

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МЕХАНИЗМА КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Н. Л. Зуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 22 апреля 2019 г.

Аннотация: рассматриваются практические и теоретические вопросы функционирования механизма контроля качества предоставления государственных услуг и пути его совершенствования.

Ключевые слова: административные регламенты, государственные и муниципальные органы власти, независимая экспертиза, услуги в электронном виде, доступность государственных услуг, структура административного регламента, государственные услуги и государственные функции, удовлетворенность населения качеством услуг, оценка качества, мониторинг, общественный контроль.

Abstract: the article deals with the practical and theoretical issues of functioning of the quality control mechanism in public services provided and the ways of its improvements.

Key words: administrative regulation, state and municipal authorities, independent assessment, services in electronic format, access to public services, structure of administrative regulation, public services and functions, public satisfaction of service quality, monitoring, social control.

Совсем недавно в нашей стране стартовала очередная административная реформа¹, особенностью которой является уклон в сторону упорядочения отношений между органами государственной и муниципальной власти, оказывающими государственные услуги (функции) и их получателями, а также формирование основных принципов развития взаимодействия государства и общества, которые направлены на повышение качества и доступности предоставления государственных услуг, упрощение процедур и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг. В результате проводимой реформы появился новый и весьма активно развивающийся институт административных регламентов². Это отмечают и другие ученые, которые подчеркивают, что правовые регламенты закрепляют нормативное выражение

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Ведомости Федер. Собрания РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

² См.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории. М., 2010. С. 13 ; Вершинина Е. С. Регламент как общеправовой феномен : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 2.

системных преобразований, интенсивной модернизации, а также своеобразное отражение переходного состояния демократизирующего гражданского общества. Уже сейчас на федеральном уровне утверждено более 550 административных регламентов; на региональном – более 17 000, а на местном уровне перевалило за 94 000³. В соответствии с подп. «г» п. 12 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг⁴ в любом регламенте обязательно должен присутствовать раздел, касающийся контроля предоставления государственной услуги. По мнению ученых, сведения о контроле в административных регламентах даются весьма размыто, нет конкретных должностей, нет информации о том, в каких именно случаях будут осуществляться проверки⁵. Относительно их периодичности указано только, что «проведение плановых проверок осуществляется не реже одного раза в три года», не прописаны формы контроля, а также конкретная ответственность за нарушения. Хотя еще в 2008 г. Д. А. Медведев отметил: «Все административные процедуры должны быть закреплены в регламентах работы органов государственной власти и стать максимально удобными для людей... И сделать это надо не ради того, чтобы наплодить очередные бюрократические бумажки, а для того, чтобы граждане знали обязанности конкретного чиновника, имели реальную возможность обжаловать незаконные действия или бездействие»⁶. Официально, без расшифровки, термин «качество предоставления государственных услуг» указывается в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁷. Данный нормативный акт содержит вектор направления деятельности государственных и муниципальных органов, выраженный в количественных показателях, а именно: 90 % граждан должны быть удовлетворены качеством предоставления государственных услуг. Как инструмент контроля в указе была названа несвойственная для нашего законодательства форма – оценка гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей, с возможностью использования результата этой оценки в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответству-

³ Портал административной реформы. URL: http://ar.gov.ru /ru/gos_uslugi_03_rekom_okazaniya_gos_uslug /index.html

⁴ О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 25.10.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

⁵ См.: Фионова Л. Р., Крокошева Н. В. Проблемы разработки административных регламентов и пути их решения // Делопроизводство. 2017. № 3. С. 46–54.

⁶ Точки над «и». Дмитрий Медведев назвал четыре приоритета ближайшего четырехлетия: институты, инфраструктура, инновации, инвестиции // Рос. газета. 2008. 16 февр.

⁷ Рос. газета. 2012. № 102.

ющими руководителями своих должностных обязанностей. По мнению О. Ю. Ереминой, именно взаимосвязь результата оценки и возможности привлечения руководителя к ответственности является несомненным достоинством внедрения указанного механизма контроля⁸.

