УДК 352/354

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УСЛУГАМИ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Грибова Ольга Владимировна старший преподаватель кафедры «Организация производства и управления», Институт сферы обслуживания и предпринимательства (филиал) Донского государственного технического университета в г. Шахты (346500, Россия, г. Шахты, ул. Шевченко, д. 147).
E-mail: buchina.olja@mail.ru

Аннотация

В статье рассматривается система управления государственными услугами региона: динамика развития сети МФЦ и предоставляемых видов госуслуг, оценка эффективности их предоставления. Выявлены пробелы в данной сфере и предложены направления развития публичного характера управления процессом предоставления госуслуг.

Ключевые слова: *управление госуслугами, публичное управление, модернизация управления госуслугами, эффективность публичного управления, краудсорсинг, публичный аудит, транспарентность.*

В настоящее время система государственного и муниципального управления в России в целом, и в Ростовской области в частности, предполагает обеспечение государством необходимого качества государственных услуг, т.е. условий, при которых потребитель будет затрачивать минимум времени, сил и ресурсов.

Одним из основных инструментов обеспечения транспарентности системы государственных услуг и их повышения качества являются многофункциональные центры (МФЦ).

Ростовская область в числе первых 16 субъектов РФ приступила к созданию МФЦ, которые в 2007 году открылись в городах Шахты и Новочеркасск. В настоящее время организована работа в 55 муниципальных образованиях: функционирует 80 центральных офисов МФЦ и 344 центра удаленного доступа, действуют 1384 окна обслуживания заявителей МФЦ в 12 городских округах, 43 административных центрах муниципальных районов и 289 сельских поселениях [7].

Количество оказанных услуг МФЦ Ростовской области за период с 2007 по 2015 гг. представлено на рис. 1.

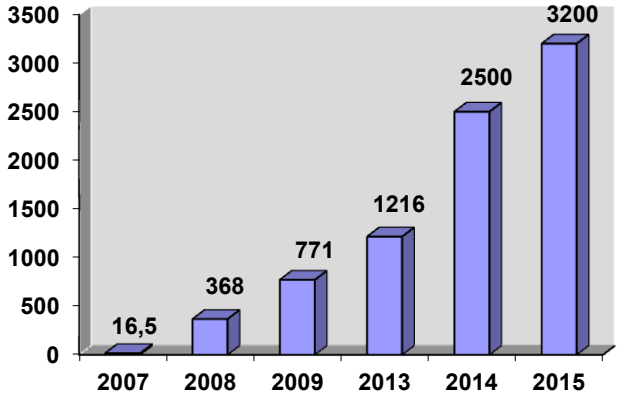


Рис. 1. Количество оказанных услуг МФЦ Ростовской области за период с 2007 г. по 2013 г. (тыс. единиц)[1]

[1] Составлено автором на основании данных [7]

На базе всех МФЦ Ростовской области организовано предоставление государственных услуг в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, социальной поддержки населения, гражданско-правовой сфере, а также муниципальных услуг в сфере имущественно-земельных отношений, архитектуры и градостроительства, образования, опеки и попечительства, поддержки предпринимательской деятельности и т.д. [7].

В центральных офисах МФЦ предоставляются более 100 разнородных видов услуг: государственные услуги в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственные услуги в сфере социальной поддержки населения, типовые муниципальные услуги в сфере имущественно-земельных отношений, архитектуры и градостроительства, в жилищной сфере, гражданско-правовой сфере, в сфере образования, в сфере опеки и попечительства, в сфере актов гражданского состояния.

С 2015 г. в МФЦ Ростовской области предпринимателям доступны около более 100 услуг, в том числе с целью получения господдержки, например, государственных субсидий, компенсирующих часть затрат на организацию бизнеса, приобретение основных средств, выплату процентов по кредитам и т.д.

Несмотря на то, что количество предоставляемых услуг в МФЦ стремительно увеличивается, достаточно много услуг находятся на стадии доработки, т.к. существуют ограничения федерального законодательства, необходимо внести изменения в 70 правовых актов федерального значения [8].

