



Uzbekistan

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УЗБЕКИСТАНЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УЗБЕКИСТАНЕ

*И.А. Хамедов, И.М. Цай, Д.Ю. Атаджанов,
Р.Р. Закиров, А.Р. Мансуров, Б.Б. Ражабов*

Baktria press
Ташкент – 2016

УДК 338.465(575.1)
ББК 65.44–5(5Ў)
А 43

Актуальные вопросы развития института государственных услуг в Узбекистане: И. А. Хамедов [и др.].– Ташкент: Baktria press, 2016. – 130 с.

Целью данного исследования является анализ существующей ситуации по дальнейшему развитию государственных услуг в Узбекистане, выработка методических рекомендаций государственным служащим по классификации государственных услуг, разработка предложений по совершенствованию порядка оказания государственных услуг в качестве следующего шага в построении института государственных услуг, повышения качества оказания государственных услуг через Единый портал интерактивных государственных услуг, официальных веб–сайтов государственных органов, а также Центры «единое окно».

Авторы: И.А. Хамедов, И.М. Цай, Д.Ю. Атаджанов, Р.Р. Закиров, А.Р. Мансуров, Б.Б. Ражабов

Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью развития ООН, выступающей в поддержку преобразований, которая предоставляет странам доступ к источникам знаний, передовому опыту и ресурсам, в целях содействия повышению уровня жизни людей. Мы работаем в 166 странах, взаимодействуя с ними в выработке их собственных решений, направленных на решение проблем глобального и национального развития. В развитии национального потенциала страны используется опыт ПРООН и широкого круга ее партнеров.

Мнение и рекомендации, приведенные в исследовании, принадлежат авторам и могут не совпадать с официальной позицией ПРООН.

Краткие выдержки из данной публикации могут быть использованы в неизменном виде без получения предварительного согласия, при условии указания ссылки на источник.

© Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), 2016
uz.undp.org
© Baktria press, 2016

ISBN 978–9943–4570–2–7

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УЗБЕКИСТАНЕ.....	7
Глава 1. Исторические корни и эволюция института государственных (публичных) услуг за рубежом.	7
Глава 2. Исходные условия и концептуальные ориентиры развития института государственных услуг в Узбекистане.....	15
Глава 3. Рекомендации по разработке концепции государственных услуг для Узбекистана.....	21
Раздел 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ.....	28
Глава 1. Административные процедуры и их значение в реформе государственных услуг.	28
Глава 2. Методическое обеспечение реформы государственных услуг.....	33
Глава 3. Анализ ситуации в сфере государственных услуг Узбекистана: текущая ситуация, возможности и направления реформы.....	63
Рекомендации	76

ВВЕДЕНИЕ

Государственные услуги – это современный институт, появление которого в Узбекистане является собой закономерный и значительный успех курса на либерализацию и модернизацию государственного управления, последовательно проводимого руководством страны на протяжении последнего десятилетия, и убедительное свидетельство того, что отход от прежних командно–административных шаблонов управления для нас окончателен и бесповоротен.

Этот институт по самой своей сути был невозможен в системе прежнего государственного управления, в которой человек рассматривался лишь как объект управления, обязанный к соблюдению установленного законодательством порядка. Для современного государственного управления, основанного на идеях правового государства и уважения к достоинству человека, государственные услуги – явление естественное и необходимое. Таким образом, включение государственных услуг в повестку дня административной реформы знаменует переход «на новые рельсы» в отношениях государства и общества, кардинальную смену ролей в публичном пространстве: государство отныне берет на себя роль поставщика «государственных услуг», а гражданин и предприниматель обретают роль их потребителя. Соответственно, появляются принципиально новые требования к качеству государственного управления, обусловленные ожиданиями и предпочтениями потребителей государственных услуг. Это концептуальный сдвиг, последствия которого уже очевидны, например, в том, что у государственных органов и организаций появился вполне дружелюбный интерфейс в сети Интернет, но истинное значение проявится годы спустя.

