

возможности гражданского общества, средств массовой информации, культурного и гуманитарного сотрудничества, а также равноправного межконфессионального диалога". Эта же мысль вновь прозвучала в выступлении главы государства на Всемирном саммите религиозных лидеров в июле 2006 г. Он, в частности, подчеркнул, что "мы хорошо знаем, сколь мощной объединяющей силой может быть религия, но не менее хорошо видим, к чему ведет самозванная проповедническая деятельность отдельных экстремистов как лидеров, идеологов, цинично использующих чувства верующих". "Мы видим, как тонка грань, за которой может быть развязана война и насилие, может пролиться кровь, и обязаны противопоставить этому самый широкий межконфессиональный диалог", - заявил он. Сформулированные В.В. Путиным положения можно рассматривать как основу российской концепции межцивилизационного диалога, включая его конфессиональный компонент, которая была заявлена РФ в последнее время в Организации Объединенных Наций, в "восьмерке", Совете Европы, других международных институтах.

В реализации концепции принимает самое активное участие российская общественность и духовенство. Пример тому - создание таких форматов, как "Диалог цивилизаций" (о. Радос), "Русская неделя на о. Корфу", Всемирный

саммит религиозных лидеров, группа стратегического видения "Россия - исламский мир" и др. Российская сторона поддерживает инициативы и предложения других стран и организаций. Например, Казахстана, где в 2006 г. на съезде представителей ведущих мировых религий были утверждены Принципы межконфессионального диалога, ASEM (встреча Азии и Европы) и т. д. Вне всякого сомнения, большие перспективы и ресурсы для разработки и претворения в жизнь Программы межконфессионального мира и согласия, диалога цивилизаций имеет международное парламентское сообщество.

В Повестку его работы могут быть включены различные актуальные вопросы. Среди них - обобщение опыта межконфессионального сосуществования в разных государствах, мониторинг гуманитарной и правозащитной деятельности, действующего законодательства, поддержка идеи создания при Генеральном Секретаре ООН Сопредседательского органа "Совет цивилизаций" и т. д. Результатом совокупных усилий должно стать формирование системы парламентского обеспечения и содействия межконфессиональному диалогу в отдельных странах и регионах Земли. На этом пути российский опыт приобретает особое политическое значение.

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

ОПТИМИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Яцкин А.В.¹

Оптимизация инфраструктуры предоставления государственных услуг как основная идеология административной реформы закладывает основу так называемого "сервисного" государства, то есть государства, которое обслуживает не свои, а публичные интересы. Именно поэтому выбор понятия во многом означает выбор вектора её проведения.

В настоящее время законодатель не стал трактовать в действующем законодательстве понятие государственной услуги. С одной стороны, это оказало негативное влияние на реализацию мероприятий адми-

нистративной реформы, так как породило постоянные споры – критики реформы получили возможность использовать правовую нечеткость понятия

Оптимизация инфраструктуры предоставления государственных услуг как основная идеология административной реформы закладывает основу так называемого "сервисного" государства, то есть государства, которое обслуживает не свои, а публичные интересы.

государственной услуги в качестве одного из аргументов против проведения административной реформы. С другой стороны, отсутствие четкого определения позволило должностным лицам, отвечающим за планирование административной реформы, занять пустующую нишу и попытаться воспользоваться этим понятием в целях оптимизации практики государственного управления.

Понимание государственных услуг как бесплатных услуг в сфере образования, здравооух-

¹Яцкин Андрей Владимирович – полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации ФС РФ.

ранения, социальной защиты во многом означало бы, что административная реформа идет по пути консервации патерналистского государства. Определение государственной услуги как взаимодействия с гражданами, которые получают статус клиентов органов исполнительной власти, означает, что административная реформа является составной частью вектора институциональных реформ.

Наиболее предпочтительным вариантом является закрепление понятия государственной услуги в специальном федеральном законе о стандартах государственных услуг либо в федеральном законе об административных регламентах.

Законопроект "О стандартах государственных услуг" разрабатывался в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2003 года. Разработка проекта федерального закона курировалась Министерством экономического развития и торговли. Необходимость разработки стандарта вызвана тем, что в рамках подзаконных актов реализовать основную идею проекта не представлялось возможным. В самом начале работы его авторам предстояло выбирать различные направления развития темы и альтернативных вариантов. Рассмотрим их подробнее.