В целях совершенствования управления системой государственных услуг на базе МФЦ в Ростовской области создана система оценки эффективности предоставления услуг, которая включает в себя следующие элементы: опросы общественного мнения; проведение контрольной закупки; рейтинг МФЦ; оценка гражданами эффективности деятельности МФЦ; выездные проверки Уполномоченным МФЦ по вопросам эффективности работы центров. В 2014 г. был апробирован инновационный метод оценки деятельности МФЦ в форме контрольной закупки в г. Ростове-на-Дону и в 14-ти муниципальных образованиях Ростовской области [8]. Метод контрольной закупки предполагает обращение в МФЦ специалиста, осуществляющего мониторинг, с целью получения консультации по какой-либо услуге, в большинстве случаев являющейся социально-значимой. В ходе данного мониторинга рассматриваются основные направления деятельности МФЦ [9]:

- организация и функционирование автоматизированных рабочих мест МФЦ для обслуживания заявителей в рамках Областной долгосрочной целевой программы;
- организация основных функциональных секторов в помещениях МФЦ, соблюдение стандарта комфортности в соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ;
- навыки работы специалистов в информационной системе МФЦ;
- условия по оценке заявителями качества предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ;
- информационная открытость деятельности МФЦ;
- вежливость и компетентность сотрудников МФЦ.

Осуществление мониторинга в форме контрольной закупки, которая будет осуществляется ежеквартально, позволяет получить полную и достоверную информацию об организации предоставления услуг на базе МФЦ, а также выявлять возможные проблемы.

Ростовская область наряду с Воронежской и Томской областями и Алтайским краем определены Правительством Российской Федерации в качестве пилотных территорий по внедрению системы оценки гражданами качества предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ [9, с. 56]. Система интегрирована с федеральной автоматизированной информационной системой «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг», которая определяет критерии изучения мнения граждан, единые на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством [10]. Оценка проводится с помощью информационных киосков,

действующих в многофункциональных центрах; приложения для мобильных устройств; информационно-аналитического портала областной сети МФЦ (www.mfc61.ru). Мнения граждан о качестве предоставления государственных услуг обрабатываются с помощью информационной системы, внедренной в каждом МФЦ. За первые два месяца работы данной системой воспользовались более 16 тысяч жителей области. При этом средняя оценка работы сети МФЦ оставила 4,7 баллов.

Одним из наиболее действенных инструментов повышения эффективности работы МФЦ также является система балльно-рейтинговых оценок, методика проведения которой утверждена на заседании комиссии по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг и организации межведомственного взаимодействия в Ростовской области (далее – Методика). Методика включает качественные и количественные показатели, сгруппированные по четырем основным признакам: инфраструктура МФЦ; качество организации предоставления государственных и муниципальных услуг и удобство работы МФЦ; инновационность подходов в организации работы МФЦ; информационное освещение деятельности МФЦ. Целью проведения балльно-рейтинговой оценки работы МФЦ является определение эффективности их работы и создание условий для дальнейшего развития.

Балльно-рейтинговая оценка эффективности работы многофункциональных центров проводится ежеквартально. Основная задача проведения рейтинговой оценки работы МФЦ заключается не только в определении эффективности их работы, но и в создании конкурентных условий для развития МФЦ и внедрения ими собственных инновационных подходов в организации своей деятельности [6, с. 28-39]. По итогам оценки за 2014 г., лучшей признана работа МФЦ Песчанокопского, Сальского и Белокалитвинского районов, наиболее отстающими являются МФЦ Куйбышевского, Неклиновского, Азовского и Зимовниковского районов. У большинства районов наблюдается понижательная (минорная) динамика оценок, что требует принятия мер по повышению качества предоставляемых государственных услуг.

С целью повышения доступности представления и качества государственных услуг ведётся работа по подготовке квалифицированных кадров. С 2010 года в Южно-Российском институте управления – филиале РАНХиГС функционирует учебно-консультационный полигон «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», на базе которого проходят обучение и стажировку работники МФЦ из всех регионов Юга России по всем направлениям работы МФЦ – предоставление государственных и муниципальных услуг; работа с информационной системой МФЦ; разработка административных регламентов, межведомственное взаимодействие и др.

Главной задачей деятельности МФЦ является содействие реализации административной реформы путем информационно-методической, консультационной, правовой поддержки создания и развития разветвленной сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Вопросам повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг на базе сети МФЦ Ростовской области уделяется значительное внимание: постоянно расширяется перечень оказываемых государственных и муниципальных услуг, совершенствуются механизмы проведения мониторинга работы данных центров и оценки гражданами предоставленных им услуг в МФЦ, проводится подготовка универсальных специалистов МФЦ.