Несмотря на инновационный характер института государственных услуг, в его предмете нет ничего необычного. Это вполне обычные взаимоотношения государственных органов и организаций с гражданами и предпринимателями, которые складываются каждый день по множеству разных поводов. Ежедневно тысячи граждан и субъектов предпринимательства обращаются в государственные органы за получением тех или иных государственных услуг. Поясняя сказанное, обратимся к статистике. **Ежегодно в Узбекистане¹:**

- **2 млн.** человек получают пенсии по возрасту, при этом количество пенсионеров ежегодно увеличивается;
- рождаются свыше **700 тыс.** детей, которым выдается такое же количество свидетельств о рождении;
- свыше **630 тыс.** детей поступают в общеобразовательные школы;
- более **600 тыс.** абитуриентов подают документы для получения высшего образования в республиканских вузах;
- около **550 тыс.** человек получают специальные социальные пособия;
- свыше **400 тыс.** человек предоставляют налоговые декларации по доходам физических лиц;
- регистрируются около **300 тыс.** браков в органах ЗАГС и т.д.

Все это примеры государственных услуг. Таким образом, становится ясно, что смысл государственных услуг как института состоит в реорганизации на новой основе наиболее насущного сегмента государственного управления, связанного с предоставлением населению и бизнесу различных благ, прав и преимуществ. Несовершенство управления в этом насущном сегменте создает значительные неудобства гражданам и предпринимателям и оборачивается высокими издержками для всего общества. Речь идет о времени и силах людей, потраченных в очередях и бумажной волоките, о неоправданных издержках бизнеса, из–за которых деловая среда стано-

1. Прим. Собрано на основании официальных статистических данных министерств и ведомств, оказывающих соответствующие государственные услуги.

вится непривлекательной, о неповоротливой и неэффективной бюрократии, порождающей коррупционные риски. Улучшения в государственных услугах вызывают мгновенный позитивный отклик у населения и бизнеса, стимулируют деловую активность, укрепляют доверие к власти. Таким образом, государственное управление в его наиболее остро осязаемых для населения и бизнеса аспектах может быть существенно улучшено посредством института государственных услуг. Государственные услуги, особенно предоставляемые в электронном виде, – это визитная карточка современного государства, по которой можно судить, например, об инвестиционном климате и деловой среде в стране. Поэтому данное направление по праву считается одним из приоритетных в административной реформе.

Находясь в начальной фазе своего становления, институт государственных услуг вызывает немало вопросов у отечественных ученых и специалистов – практиков, в том числе и касательно его соотношения с другими инновационными институтами государственного управления и административного права, которые предусмотрены программой реформы. Например, в экспертных дискуссиях нередко поднимается вопрос о соотношении государственных услуг с административными процедурами. На практике много неясностей возникают в связи с разграничением государственных услуг и хозрасчетных услуг, оказываемых государственными органами и организациями на гражданско – правовой основе. Есть концептуальные сложности и в соотношении государственных услуг с услугами электронного правительства, которые нередко смешиваются, что приводит к разным парадоксам. Все эти вопросы требуют незамедлительного решения, учитывая высокую динамику модернизации государственного управления на современном этапе. Поэтому институт государственных услуг приходится разрабатывать одновременно в научном и прикладном планах, совмещая доктринальные приоритеты с практическими задачами государственной политики. Задача осложняется отсутствием научной доктрины данного института в Узбекистане и ее незрелым состоянием на всем пространстве постсоветской науки административного права. В такой ситуации очевидно разумным шагом будет сопровождать реформу государственных услуг серьезной аналитической разработкой концептуальных основ данного института. В связи с этим и предпринято настоящее исследование.