Первая альтернатива – должна ли стандартизация государственных услуг регламентироваться отдельным законом или это предмет регулирования закона об административных регламентах? В качестве аргументов в пользу разделения данных законов можно привести следующее.

Во-первых, административные регламенты охватывают все функции, а стандарты – только государственные услуги. Кроме того, как продемонстрировано в предыдущем параграфе, регламенты бывают не только регламентами функций.

Во-вторых, для удобства гражданина – потребителя государственных услуг (то есть каждого), более удобен отдельный закон по этой теме.

Наконец, стандартизация государственных услуг имеет гораздо меньше возможностей быть реализованной в ФОИВ. В отличие от административных регламентов, которые имеет давнюю административную историю, стандарты государственных услуг, как и само понятие государственной услуги, непривычны для существующей культурной среды ФОИВ. Именно поэтому установление правового статуса стандартов государственных услуг в федеральном законе об административных регламентах существенно понижает вероятность принятия проекта федерального закона, в котором устанавливается обязательность разработки административных регламентов и стандартов государственных услуг.

Хотя аргументы в пользу создания объединенного проекта федерального закона также были весьма весомыми (реализация стандартов через регламенты, единство базовых элементов технологии разработки и принятия), скорее можно согласиться с необходимостью принятия двух разных законов.

Второй вопрос – как понимать государственную услугу: как взаимодействие между заявителем и государственным служащим (инициированное обращением заявителя) или как общественный товар? В проекте федерального закона о стандартах государственных услуг заложена концепция государственной услуги как спецификации (приобретения, подтверждения, защиты) тех или иных прав: на осуществление предпринимательской деятельности (лицензирование), на осуществление правомочий собственника (регистрация собственности).¹

Такое понимание государственной услуги было выбрано по специальной, заранее разработанной методологии выбора понятия и разных вариантов. Она состояла в следующем: определить цель разработки законопроекта о стандартах государственных услуг; установить ограничения определения понимания государственной услуги в связи с общим контекстом административной реформы; определить понятие в связи с целью и ограничениями.

Целью является оптимизация взаимодействий между гражданами и должностными лицами. Ограничениями – внедряемые в настоящий момент инструменты бюджетирования по результатам. Итоговым понятием стало технологическое сужение понятия государственной услуги и определение её как "взаимодействие".

Тем самым стало возможной реализация общей логической схемы действия законопроекта:

- идентифицировать источники издержек граждан и организаций в процессе взаимодействия с государственными органами;
- заложить требования к органам исполнительной власти, которые перелагают издержки с граждан (организаций) на органы исполнительной власти;
- систематизировать указанные требования и заложить их обязательность в рамках стандарта государственной услуги.

Именно на основе такой правовой логики основан проект федерального закона "О стандартах государственных услуг".

Не менее острым вопросом является понятие стандарта государственной услуги. В соответствии с Федеральным законом "О техническом регулировании" от 27 декабря 2002 года №184 – ФЗ, стандарт понимается как документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Поэтому по аналогии с Федеральным законом "О техническом регулировании" возможен третий вопрос: стандарт государственной услуги – обязательные или добровольно принимаемые требования?

Процедура стандартизации по законодательству о техническом регулировании инициируется субъектами рынка в целях повышения собственной конкурентоспособности. Тем самым, сама технология стандартиза-

¹ Тамбовцев В.Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы. Доклады РЕЦЭП, №1, 2004. С. 137.

ции, подразумевающая инициативу, исходящую от гражданского общества (составной частью которого являются коммерческие организации), а не органов исполнительной власти, ставит вопрос об общем и различном между стандартами по законодательству о техническом регулировании и стандартами государственных услуг как одного из базовых инструментов административной реформы. Ответ на этот вопрос во многом зависит от того, какую правовую природу необходимо придать стандарту государственной услуги для решения задач административной реформы. Первый вариант состоит в отношении к стандарту государственной услуги как к нормативному правовому документу, который предписывает единообразные требования к процедуре предоставления государственной услуги на всей территории Российской Федерации. В рамках второго варианта можно рассматривать стандарт государственной услуги как своего рода добровольные обязательства органа государственной власти по повышению качества государственных услуг.

