оплатить штрафы, налоги, осуществить другие транзакции. Осуществляемые пользователем действия приобретают юридическую значимость без подтверждения их на бумажном носителе.

Четвертая стадия – **«трансформация административных процедур»** – предусматривает повышение уровня интерактивности государственных органов, получение большинства государственных услуг в электронном виде, а также возможность постоянной коммуникации с органами власти с целью участия в принятии некоторых управленческих решений. Участие в разработке мер регуляторного воздействия, обсуждение планируемых к принятию законопроектов, участие в выработке стратегий развития – все эти возможности появляются у граждан на данной стадии развития электронного правительства.

От первой к четвертой стадии растут требования к информационной безопасности, организации хранения и к использованию персональных данных, а также к компьютерной грамотности и технической оснащенности пользователей. Последнее обстоятельство является зачастую причиной **«цифрового неравенства»**, возникающего при отсутствии у части граждан достаточного образования и навыков, а также средств на приобретение современной техники. Наличие «цифрового неравенства» является предпосылкой сохранения традиционных технологий персонального взаимодействия с гражданами, таких как МФЦ.

В Российской Федерации в 2009 г. был принят план перехода к предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти<sup>6</sup>. План включает пять этапов перехода к оказанию услуг в электронном виде:

I этап – размещение информации о государственной услуге и государственной функции в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций);

II этап – размещение на едином портале форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;

III этап – обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственных услуг (функций) представлять документы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);

IV этап – обеспечение возможности для заявителей осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции в электронном виде;

V этап – обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде, если это не запрещено федеральным законом.

Для отдельных государственных услуг были установлены конкретные сроки реализации каждого из этапов.



Следует отметить, что некоторые услуги не могут быть полностью переведены в электронную форму. Например, получение биометрического паспорта безусловно требует присутствия, по крайней мере на этапе подачи заявки. Аналогична ситуация с постановкой на учет автотранспортного средства и т.п. Могут быть также ограничения нормативно-правового характера, когда законодательство требует личного присутствия гражданина при получении удостоверяющего документа, паспорта и пр.

Важнейшей задачей в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме является всестороннее обеспечение безопасности взаимодействий. Это касается систем идентификации пользователей и их персональных данных, определения правомерности совершаемых транзакций, в том числе электронных платежей.

В настоящее время все большее внимание уделяется качеству и доступности государственных услуг, ставка делается на информационные технологии и удаленные системы доступа к услугам, на расширение их доступности, максимальное облегчение процесса государственного регулирования.

## Заключение

Рассмотренные понятия и институты: полномочия, функции и услуги органов исполнительной власти, административные регламенты, административно-управленческие процессы, многофункциональные центры («одно окно»), электронные услуги – являются во многих странах главными объектами административных реформ и реформ государственного регулирования, превратившихся в последнее время из разовых проектов и мероприятий в постоянный процесс экспериментирования и внедрения управленческих инноваций. В ходе этого процесса вместе с содержательными переменами развивается и накапливается новый понятийный аппарат, уточняются традиционные категории, что позволяет лучше понимать и анализировать состояние и перспективы государственного управления и регулирования.

В Российской Федерации с начала 2000-х гг. реализован значительный блок административных преобразований, которые проходили в русле общемировых трендов, лучшей практики ОЭСР, что не только отразилось на улучшении положения нашей страны в международных рейтингах, но и привело к обновлению и расширению понятийного аппарата, используемого в сфере государственного управления, его большому соответствию международной практике. Такая ситуация кардинально отличается от той, что наблюдалась в конце прошлого – начале нынешнего века. Российские управленцы в настоящее время говорят с зарубежными коллегами в основном на одном языке. Однако многие используемые в административно-управленческой практике категории все еще требуют развития и уточнения для более адекватной формулировки целей и задач следующего этапа административных преобразований.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 была установлена типологии функций органов исполнительной власти, а указом от 20 мая 2004 г. N 649 была учреждена единая трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти.
- <sup>2</sup> Большое значение для регулирования рассматриваемой сферы имеет федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации». В нем установлены единые правила получения допуска на рынок оценки ответственности, а также подробно прописан механизм государственного контроля за деятельностью органов по сертификации и испытательных лабораторий.
- <sup>3</sup> В настоящее время вопросы разработки и принятия административных регламентов регулируются главой 3 Федерального закона N 210-ФЗ и Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг». Закон устанавливает общие требования к структуре административных регламентов, к порядку их разработки и утверждения, а так же требования к содержанию стандарта оказания услуг. В Постановлении Правительства РФ N 373 закреплены подробные правила разработки и утверждения административных регламентов, а так же даны рекомендации для региональных и муниципальных органов власти о разработке собственной нормативно-методической базы на основе принятых на федеральном уровне нормативных актов.
- <sup>4</sup> Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 17 января 2014 г. N 36 максимальный размер межбюджетного трансферта на создание многофункциональных центров оказания услуг в 2014–2015 г. составил 180 млн. рублей на один субъект федерации.
- <sup>5</sup> В 2010 г. в России был создан единый портал государственных услуг – gosuslugi.ru. В рейтинге ООН с 2009 по 2014 г. Россия поднялась с 59-го на 27-е место. Среди стран с населением более 100 млн. по развитию государственных электронных услуг Россия заняла третье место после Японии и Соединенных Штатов Америки (По данным The UN Global E-Government Development Index [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf)).
- <sup>6</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. N 1555-р.