Важно заметить, что восприятие государственных услуг в Узбекистане обусловлено тем фактом, что в контексте проводимой административной реформы они появились на повестке дня в рамках такого приоритетного направления модернизации, как электронизация процессов государственного управления, в частности процессов взаимодействия административных органов и субъектов предпринимательства. В настоящее время по заданию Правительства¹ ведется инвентаризация соответствующих функций государственного управления для последующего перевода их в электронный формат. Данная реформа призвана улучшить взаимодействие административных органов с предпринимателями и гражданами, повысить прозрачность, оперативность и эффективность администрирования, а также привнести в него культуру обслуживания, характерную для сферы услуг. По замыслу эти меры должны создать благоприятную деловую среду в стране. Поэтому работа по инвентаризации государственных услуг в связи с задачей их электронизации, прежде всего, в рамках политики улучшения инвестиционного климата и деловой среды, выступает одним из основных факторов, определяющих сегодня содержание вновь формирующегося института государственных услуг. Отчасти по этой причине, а еще в силу влияния опыта Российской Федерации, где этот институт получил развитие десятилетием раньше, государственные услуги сегодня понимаются как вид деятельности государственных органов по осуществлению своих функций. Однако, исследование исторических корней института государственных услуг, который, как известно, зародился и развивался в странах Запада на протяжении полутора веков, прежде чем был заимствован разработчиками административных реформ на

1. На основании Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка оказания государственных услуг и межведомственного информационного взаимодействия государственных органов и иных организаций» от 13 мая 2015 г. №120

постсоветском пространстве, показывает, что его содержание намного шире и отнюдь не исчерпывается услугами, предоставляемыми государственным аппаратом управления. Этот факт убеждает нас в необходимости реконструкции исходного концептуального содержания, который данный институт нес в странах своего происхождения. Восстановление международного контекста развития института публичных услуг¹ позволит нам сделать свой выбор максимально сознательно с учетом лучших образцов и современных тенденций мировой практики.

Концептуальная разработка нового института должна принять во внимание наши собственные отечественные институциональные условия. Речь идет о политико—организационном контексте административной реформы, а также особенностях административно—правовой культуры и правосознания, которые обуславливают восприятие политиков, государственных служащих и общественности. В связи с этим важно учитывать состояние отечественной науки административного права, ее концептуального аппарата, тенденции и перспективы ее развития, а также институциональные ограничения государственной политики, в том числе особенности правосознания и правовой культуры кадров административных органов, которым предстоит решать практические задачи воплощения нового института в жизнь.

Важно понимать и то, что Узбекистан, модернизируя свою систему государственного управления, внедряет одновременно целый ряд институтов, которые в развитых демократических странах формировались на протяжении столетий, причем нередко эволюционно сменяя друг друга в качестве приоритетов административной реформы. Например, институт административных процедур пережил свой расцвет на Западе в период социального государства, а затем в конце 70—х годов прошлого века уступил место публичным услугам на повестке дня административной реформы. Сказанное не значит, что публичные услуги не развивались до того, но развивались они под сильным влиянием доктрины административно—процедурного регулирования. Впоследствии, со сменой концептуально—идеологических ориентиров в государственном управлении институт публичных услуг вышел на первый план и приобрел много своеобразных черт. Оба института имеют свое исторически определенное место в системе государственного управления. Нам же приходится сегодня эти институты искусственно проектировать, решая по ходу вопросы их соотношения в публично—правовой действительности Узбекистана.

Данное исследование посвящено концептуальным вопросам государственных услуг, их связи с административными процедурами, а также вопросам совершенствования порядка оказания государственных услуг для улучшения их качества (в том числе, в целях перевода государственных услуг в электронный формат в рамках создания электронного правительства).

1. термин «публичные услуги», используемый в большинстве развитых стран, является синонимом термина «государственные услуги», который употребляется в законодательстве Республики Узбекистан

Раздел 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УЗБЕКИСТАНЕ

Глава 1. Исторические корни и эволюция института государственных (публичных) услуг¹ за рубежом

Термин «публичные услуги» получил глобальное распространение в последние три десятилетия благодаря волне административных реформ в духе Нового публичного менеджмента (New Public Management – NPM), прокатившейся по всему миру и задавшей тон современному государственному управлению, как в развитых, так и в развивающихся странах. Несмотря на свою распространенность и общеупотребительность, термин «публичные услуги» до сих пор не обрел единого научного содержания и весьма слабо регламентирован правом, хотя в последнее десятилетие в мире наблюдаются национальные и региональные тенденции, направленные на восполнение этого пробела. Причем в разных регионах за этими тенденциями стоят разные движущие силы, факторы и условия, что обуславливает разнородность содержания формирующихся понятий, правовых доктрин и институтов.