Зарубежный опыт свидетельствует о широкой распространенности второго подхода к стандартизации государственных услуг.¹ В Великобритании "Хартии государственных услуг" содержат добровольные обязательства тех или иных государственных органов в отношении обслуживания граждан, выраженные в терминах показателей результативности взаимодействия с клиентами органов исполнительной власти. Так, Национальная служба здравоохранения, согласно своей Хартии, бралась снизить время ожидания на приеме у врача примерно с двух часов до максимум 30 минут. Паспортное ведомство обещало сократить сроки подготовки и выдачи паспортов с 95 до максимум 15 рабочих дней. Согласно докладу 1994 года, Агентство по выплате социальных пособий обязалось в течение 1992 – 93 года выплачивать пособия в среднем не более чем за 4 дня. По итогам периода этот показатель составил 3,5 дня. Почтовая служба обязалась компенсировать клиентам опоздание экстренной почты возвратом двукратного размера оплаты или набором марок, что еще дороже.

Применение такого подхода позволяет ведомствам самостоятельно проявлять инициативу и постоянно улучшать качество обслуживания. Результаты взаимодействия с заявителями, выраженные в терминах конкретных показателей результативности, стимулирует органы власти выбирать те инструменты удовлетворения потребностей заявителей, которые в наибольшей степени гарантируют повышение качества обслуживания, а, следовательно, и достижения запланированных целевых значений показателей результативности.

Установление в стандарте государственной услуги фиксированного набора инструментов повышения качества обслуживания (пусть даже на основе опросов населения) лишено степени гибкости, возможности быстрой адаптации к предпочтениям заявителей. В то же время, несомненными преимуществами правовой природы стандарта государственной услуги как нор-

мативного правового акта является обязательность для органа исполнительной власти. С учетом особенностей административной культуры российского чиновничества, с настороженностью относящегося к идеологии сервисного государства, наиболее предпочтительным является жесткое перечисление в стандарте государственной услуги всех качественных характеристик (инструментов) обслуживания заявителей (начиная с комплектации информационных стендов, заканчивая регламентацией времени ответов на звонки и письма). В свою очередь, в целях установления показателей результативности деятельности органов исполнительной власти целесообразно использовать формат ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности, которые готовят субъекты бюджетного планирования в соответствии с требованиями Постановления Правительства от 22 мая 2004 года №249.

Таким образом, необходимо четко закрепить статус стандарта государственной услуги как нормативного правового акта (установив при этом, возможно, что он может быть приложением к регламенту оказания государственной услуги). При этом в качестве приложения к самому стандарту государственной услуги как нормативному документу должны приниматься информационные тексты этих стандартов с графическими изображениями для размещения в местах оказания соответствующих государственных услуг, что является проявлением второго подхода к стандартизации государственных услуг и прокладывает между двумя подходами определенный "мостик". Стандарт государственной услуги является одним из элементов перехода к управлению по результатам вследствие наличия четкого результата оказания государственной услуги, для чего также требуется статус нормативного правового акта.

Необходимо отметить, что стандарт государственной услуги и стандарт, регламентирующий требования к производственным процессам, существенно различаются, что позволяет подходить к заимствованию практики и процедур принятия технических регламентов в отношении стандартов государственных услуг более аккуратно.

Очень важно разграничить правовое понимание термина "стандарты государственных услуг" не только от понятия "технический регламент", но и распространенного термина "минимальные государственные социальные стандарты". Под последними понимаются требования к объему и качеству предоставления бесплатных социальных услуг, предоставление которых гражданам Российской Федерации гарантируется государством на безвозмездной и безвозвратной основе государственными и муниципальными учреждениями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Понятно, что данный термин имеет идеологическую природу и основан на несвойственном для рыночной экономики понятию бесплатной государственной услуги. Минимальные социальные стандарты относятся к бюджетным

¹ Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства. – М., 2001. С. 75.

услугам (общественным товарам) и не регламентируют процедуры взаимодействия между должностными лицами органов власти и гражданами (организациями).

Итак, итоговая концепция федерального закона о стандартах государственных услуг предлагала следующие варианты решений дилемм, указанных выше. Государственная услуга понималась в концепции как добровольное или принудительное взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого происходит изменение прав, обязанностей, ресурсов, имеющихся у клиента. В отличие от государственного регулирования, государственная услуга носит индивидуальный, адресный характер. Именно поэтому существует необходимость ее стандартизации, исходя из особенностей (потребностей, характера) заявителя - клиента.