В процессе реализации административной реформы было решено множество поставленных задач на пути построения сервисного государства, однако существует достаточно много нерешенных проблем. Основополагающей проблемой можно назвать несовершенство законодательства, регламентирующего предоставление государственных услуг. Большая часть административных регламентов отражает сложившуюся практику в органах исполнительной власти, а не оптимизированные процедуры по предоставлению государственных услуг с полным перечнем

требований не только к заявителю, но и к поставщику государственных услуг, строго регламентированную ответственность за нарушение порядка предоставления государственных услуг.

Предпочтения большинства являются приоритетными для органов государственной власти, что ведет к скорейшему их удовлетворению. В таких условиях граждане заинтересованы в консолидации и совпадении своих предпочтений с предпочтениями всего общества [4, с. 163].

Законодательство предусматривает проведение мониторинга удовлетворенности заявителей государственных услуг, позволяющего оценить качество предоставляемых услуг, однако эта система непрозрачна, заявитель, как правило, не владеет информацией, куда, в первую очередь, он имеет право обратиться, также отсутствуют результаты, доступные обществу о разрешении конфликтных или спорных ситуаций, а также при нарушении административных регламентов оказания государственных услуг. Для этого необходимо разработать концептуальную модель модернизации системы публичного управления государственными услугами на уровне области.

Проблемой управления системой государственных услуг является и отсутствие публичной, транспарентной системы информирования заявителей государственных услуг. Не все заявители государственных услуг имеют доступ в Интернет, не всегда понятны требования, которые предъявляют органы власти по предоставляемым услугам, а общедоступные бесплатные консультационные пункты отсутствуют. Поэтому необходим публичный аудит и повышение транспарентности процессов предоставления государственных услуг для общества [5]. Усиление публичного характера управления в процессе предоставления госуслуг является важнейшим условием разрешения перечисленных пробелов в данной сфере и соответственно важным моментом являются подходы к разработке и реализации региональных комплексных программ развития системы государственных услуг.

Таким образом, в настоящее время управление системой государственных услуг находится на стадии модернизации, основной целью которой является повышение качества и доступности предоставляемых услуг. Стратегия модернизации системы государственного и муниципального управления основывается на реализации проектов по внедрению инновационных подходов, заимствованных из бизнес-менеджмента, а также основанных на информационно-коммуникационных технологиях [2, с. 72].

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее Концепция) определены следующие приоритеты развития системы управления системой государственных услуг:

- развитие механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов частно-государственного партнерства;

- повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия институтов гражданского общества и коммерческих организаций с органами государственной власти посредством создания «электронного правительства»; обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена;

- повышение доступности для населения и организаций современных услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;

- повышение качества и доступности государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти (четкая регламентация порядка их предоставления, упрощение процедур, снижение трансакционных и временных издержек потребителей, внедрение процедур по оценке качества предоставляемых услуг потребителями, формирование сети многофункциональных центров обслуживания населения и обеспечение доступа потребителей к государственным услугам в режиме он-лайн в сети Интернет («электронное правительство»);

- борьба с коррупцией не только в органах государственной власти, но и в государственных учреждениях, оказывающих социальные услуги, и в крупных хозяйственных структурах, связанных с государством (естественных монополиях);

- существенное улучшение доступа к информации о деятельности государственных органов;

- принятие специальной программы обеспечения открытости деятельности государственных и муниципальных органов власти, включающей четкое определение механизмов получения гражданами и предприятиями полной информации о принимаемых ими решениях, а также тщательная регламентация деятельности органов власти;

- предотвращение избыточного государственного вмешательства в экономическую деятельность.

В соответствии с Концепцией переход к инновационному социально ориентированному типу развития невозможен без формирования институтов демократии, функционирования эффективных структур и механизмов гражданского общества, общественного контроля за деятельностью государства и бизнеса, изжития явления коррупции и высокого уровня доверия к органам власти и проводимой политике.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» установлены целевые ориентиры: показатель по росту уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 процентов; показатель роста доли граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах, к 2015 году – не менее 90 процентов; показатель роста доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, до 70 процентов к 2018 году.

Одним из приоритетов Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г. является модернизация системы государственного управления и предоставления государственных услуг населению в соответствии с требованиями инновационного развития. То есть в системе управления государственными услугами продолжится внедрение инновационных технологий, в том числе в рамах электронного правительства. Предполагается пересмотр способов и инструментов управления государственными услугами с помощью современных технологий управления.