В немалой степени такая разнородность объясняется существенными различиями в социально–культурных истоках и политико–правовом контексте становления института публичных услуг в разных странах и регионах мира.

Например, в Великобритании, которая является признанным лидером в развитии публичных услуг, этот институт исторически формировался в ответ на растущие потребности общества в централизованном социально–коммунальном обслуживании под влиянием процессов урбанизации и индустриализации, которые активно набирали силу во второй половине 19 века. Поэтому изначальный смысл, который был заложен в этот институт, носил явно коммунальный характер.

В США под публичными услугами изначально понимали базовые коммунальные услуги населению. В 19 веке такие услуги оказывались частными компаниями, которые действовали на основании публичных договоров с муниципальными органами. В начале 20 века многие штаты стали принимать законы, которые уполномочили муниципалитеты в одностороннем порядке регулировать цены на коммунальные услуги. Впоследствии этот вопрос перешел в ведение властей штатов, где создавались специальные регулирующие органы – комиссии по коммунальному хозяйству (public utilities commissions). Таким образом, растущее административное государство расширяло свои социальные функции, беря под свой контроль традиционные и новые публичные услуги.

Становление института публичных услуг в Германии, безусловно, обусловлено общими особенностями становления германской национальной государственности, которое произошло относительно поздно, лишь в конце 19 века. Характерной чертой германского пути можно считать доминанту идеи правового государства (Rechtsstaat) в государственном строительстве, которая служила концептуальной платформой для развития всех публичных институтов, в том числе и публичных услуг. Легализм в подходе к выстраиванию публичных институтов в немалой степени объяснялся фактической монополией юристов в государственном управлении, следы которой сохраняются по сей день. Хорошей иллюстрацией германского легализма в подходе к публичным услугам может служить сам факт наличия в ФРГ отдельной судебной юрисдикции по трудовым и социальным спорам.

1. Использование термина «публичные услуги» обусловлено тем, что именно под таким названием рассматриваемый институт получил глобальное распространение.

Для Франции термин «публичные услуги» в принципе нехарактерен. Здесь институт публичных услуг формировался под именем *service public*, что означает публичную службу на благо общества. Французская концепция публичной службы выстраивалась вокруг идеи сильного государства, призванного обеспечить осуществление идеалов общества и удовлетворение его потребностей. Назначение публичной службы – обеспечение общественного блага. Общественное благо трудно определить однозначно, но без него публичная служба и публичные услуги для французов немислимы. Французская доктрина публичных услуг всегда придавала большое значение равенству, законности и справедливости. Во Франции публичная служба довольно рано стала регламентироваться административным правом и подлежала контролю со стороны административной юстиции во главе с Государственным советом. Французский подход к организации публичных услуг в науке называют этатистским, т.е. выстроенным вокруг государства.

Заметим, однако, что этатистский подход к публичным услугам не мешал французам делегировать функции предоставления таких услуг частным предприятиям на основе публичных договоров. Считалось, что долг муниципалитета – обеспечить предоставление публичных услуг населению, но необязательно оказывать их самостоятельно. Известно, что в конце 19 века многочисленные муниципалитеты (*commune*) во Франции часто практиковали аутсорсинг в сфере водоснабжения и санитарии, заключая контракты с частными или публичными подрядчиками. В начале 20-го века интенсификация экономической жизни приводит к размыванию границ публичного и частного: административные органы все чаще заключали хозяйственные договора подобно частным лицам, а негосударственные организации нередко вовлекались в осуществление публичных функций, действуя подобно административным органам. В 1921 г. суд разграничил понятия публичной службы торгово–промышленного характера и «традиционную» публичную службу, которая стала называться административной публичной службой, причем социальные публичные услуги (образование, здравоохранение, социальное обеспечение) относились к категории административной публичной службы.

Можно сказать, что **становление административного государства и расширение его функций по обеспечению социально–культурных потребностей населения – это общий фактор, определивший становление института публичных услуг** в странах Запада во второй половине XIX первой половине XX веков.