Государственные услуги характеризуются прямыми, косвенными и перемещенными выгодами (эффектами). Прямые и отчасти косвенные выгоды получает непосредственный клиент – потребитель услуги. Получателями перемещенных выгод могут быть третьи лица, группы лиц, общество в целом. Выдача паспорта, лицензии, проведение контрольных мероприятий – все эти действия являются государственными услугами, выгодополучателями которых является не только то лицо, которое вступает во взаимодействие с государственным органом, а совокупность третьих лиц.

Государственная услуга – деятельность органа исполнительной власти, осуществляемая в непосредственном взаимодействии с клиентом. Признаками государственной услуги являются, во-первых, индивидуальный характер предоставления (оказывается конкретному физическому или юридическому лицу), во-вторых, наличие взаимодействия клиента с органом государственной власти по поводу реализации своих прав, законных интересов, обязанностей.

Предметом регулирования законопроекта рассматривались общественные отношения между органами исполнительной власти (государственными органами или уполномоченными государством организациями) и их клиентами (физическими и юридическими лицами) при оказании государственных услуг. Законопроект определяет порядок разработки, утверждения, применения и контроля за соблюдением стандартов государственных услуг.

Согласно Концепции, законопроект:

- обязывает государственные органы исполнительной власти разрабатывать и применять стандарты государственных услуг, организация предоставления которых или предоставление которых входит в их компетенцию и полномочия;
- обеспечивает гражданам и юридическим лицам возможность требовать от государственных органов быстрого и качественного взаимодействия, ликвидации излишних затрат, связанных с обращением в органы государственной власти;
- содержит механизмы оптимизации объема и качества государственных услуг;
- устанавливает критерии контроля качества государственных услуг.

Стандарт государственной услуги предполагалось определить в законопроекте как систематизированный набор требований к порядку оказания услуг органом власти или

уполномоченной организацией, определенный исходя, с одной стороны, из потребностей и пожеланий его клиентов, с другой, учитывающий технологические, материально-технические, финансовые и иные ресурсные ограничения государственного органа. Стандарт государственной услуги устанавливается в виде нормативного правового акта, определяющего требования к взаимодействию органа исполнительной власти (должностных лиц) с гражданами и организациями.

Наряду с понятием стандарта государственной услуги вводилось понятие стандарта обслуживания органов власти. В отличие от стандартов услуг, которые разрабатываются применительно к каждому типу услуг, стандарт обслуживания содержит требования к общей процедуре взаимодействия государственной власти с гражданами и организациями. Важность стандарта обслуживания существенно повышается в связи с исключением из предмета действия законопроекта трансфертов населению, иных бюджетных услуг. Распространяясь на все виды взаимодействий должностных лиц с гражданами и организациями, стандарт обслуживания органа власти выходит за рамки того понимания услуги, которое заложено в законопроекте. Тем самым, разрешается проблема правовых пробелов, отсутствия правового регулирования различных видов взаимодействий государственных органов, юридических и физических лиц.

Таким образом, стандарт обслуживания – это требования к процессу взаимодействия между органом власти и лицами, инвариантными к конкретным типам услуг. Тем самым, стандарт обслуживания: распространяется на все взаимодействия органа власти с обратившимися к нему (вариант – с обратившимися не в связи с получением услуги); написан на простом и понятном гражданам языке; вывешивается в помещениях органа власти (бюджетного учреждения), размещается на его портале (сайте), публикуется в информационном бюллетене; содержит требования к ежедневному взаимодействию органа власти и целевых групп, не связанные с предоставлением конкретной услуги.

Стандарт обслуживания включает такие требования, как: полнота ответа; приоритет вежливости; время ответа на звонки; периодичность обновления и требования к содержанию Интернет-сайтов органов исполнительной власти; формы ответов на письменные запросы, жалобы; порядок предоставления информации гражданам (режим платности, формы и сроки предоставления); перечень контактных лиц, с которыми можно связаться по поводу ненадлежащей работы.

Поскольку стандарт обслуживания должен быть типовым для всех органов исполнительной власти, его целесообразно утвердить Постановлением Правительства Российской Федерации. При этом, однако, в нем должны быть предусмотрены возможности частичного регулирования тех или иных вопросов каждым конкретным органом, осуществляющим государственное обслуживание.

Аналогично государственному обслуживанию, общие стандарты должны быть установлены для случаев взаимодействия не по инициативе гражданина или организации (контрольное мероприятие и тому подобное). Логика принятия данного решения такая же, как по государственному обслуживанию.