## ДОКУМЕНТЫ

---

1. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-коммуникационной сети Интернет».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. N 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание».
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 N 1555-р.
6. Государственная программа «Информационное общество 2011–2020 гг.» URL: <http://www.rg.ru/2010/11/16/infobchestvo-site-dok.html> (дата обращения: 20.02.16).
7. Полный актуальный список федеральных органов исполнительной власти. URL: <http://gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> (дата обращения: 20.02.16).
8. Портал административной реформы. URL: <http://ar.gov.ru> (дата обращения: 20.02.16).
9. Портал многофункциональных центров. URL: <http://мфц.рф> (дата обращения: 20.02.16).

## ЛИТЕРАТУРА

1. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. – М.: Формула права, 2007.
2. Барциц И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального Закона «210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 40–51.
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Комплексный мониторинг практики применения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2012 году: итоги и рекомендации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 89–101.
4. Классики теории государственного управления: американская школа (под ред. Дж. Шафрица и А. Хайда). – М.: Издательство московского университета, 2003.
5. Кнутов А., Плаксин С., Чаплинский А., Государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении граждан: нормативное регулирование и реализация на практике. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2015.
6. Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. – 2004. – № 2 (17). URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/promezhutochnye-rezultaty-administrativnoy-reformy> (дата обращения: 25.02.2016).
7. Кузнецов В.И. Административная регламентация: трудное становление идеи // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 149–170.
8. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 94–99.
9. Паршин М.В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. – М.: Издательство «Статут», 2013.
10. Тихомиров Ю.А. Механизм функционирования государства // Государственность. – 2013. – № 1–2 (3–4). – С. 41–56.
11. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – 2006. – № 2.
12. Холмс Д. «Стратегии электронного бизнеса для государства» (перевод А.Д. Короткова). – М.: АСТ, 2004.
13. Южаков В.Н. Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004–2012 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012 – № 2. – С. 5–22.

14. Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 52–72.
15. Back, Ph. F. Principles or Rules? // *Public Money & Management*. Jan. 2006. Vol. 26. e No. 1. P. 7–9.
16. From Citizen's Charter to Public Service Guarantees: Entitlements to Public Services. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpublicadm/411/411.pdf> (дата обращения: 25.02.2016).
17. McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control // *Journal of Law, Economics, & Organization*. 1987. Vol. 3, No. 2. P. 243–277.

## POWERS, FUNCTIONS AND SERVICES OF THE EXECUTIVE POWER: CORRELATION, CLASSIFICATION AND KEY FEATURES

---

### **Klimenko Andrey V.**

PhD, Professor in Ordinary, Head of the Department of Theory and Practice of Public Administration, Faculty of Public Administration, Director of the Institute of Public Administration and Municipal Management of National Research University, HSE

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: [aklimenko@hse.ru](mailto:aklimenko@hse.ru)

### **Minchenko Olga S.**

Junior Research Fellow, the Institute of Public Administration and Municipal Management, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: [osminshenko@hse.ru](mailto:osminshenko@hse.ru)

### **Abstract**

The conceptual apparatus in public administration sets up along with the development of the Executive Power itself. The goal of the article is to provide wide readership with currently used notions which reveal the implication of most institutes, instruments and mechanisms of the Executive Power. Many of these notions have become sustainable and do not cause experts' debates; they are commonly used now. Some notions have been borrowed

from foreign experience and adapted to Russian native realities; others have emerged from Russian practice of reforming public administration that offered new efficient institutes and instruments of regulation. The most important notions and categories have been defined legislatively. But, legislative provisions do not always clearly reveal functional peculiarities of these or other mechanisms of public administration. The authors of the article precise some implicit points of the notions and definitions, mainly the interpretation of public service and its quality.