В развитие этих положений были приняты соответствующие Правила и Перечень услуг, в отношении которых проводилась эта оценка⁹, а также методические рекомендации по внедрению системы оценки¹⁰. В соответствии с указанными выше нормативными актами определение качества предоставляемых государственных услуг происходит через оценку эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти. Система на первый взгляд проста. Оценка качества предоставляемых государственных услуг осуществляется по 5-балльной системе и включает в себя такие критерии, как: а) время предоставления государственных услуг; б) время ожидания в очереди при получении государственных услуг; в) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственных услуг; г) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги; д) доступность информации о порядке предоставления государственных услуг.

В отношении государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, имеются дополнительные критерии: а) доступность информации о порядке предоставления государственных услуг; б) доступность электронных форм документов, необходимых для предоставления государственных услуг; в) доступность инструментов совершения в электронном виде платежей, необходимых для получения государственных услуг; г) время ожидания ответа на подачу заявления; д) время предоставления государственных услуг; е) удобство процедур предоставления государственных услуг, включая процедуры записи на прием, подачи заявления, уплаты обязательных платежей, информирования заявителя о ходе

⁸ См.: Еремина О. Ю. Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 2014. № 1. С. 67–77.

⁹ См.: Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) 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 : постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (в ред. от 04.04.2017)// Рос. газета. 2012. № 292.

¹⁰ Об утверждении методических рекомендаций по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) : приказ Минэкономразвития России от 3 июля 2015 г. № 435. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предоставления государственных услуг, а также получения результата предоставления государственных услуг.

Мнение гражданина о качестве предоставления государственных услуг выявляется посредством использования: а) устройств подвижной радиотелефонной связи; б) терминальных и иных устройств, расположенных в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти (при наличии технических возможностей), территориальных органах или региональных отделениях государственных внебюджетных фондов (при наличии технических возможностей), а также в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – терминальные и иные устройства); в) информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Если значение показателя ежегодной оценки гражданами эффективности деятельности руководителя составляет менее 70 % значения, предусмотренного должностным регламентом, либо менее 70 % значения, достигнутого в предшествующем году, в отношении руководителя инициируется проведение служебной проверки (исключение для руководителей, находящихся на замещаемой должности менее одного года). Если в результате проведения служебной проверки было установлено неисполнение или ненадлежащее исполнение руководителем по его вине возложенных на него служебных обязанностей либо положений должностного регламента, повлекшее за собой снижение гражданами оценки эффективности деятельности руководителя, то в отношении руководителя применяются меры дисциплинарного взыскания, предусмотренные законодательством о государственной гражданской службе Российской Федерации.

В настоящее время происходит процесс становления системы мониторинга качества оказанных государственных услуг. В связи с этим наблюдаются неизбежные временные организационно-методологические трудности организации процесса контроля качества предоставления государственных услуг. В первую очередь следует обратить внимание на то, что в современной отечественной науке однозначного определения понятия и сущности качества предоставления государственных услуг до сих пор не имеется¹¹. Рассматривая качество оказания государственных услуг через систему оценок (отзывов) граждан А. В. Савоськин гово-

¹¹ См.: *Шевченко В.* Политическая проблема качества оказания государственных услуг на региональном уровне (теоретические аспекты реформирования) // *Власть.* 2010. № 12. С. 39–42; *Мирзоян Н. С.* Оценка качества предоставления государственных (муниципальных) услуг // *Известия Тульского гос. ун-та. Экономические и юридические науки.* 2010. № 2; *Ломовцева О. А., Щедрина О. И.* Методолого-методическое обеспечение стандартов качества услуг, предоставляемых населению муниципального образования // *Научные ведомости.* 2008. № 10 (50). С. 161–167; *Окрепиллов В. В.* Повышение качества государственных услуг посредством внедрения систем менеджмента качества // *Теория и философия хозяйства.* 2012. № 6. С. 9–12; *Лунев А. Н., Пугачева Н. Б.* Научно-методические рекомендации по оценке качества и доступности государственных и муниципальных услуг // *Общество : политика, экономика, право.* 2013. № 4. С. 15–26; и др.