Инструменты управления государственными услугами с помощью современных технологий управления определены в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года. Стратегией предусмотрена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)», в рамках которой намечены необходимые мероприятия по завершению перевода услуг, предоставляемых органами власти населению, в электронную форму, развитию информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, внедрению информационных технологий в систему государственного управления и повсеместному внедрению электронного документооборота. Повышение качества предоставления государственных услуг станет возможным при условии использования гражданами универсальной электронной карты. Кроме того, предполагается создание эффективной системы обратной связи, позволяющей государству корректировать проводимую политику на основе информации о ее результативности, полученной от населения и институтов гражданского общества.

С учетом положений стратегических документов автором разработан План модернизации системы публичного управления государственными услугами Ростовской области на 2016-2025 гг. (далее План модернизации). План модернизации предусматривает комплекс организационно-методических и контрольных мероприятий, направленных на применение функциональных возможностей публичного управления и повышение транспарентности информации и отношений всех заинтересованных сторон (органов публичного управления, бизнес-структур, граждан) в системе управления государственными услугами.

Целью разработки Плана модернизации является определение алгоритма реализации мероприятий для достижения желаемого состояния с учетом поставленных целей в Стратегии развития государственного и регионального управления. Задачи Плана модернизации:

– закрепить и развить достигнутые положительные тенденции, а также устранить имеющиеся недостатки и противоречия в развитии системы государственных услуг в Ростовской области;

– обеспечить продолжение работы по формированию системы управления государственными услугами;

– усилить защиту прав потребителей государственных услуг и качество обслуживания;

– обеспечить подготовку и переподготовку кадров;

– использовать возможности краудсорсинга;

– обеспечить развитие конкуренции на рынке сферы услуг.

Основные направления развития Плана модернизации и их цель представлены в табл. 1.

Реализация направлений Плана модернизации системы управления государственными услугами позволит повысить уровень доверия граждан к деятельности органов исполнительной власти; повысить качество государственных услуг; усилить народный контроль за деятельностью органов власти; повысить информированность и достоверность информации заявителей государственных услуг о способах и формах их получения; повысить уровень транспарентности инструментария системы управления государственными услугами.

Таблица 1

Основные направления Плана модернизации системы публичного управления государственными услугами Ростовской области на 2016-2025 гг.

Направление развития	Цель
Дополнение федеральной и региональной нормативно-правовой базы публичного управления в процессе предоставления госуслуг, расширение применение технологии краудсорсинга в законодательстве.	Устранение правовых пробелов. В частности, 210-ФЗ содержит принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, перечень которых следует дополнить принципами Международных стандартов и научно-обоснованными принципами. Далее необходимо внести изменения в статью 5 Федерального закона 210-ФЗ, устанавливающую права заявителей при получении государственных и муниципальных услуг – дополнить право заявителей на возможность участия в принятии управленческих решений органами власти. Речь идет об использовании технологии краудсорсинга с помощью привлечения граждан посредством интернет-площадки для изъявления своих мнений, требований, предложений на муниципальном уровне, уровне субъектов РФ и федеральном уровне, что дает возможность органам исполнительной власти решать публичные проблемы, обсуждать инновационные проекты, вести дискуссию по законотворческой инициативе. Перед применением краудсорсинга представителями бизнеса и гражданами, возможно произвести пилотный запуск данной технологии внутри органа власти с последующим формированием группы инициативных специалистов [3, с. 33]. Кодекс Российской Федерации об административных правоотношениях необходимо внести дополнение об установлении ответственности: за нарушение законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг (внесены поправки в 2013 году только в части государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества); препятствование общественному контролю в системе управления государственными услугами. Всестороннее структурирование, ориентированное на снятие не только нормативных, экономических, но и организационных барьеров в процессе предоставления государственных услуг.