**Keywords:** the executive authorities; powers; regulation; state and municipal functions and services; administrative regulations of functions and services; «one stop shop» and multi-functional centers; e-services; e-government.

**Citation:** Klimenko, A.V. & Minchenko, O.S. (2016). Polnomochiya, funktsii i uslugi ispolnitel'noy vlasti: sootnoshenie, klassifikatsiya i osnovnyie kharakteristiki [Powers, Functions and Services of the Executive Power: Correlation, Classification and Key Features]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 7–37 (in English).

## REFERENCES

---

1. Back, Ph.F. (2006). Principles or Rules? *Public Money & Management*, vol. 26, n. 1, pp. 7–9.
2. Bartsits, I.N. (2013). Ponyatie «publichnaya ushuga» v kontekste Federalnogo Zakona «210-FZ «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh ushug» i vne ego [The notion of «public service» in the context of the Federal Law «210-FZ» On the organization of public and municipal services «and beyond». *Gosudarstvo i Pravo*, n. 10, pp. 40–51.
3. Bartsits, I.N. (2007). *Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. Pravovoy aspekt* [Public Administration Reform in Russia. The Legal Aspect]. Moscow: Formula Prava ISBN 978-5-8467-0050-5.
4. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2013). Kompleksnyi monitoring praktiki primeneniya Federalnogo zakona ot 26 dekabrya 2008 goda N 294-fz «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya» v 2012 godu: itogi i rekomendatsii [Integrated Monitoring of the Practice of the Federal Law of December 26, 2008 N 294-FZ «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control» in 2012: Results and Recommendations]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 89–101.
5. *From Citizen's Charter to Public Service Guarantees: Entitlements to Public Services* Available: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpublicadm/411/411.pdf> (accessed: 25 February, 2016).
6. Habrieva, T.Y., Nozdrachyov, A.F. & Tikhomirov, Y.A. (2006). Administrativnaya reforma: resheniya i problemy [Administrative Reform: Problems and Solutions]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava*, n. 2.

7. Holms, D. (2004). *Strategii elektronnoy biznesa dlya gosudarstva* (Translated by A.D. Korotkov) [E-Business Strategy for the Government]. Moscow: AST.
8. *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of Public Administration Theory: American School]. (Ed. by J. Shafrits and A. Hyde). Moscow: Izdatelstvo Moskovskogo Universiteta, 2003.
9. Knutov, A., Plaksin, S. & Chaplinskiy, A. (2015). *Gosudarstvennyy i munitsipalnyy kontrol (nadzor) v otnosheniy grazhdan: normativnoe regulirovaniye i realizatsiya na praktike* [State and Municipal Control (Supervision) in Relation to Citizens: Normative Regulation and Practical Implementation]. Moscow: HSE.
10. Kovalev, A. (2004). Promezhutochnye rezultaty administrativnoy reformy [Interim Results of the Administrative Reform]. *Otechestvennyye Zapiski*, n. 2, vol. 17. Available: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/promezhutochnye-rezultaty-administrativnoy-reformy> (accessed: 25 February, 2016).
11. Kuznetsov, V.I. (2014). Administrativnaya reglamentatsiya: trudnoe stanovlenie idei [Administrative Regulation: Difficult Formation of Ideas]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 149–170 (in Russian).
12. McCubbins, M.D., Noll, R.G. & Weingast, B.R. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 3, n. 2, pp. 243–277.
13. Malyj, A.F. (2001). Gosudarstvennaya vlast' kak pravovaya kategoriya [State Power as a Legal Category]. *Gosudarstvo i Pravo*, n. 3, p. 96.
14. Parshin, M.V. (2013). *Kachestvo gosudarstvennykh i munitsipalnykh uslug: na puti k servisnomu gosudarstvu* [Quality of Public and Municipal Services: On the Way to the Service State]. Moscow: Statute.
15. Tikhomirov, Yu.A. (2013). Mekhanizm funktsionirovaniya gosudarstva. [The Mechanism of Functioning of the State], *Gosudarstvennost'*, vol. 1–2, nn. 3–4, pp. 41–56.
16. Yuzhakov, V.N. (2012). Evolyutsiya smyslov i pravovogo regulirovaniya gosudarstvennykh uslug 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.
17. Yuzhakov, V.N. (2014). *Kachestvo gosudarstvennykh i munitsipalnykh uslug: usiliya i rezultaty administrativnoy reformy* [The Quality of Public and Municipal Services: Efforts and Results of Administrative Reform]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 52–72 (in Russian).