рит о неизученности такого социально-правового явления, как отзывы граждан¹². По его мнению, отзывы, обладая признаками обращений как родовой категории, не входят в сферу универсального и обобщающего Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³. Кроме того, изучение законодательства выявило и другие проблемы, в частности отсутствие закрепленного механизма реагирования органов государственной власти на отзыв, в содержании которого усматриваются признаки заявления или жалобы.

Несложно заметить, что власть, ставя перед собой задачу – на основании минимального количества вопросов оценить такое сложное явление, как качество оказания государственной услуги, четыре критерия оценки из пяти (80 %) относятся непосредственно к качеству обслуживания, которое является лишь составной частью процесса оказания государственной услуги в целом и является более узким понятием, чем качество оказания государственной услуги в целом. В связи с этим исследователи выделяют такие составные элементы качества оказания услуги, как «качество результата» и «качество обслуживания»¹⁴. Под качеством обслуживания понимается совокупность условий, методов и средств, обеспечивающих конкретному потребителю возможность получения услуги с минимальными затратами времени и высокой культурой обслуживания при оптимальных социально-экономических результатах обслуживания¹⁵. С точки зрения административных регламентов качество обслуживания выражено в условиях, при которых возможно получение услуги, а также соотношение времени оказания услуги и предельных норм времени, установленных регламентами. Таким образом, рекомендуется изменить или дополнить перечень вопросов, который сможет позволить оценить качество оказания государственной услуги на всех стадиях ее предоставления.

Следующий момент, на котором хотелось бы заострить внимание при рассмотрении механизма контроля качества предоставляемых государственных услуг – это сроки получения от гражданина отзыва на уже оказанную государственную услугу. В соответствии с п. 7.1 Методических рекомендаций по внедрению системы оценки, которые являются правовой основой при реализации механизма контроля качества предоставляемых государственных услуг посредством оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, выявление мнения гражданина о качестве предоставленной ему государственной услуги рекомендуется осу-

¹² См.: *Савоськин А. В.* Отзывы о деятельности органов власти : от практики к теории // *Lex russica*. 2016. № 12. С. 68–78.

¹³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) // *Рос. газета*. 2006. № 95.

¹⁴ См.: *Абрамов С. С.* Оценка качества услуг с учетом позиции потребителя // *Вестник Адыгейского гос. ун-та. Серия 5, Экономика*. 2011. № 1.

¹⁵ См.: *Филатова Т. А.* Критерии оценки качества производства и потребления услуг в сервисной организации // *Рос. предпринимательство*. 2013. № 6 (228). С. 82–87.

ществлять после предоставления гражданину результата соответствующей государственной услуги. Правилами разработки и утверждения административных регламентов в отношении предоставления государственных услуг (подп. «в» п. 14) описание результата предоставления государственных услуг является обязательным элементом каждого регламента. Анализ содержания административных регламентов показывает, что процедура получения результата государственной услуги может быть растянута во времени. Так, результатом предоставления государственной услуги по назначению пенсии в соответствии с Административным регламентом от 19 января 2016 г. является назначение пенсии либо отказ в назначении пенсии¹⁶. Законодательно эта процедура может быть растянута до трех месяцев (ст. 22 Закона «О страховых пенсиях»)¹⁷. Соответственно, опрос гражданина о качестве предоставленной государственной услуги будет производиться только после получения результата государственной услуги, в нашем случае – после назначения или отказа в назначении пенсии. Как в этом случае можно говорить об объективности мнения гражданина о предоставлении государственной услуги, если оценка качества на 80 % зависит именно от впечатления гражданина, как его приняли три месяца тому назад? Хорошо, если результатом оказания услуги явилось назначение пенсии; в случае же принятия решения об отказе в назначении пенсии – в положительный отзыв гражданина верится с трудом. Специфика отзыва, выраженная в обезличенной оценке качества оказанной государственной услуги, исключает какую-либо ответственность гражданина за преднамеренное искажение информации об оценке качества предоставленной государственной услуги. Судить об объективности оценки эффективности руководства государственного органа сложно также в связи с тем, что законодательство о мониторинге не предусмотрело даже минимального количества граждан (в процентном отношении), участвующих в оценке. Отсутствие минимума количества оценок и прямая зависимость «благополучия» руководителей государственных органов от указанной выше оценки приводит также к тому, что органы государственной власти сами выбирают граждан, которые будут участвовать в опросе, и их количество. В то же время установление определенного минимума приведет к перекрытию канала приукрашивания реальной оценки качества предоставления государственных услуг. Предлагается установить данный минимум, равный 50 % граждан, обратившимся за предоставлением государственной услуги¹⁸.