Дальнейшее развитие института публичных услуг обусловлено ростом государственного регулирования, возвышением гуманистических идеалов (в послевоенный период) и становлением так называемого «социального государства» (*Welfare State*). Эта тенденция доминировала во всем западном мире и достигла пика в 60 – 70 гг. прошлого века. Идеология социального государства усилила и развернула исходный социальный смысл института публичных услуг на Западе.

Вставка №1.

Теория публичных благ (Public goods) оказала значительное влияние на развитие института публичных услуг в этот период. У истоков этой теории стояли американские ученые, лауреаты Нобелевской премии Дж. Бьюккенен и П. Самуэльсон, а также Л. Йохансен (Швеция), Р. Масгрев (США), А. Пикок (Великобритания) и др.

По мнению ученых, публичные блага отличаются от обычных товаров следующими признаками:

- назначением – для общего блага, а не для блага отдельных лиц;
- неделимостью в потреблении;
- невозможностью исключить кого–либо из пользования этими благами по причине, например, неуплаты (*non-excludability*);
- способность удовлетворять потребности дополнительных потребителей без уменьшения полезности.

Важный вывод из этой теории заключался в том, что без государственного вмешательства рынок как механизм не способен обеспечить производство публичных благ в силу их коммерческой нерентабельности. В то же время производство публичных благ, в том числе в форме публичных услуг, необходимо для жизни общества и требует финансирования, как и производство обычных товаров и услуг. Поэтому обеспечить публичные блага для общества может только государство. По сути, в предоставлении публичных благ и состоит назначение социального государства.

Общей доктринальной чертой развития института публичных услуг в период становления и

расцвета социального государства являлась вера в неоспоримое превосходство модели публичных услуг, centered вокруг государства. Всеобщим убеждением было то, что наилучшим образом с предоставлением публичных услуг могут справиться профессиональные государственные служащие, организованные в единую систему государственного управления. Соответственно, основное внимание уделялось функциям планирования, организации, руководства, координации, бюджетирования, кадровой политики и контроля. Совершенствование публичного управления велось в основном в плане консолидации организационных структур и единообразной регламентации административной практики посредством административных процедур.

Экономический кризис конца 70—х положил конец расширению участия государства в жизнеобеспечении и породил реформу государственного управления в духе Нового публичного менеджмента (NPM), которая включала в себя сокращение государственного аппарата, повышение его эффективности путем перевода на рельсы бизнес—менеджмента, а также расширение форм участия частного сектора в предоставлении публичных услуг. С этого момента начинается новый этап в развитии института публичных услуг: на первый план выходят вопросы эффективной организации и управления, публичная стандартизация качества публичных услуг и их приватизация в различных формах.

Новый подход ставил под сомнение все фундаментальные постулаты и принципы традиционного публичного управления. Так, сторонники нового учения утверждали, что государственная бюрократия, несмотря на все ее могущество, далеко не всегда хорошо работает и имеет массу существенных недостатков. Поиски оптимальной регламентации публичного управления – заблуждение, поскольку реальная практика изменчива и динамична. И вообще, предоставление публичных услуг государством не единственный возможный способ: правительство может действовать посредством субсидий, регулирования рынков и публичных контрактов, а не обязательно выступать в роли поставщика публичных услуг. Нейтральная бюрократия на деле оказывается глухой к новым потребностям общества. Соответственно, нужны эффективные механизмы демократической подотчетности. Чиновники в реальности далеки от идеалов традиционного публичного управления: они действуют не в интересах общества, а чаще всего в своих личных интересах или в интересах ведомства, в котором служат. Наконец, задачи публичного управления требуют участия профессиональных менеджеров: недостаточно просто следовать инструкциям, нужно, чтобы кто—то взял ответственность за результат.

Таким образом, в конце 70—х гг. прошлого века идеология социального государства и характерная для нее традиционная модель публичных услуг начинают сдавать позиции новой рыночно—ориентированной доктрине NPM, которая захватывает лидерство не только в науке, но и в политике, став знаменем неолиберальных политических сил, пришедших к власти в большинстве стран Запада. Победив сначала в ведущих англосаксонских странах – Великобритании и США, NPM быстро распространился во всех развитых капиталистических странах, а затем охватил и развивающиеся страны в Азии,

Вставка №2.