Систематизация исследований международного опыта функционирования системы публичного управления в процессе предоставления госуслуг	Импорт зарубежного опыта в российскую практику: социальный подряд (Великобританская модель управления государственными услугами); Общенациональная телефонная служба коммуникации с органами власти, организация мобильных фронт-офисов в отдаленных районах страны (опыт Германии); организация множества доступных и понятных для услугополучателей интернет- и смс- сервисов (Сингапурский опыт); развитие структуры защиты прав заявителей государственных услуг, а также привлечение волонтеров, оказывающих помощь заявителям в многофункциональных центрах (Бразильский опыт); развитие электронного межведомственного взаимодействия, создание единой системы подготовки сотрудников органов власти, предоставляющих услуги как в очной форме, так и с использованием дистанционных технологий (Опыт Греции).
Создание в регионах общественные объединения (некоммерческие организации), основной деятельностью которых будет общественный контроль в системе управления в процессе предоставления госуслуг	Публичный аудит, направленный на реализацию общественного контроля со стороны представителей гражданского общества. Данная модель может быть реализована посредством создания информационно-правовой площадки на базе портала «Электронное правительство. Госуслуги», что послужит основой для взаимодействия общества, бизнеса и органов власти с целью сбора идей и предложений, определения проблем, их обсуждения, привлечения экспертов, средств массовой информации, практического осуществления проектов и разрешения проблемных вопросов. Это позволит организовать продуктивное общение между субъектами правоотношений, а также будет способствовать повышению транспарентности системы управления государственными услугами [1].
Организация института Омбудсмена заявителей госуслуг	Защита прав заявителей госуслуг: консультативная деятельность: предварительное рассмотрение заявлений (жалоб), поданных в отношении исполнительных органов власти, действующих на территории субъекта или муниципалитета с разъяснением их прав и обязанностей в общественных приёмных при каждом МФЦ; согласования стандартов услуг, права инициировать пересмотр стандартов; взаимодействия с органами власти, СМИ; публичной работой, которая включает привлечение ресурсов различных государственных и общественных институтов, образовательной и высшей школы, неправительственных организаций и широкой общественности для правового просвещения граждан; активного участия и координации общественного мониторинга качества государственных и муниципальных услуг.
Создание координационных советов качества государственных услуг в каждом федеральном органе власти, в каждом регионе и муниципалитете, состоящие из представителей органов власти, бизнес-структур, Омбудсменов государственных услуг и представителей общественного аудита	Проведение экспертизы реализации Федерального закона № 210-ФЗ, в том числе, межведомственного взаимодействия, требования у заявителей избыточных документов. Координационные советы качества государственных услуг должны оказывать помощь заявителем при возникновении такой необходимости, информировать о действиях в случае возникновения нарушений, советовать в какие инстанции обращаться, участвовать в организации мониторинга оценки качества государственных услуг заявителями и, что особенно важно, включать все случаи конфликтных ситуаций в мониторинг. То есть речь идёт о создании системы управления качеством государственных и муниципальных услуг в России.

Литература

1. *Бучина О.В.* Публичный аудит как инструмент разрешения противоречий управления системой государственных услуг // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2015. № 2 (74). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://uecs.ru/uecs-74-742015/item/3344-2015-02-06-08-02-55
2. *Золочевская Е.Ю., Кривошеева Т.Д.* Стратегическое управление государственными инновационными проектами // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 2. С. 72-76.
3. *Игнатова Т.В., Аширова М.Н.* Рыночная рационализация предоставления государственных услуг // ФЭС: финансы, экономика, стратегия. 2015. № 2. С. 30-35.
4. *Игнатова Т.В., Калинина А.Г.* Технологии учета экономических предпочтений населения в государственном управлении // Вестник Северо-Осетинского государственного университета. 2015. № 1. С. 163-169.
5. *Некрасов В.Н., Бучина О.В.* Механизм разрешения противоречий управления как фактор развития системы государственных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 2. С. 52-58.
6. *Носко Б.П., Шашкин А.А.* Система комплексной оценки эффективности деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (Опыт ростовской области) // Экономика и управление. № 32 (311). 2013 г. С. 28–34.
7. Официальный портал Правительства Ростовской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.donland.ru
8. О мониторинге эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров // Официальный портал Правительства Ростовской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.donland.ru/Default.aspx? pageid=125270
9. *Печерская Е.В.* Мониторинг качества услуг предоставляемых на базе сети МФЦ Ростовской области // МФЦ – основа сервисного государства: сборник материалов международной научно-практической конференции 28–29 мая 2014 года. – Липецк: ООО «Веста», 2014. С. 56
10. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». [Эл. ресурс]. Реж. доступа: // http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70182224/

***Gribova Olga Vladimirovna*,** Senior lecturer of Cathedra "Organization of production and management", Institute of service sphere and entrepreneurship (branch) Don state technical university (147, Shevchenko St., Shakhty, 346500, Russian Federation). E-mail: buchina.olja@mail.ru

MODERNIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT OF GOVERNMENT SERVICES IN ROSTOV REGION

Abstract

In article the control system of the state services of the region is considered: dynamics of development of a network of the multipurpose centers and the provided types of state services, an assessment of efficiency of their granting. Problems in this sphere are revealed and the directions of development of public nature of management of process of providing state services are offered.

Keywords: *management of state services, public management, modernization of management of state services, efficiency of public management, crowdsourcing, public audit, transparency.*