¹⁶ Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по установлению страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению : приказ Минтруда России от 19 января 2016 г. № 14н (в ред. от 26.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Рос. газета. 2013. № 296.

¹⁸ См.: *Аджубей Р. В.* Оценка эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг населению // Молодой ученый. 2017. № 1. С. 135–

Одним из критериев оценки качества предоставления государственных услуг является комфортность условий в помещении, в котором предоставлялись государственные услуги. Во всех принятых административных регламентах содержатся сведения о требованиях, предъявляемых к помещению, где оказываются государственные услуги. Разные ведомства содержат разные требования к указанным помещениям. Это наличие электронной системы управления очередью¹⁹, справочного телефона²⁰, компьютера с возможностью печати и выхода в сеть «Интернет»²¹ и др. В отдельных регламентах в разделе «Показатели доступности и качества предоставления государственной услуги» установлены дополнительные требования к организации приема граждан. Например, наличие необходимого и достаточного числа специалистов, а также помещений, в которых осуществляется прием документов от заявителей (их представителей)²². Общим для всех регламентов является создание условий для полноценного приема граждан с ограниченными возможностями. Однако ряд условий, в частности вопросы штатов, выделение денежных средств на приведение помещений в соответствие с критериями

140. URL: <https://moluch.ru/archive/135/37885> ; Еремина О. Ю. Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 2014. № 1. С. 67–77.

¹⁹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания : приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств : приказ Минфина России от 30 сентября 2016 г. № 169н (в ред. от 19.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по предоставлению государственной услуги по выдаче фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата : приказ Минсельхоза России от 6 декабря 2017 г. № 612. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций : приказ Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 455 (в ред. от 21.11.2017) // Рос. газета. 2012. № 58.

лежат вне зоны ответственности руководителя государственного органа власти, оценку которого проводят граждане, получающие государственную услугу в данном учреждении. На этом перечень проблем, возникающих в ходе реализации механизма оценки гражданами эффективности предоставления государственных услуг не исчерпан.

Таким образом, оценка деятельности гражданами эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, представляющих государственные услуги, является элементом проводимой в стране административной реформы, целью которой является создание эффективной и направленной на нужды общества системы государственной и муниципальной службы.

Сама мысль о такой оценке имеет огромный потенциал. Но для получения действительно объективной информации о деятельности органов власти и их должностных лиц с целью оперативного решения проблемных вопросов, связанных с оказанием государственных услуг, необходимо правильно сформировать и законодательно закрепить действующий механизм сбора и обработки отзывов граждан. В настоящее время полным ходом идет процесс становления системы мониторинга качества оказанных государственных услуг, поэтому фокус ученых направлен на изучение практики действия этого механизма, который уже сейчас показал ряд недостатков: отсутствие однозначного определения понятия и сущности качества предоставления государственных услуг; неполное законодательное закрепление такого социально-правового явления, как отзывы граждан; необходимость изменения или дополнения перечня вопросов, которые смогут позволить оценить качество оказания государственной услуги на всех стадиях ее предоставления; отсутствие минимума числа граждан, участвующих в опросе, и т. д. Указанные проблемы необходимо решать в ближайшее время. Это позволит перейти на совершенно другой качественный уровень оказания государственных услуг, от которых напрямую зависит качество жизни населения.

Воронежский государственный университет

*Зуева Н. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: Zueva.nl@mail.ru*

Voronezh State University

*Zueva N. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department
E-mail: Zueva.nl@mail.ru*