Доктринальную базу NPM составили следующие концепции и принципы:

- *Профессиональный прикладной менеджмент, ответственный за реализацию целей государственного управления и наделенный широкой управленческой автономией;*
- *Ясные прозрачные стандарты и индикаторы государственного управления (предпочтительно количественные показатели);*
- *Акцент контроля на результатах, а не на исходных условиях или соблюдении процедур государственного управления;*
- *Децентрализация и дезагрегирование структур государственного управления, деление их на компактные управляемые единицы с отдельными простыми бюджетами, внедрение корпоративных начал в государственное управление, разделение функций обеспечения и производства публичных услуг, что открывает возможности для приватизации (делегирования, аутсорсинга), четкое разграничение зон ответственности ради большей автономии структур управления;*
- *Конкуренция в публичном секторе как катализатор роста эффективности;*
- *Бизнес—стиль в управлении, заимствованный у частного сектора, в том числе отношение к гражданам как к потребителям, а к деятельности государства как к предоставлению услуг населению;*
- *Экономичность государственного управления, сокращение государственного аппарата и вмешательства в экономику, снижение административных издержек бизнеса, эффективное использование ресурсов.*

Африке, Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе и в итоге идеологически определил реформы на постсоветском пространстве.

В глобальном распространении NPM большую роль сыграли международные организации, такие как ПРООН, МВФ, Мировой Банк, ВТО, АБР и другие, которые активно рекомендовали развивающимся странам реформы в духе NPM. В победное шествие NPM внесли свой вклад и крупные региональные организации – ОЭСР, АТЭС, ЕС, которые целенаправленно пропагандировали и внедряли NPM в сферах своего влияния. Немало способствовали внедрению NPM и международные консалтинговые фирмы, к услугам которых прибегали правительства многих развивающихся стран при разработке национальных программ модернизации государственного управления.

Несмотря на разнообразие терминов, обозначавших новые подходы к реформе государственного управления, суть у них была одна: трансформация государственного аппарата по образцам, заимствованным у частного сектора, ради повышения эффективности и качества публичных услуг.

Общими чертами NPM реформ стали критика государственной бюрократии, ее необъятных размеров и управленческой неэффективности, коррумпированности и своекорыстия чиновников, призывы к приватизации, внедрению рыночных начал и бизнес-стиля в государственное управление, ориентация на качество публичных услуг, ожидания потребителей, а также акцент на результативность и экономичность государственного управления. В значительной мере NPM основывается на презумпции

превосходства рыночных механизмов над государственными. Это значило, что государственным органам следовало учиться у частных организаций эффективному управлению и перенимать их бизнес-стратегии и технологии. Считалось, что подражая бизнесу государство может добиться свойственной рынку эффективности в предоставлении услуг. По сути весь NPM подход можно

Вставка №3.

Деагрегирование публичных структур породило проблемы подотчетности, межведомственной координации и возросших издержек, связанных с налаживанием управления новыми полуавтономными структурами. Вместе с тем, выгоды от конкуренции в публичном секторе оказались не столь большими, как ожидалось. Это привело к торможению реформы или поискам других решений.

В Новой Зеландии политика деагрегирования породила невиданную административную фрагментацию: при 3,5-миллионном населении в этой стране действовало более 300 центральных агентств. Распад публичного сектора на множество бизнес-предприятий заставил новозеландское правительство принимать срочные меры по консолидации государственного управления. К срочным мерам вынуждали крайне низкие показатели новозеландской экономики, которые наглядно демонстрировали ошибочность выбранного курса. В 2004 г. даже ОЭСР, известный апологет NPM реформ, отмечает в аналитическом отчете, что «распространение полуавтономных публичных структур затрудняет коллективное действие».

Как свидетельствует опыт Великобритании, размежевание функций разработки политики и предоставления услуг, институционализированное созданием публичных агентств, ведет к зашориванию публичных менеджеров в своих узковедомственных задачах и показателях производительности, при этом интересы общества и реальное качество услуг остаются без внимания. Ярким свидетельством этой проблемы стало банкротство компании Rail track, породившее много разногласий о разумности приватизации железнодорожного транспорта.

Целесообразность маркетинга публичных услуг тоже вызывала вопросы. В Великобритании в конце 90-х выяснилось, что сама оценка стоимости медицинских процедур в больницах оказалась столь трудоемкой, что привела к значительному росту административных издержек, причем улучшения качества медицинского обслуживания не наблюдалось. Аутсорсинг в сфере здравоохранения вызывал много нареканий из-за ухудшения санитарного состояния в британских больницах. Возникали проблемы у правительства и с частными поставщиками услуг в сфере ИКТ. Ваучеры в сфере образования в Великобритании были быстро свернуты, оказавшись подвержены аферам со стороны недобросовестных частных поставщиков образовательных услуг. Единственным бесспорно позитивным примером маркетинга в Великобритании может служить реформа системы присмотра за детьми 2006 г., которая уполномочила местные власти контролировать предложение услуг на рынке, а родителей наделила публичными средствами в виде ваучеров, пособий или налоговых льгот. Но здесь, как отмечают исследователи, наблюдаются черты пост-NPM подхода, о котором будет сказано ниже.

Оплата по результатам, которая была одним из ключевых лозунгов NPM реформ в сфере кадровой политики, оказалась осложнена техническими проблемами определения адекватных показателей производительности и более серьезными проблемами подрыва культуры государственной службы. В Великобритании, Австралии и Новой Зеландии системы оплаты по результатам породили существенные различия в оплате среди публичных служащих, но ожидаемого роста эффективности не дали. К тому же, как свидетельствует опыт Новой Зеландии, сам процесс разработки и согласования публичных контрактов с публичными служащими высшего ранга повлек значительный рост бюрократических издержек.

Исследование, проведенное в Швеции, показало, что NPM порождает разнородные, конфликтные и нестабильные организационные структуры, а не единую стабильную деловую среду, которую от него ожидали.

свести к двум концепциям: рынка и менеджмента.

В то время, как NPM продолжал свою экспансию в развивающиеся страны, в странах Запада уже с конца 90–х годов прошлого века наблюдается постепенный отход от его основных идей. Дело в том, что практические последствия NPM реформ вызывали все больше сомнений, в том, что выстраивание публичного сектора по образцу частного действительно способно решать социальные проблемы и обеспечить ожидаемое качество публичных услуг. Практически каждое направление NPM реформ оказалось сопряжено с непредвиденными трудностями или произвело гораздо меньше пользы, чем ожидалось.

Одно из главных нареканий в адрес NPM моделей публичного управления было то, что они снижают потенциал отдельного гражданина в решении социальных проблем. Созданные под лозунгами ориентации на клиента маркетингованные структуры публичных услуг на деле оказались еще более глухими к нуждам населения, чем их предшественники – бюрократы. Но бороться с нарушениями стало сложнее из-за усложнения самой структуры модернизированного публичного управления. Оказалось, что **разветвленная сеть полуавтономных агентств, работающих в бизнес подходе, дает гражданину меньше шансов для защиты своих прав и интересов, чем централизованная бюрократия**. Одержимость сокращением издержек нередко приводила к экономии на качестве в таких жизненно важных вопросах, как безопасность авиаперелетов или санитарное состояние в больницах.

Эти и другие проблемы NPM обусловили актуальность поиска новых подходов к организации публичного управления и, в частности, системы публичных услуг. Сегодня в странах Запада набирают силу новые тенденции, которые постепенно обретают концептуальную оформленность. Основными из них являются следующие:

- Реинтеграция;
- Реорганизация на основе потребностей населения;
- Электронизация.

Под реинтеграцией понимают организационные решения, направленные на преодоление административной раздробленности, порожденной NPM реформами. Реинтеграция в Великобритании наблюдается, например, в сворачивании или пересмотре агентификации. Некоторые агентства были подвергнуты слиянию или объединению в ведомственные группы. Кроме того, происходит интеграция ряда публичных услуг: например, службы занятости и выплаты пособий по безработице в системе Департамента занятости и пенсий или службы внутренних доходов и таможенной службы в национальное налоговое агентство. В Новой Зеландии с конца 90–х происходит процесс стратегической реинтеграции публичного сектора, восстановления его ценностной основы и принципов. В США после теракта 11 сентября 2001 г. был создан Департамент внутренней безопасности, который объединил в единую систему 22 федеральных агентства, не сумевших вовремя скоординировать свои действия для предотвращения угрозы общественной безопасности.

К реинтеграции относят также и возвращение публичных услуг в ведение государства. Так случилось, например, с британской компанией Railtrack, которая фактически была национализирована после банкротства в 2000 г. Сначала вместо Railtrack была учреждена некоммерческая организация правительственного подчинения, а в 2004 г. – она была официально преобразована в публичное агентство, подотчетное Департаменту транспорта.

Реорганизация на основе потребностей населения подразумевает объединение публичных услуг и соответствующих служб вокруг определенного сегмента населения, исходя из его потребностей. Хорошим примером может служить Пенсионная служба Департамента занятости и пенсий Великобритании, которая консолидировала все социальные выплаты, адресованные пожилым людям, в одной структуре.

Другой известный пример реорганизации на основе потребностей и одновременно реинтеграции – центры «единого окна» и интернет–порталы интегрированных публичных услуг. Од-

ним из первых учреждений «одного окна» стал австралийский Centrelink, в котором были консолидированы публичные услуги, предоставляемые 20 агентствами.

Электронизация настолько существенно изменила облик современного публичного управления, что это дало основание говорить о новом этапе в истории государственного управления – **эре электронного правительства**. Сегодня большинство публичных услуг в развитых странах переводятся в электронный формат, равно как и многие внутриорганизационные процессы государственного управления. Создание интегрированных баз данных государственных органов в сочетании с электронной идентификацией пользователей превращают современное государственное управление в сетевую структуру, в которой дистанция между потребителем и поставщиком публичной услуги сокращается до минимума, а процесс оказания услуги максимально ускоряется. Электронизация, по мнению ряда ученых, является не только самостоятельным трендом в развитии публичного управления, но и существенной предпосылкой для всех остальных тенденций, которые без возможностей ИКТ формировались бы значительно медленнее.

Вставка №4.

Одним из интересных последствий электронизации для института публичных услуг является расширение его прежних рамок благодаря охвату всех отраслей и сфер государственного управления, в том числе и тех, которые ранее вовсе не ассоциировались с публичными услугами. Речь идет об административно–политической области государственного управления, включающей в себя такие отрасли как государственное управление внутренними делами, обороной, иностранными делами и юстицией. Во многих зарубежных странах можно запросить информацию или подать заявление в такие административные ведомства по интернету. Теперь это разновидность публичных услуг. Аналогичное можно сказать и об электронных услугах, предоставляемых органами представительной и судебной власти.

Говоря о современных тенденциях в развитии публичных услуг необходимо остановиться на концепции «публичной ценности», которая становится центральной для современного понимания этого института. Идея «публичной ценности» обретает все большую популярность, несмотря на отсутствие концептуальной определенности. Доктринальное содержание этого понятия находится в стадии формирования. Вместе с тем, некоторые страны уже сделали решительные шаги в направлении правовой институционализации «публичной ценности». Например, в Великобритании в 2012 г. принят Акт о публичных услугах, в котором закреплена обязанность публичной власти учитывать последствия для экономического, социального и экологического благополучия при заключении публичных контрактов с поставщиками публичных услуг. Таким образом, на уровне правовых процедур институт публичной ценности получил официальное признание.

Ученые под публичной ценностью предлагают понимать комплекс предпочтений общества как целого, зависящий не только от прямых результатов государственной политики, но и от уровня доверия общества власти, уверенности граждан в честности и справедливости правления. При этом отмечается коллективный характер таких предпочтений, не сводимый к сумме индивидуальных выгод. Публичная ценность выявляется в ходе публичного политического процесса, причем не только в форме выборов, но и в ходе общественных консультаций и в иных формах участия общественности в принятии государственных решений. Публичная ценность, по мнению ученых, лежит в основе новой парадигмы публичного управления, которое располагает к сотрудничеству, а не к конкуренции.

Особое внимание следует обратить на то, что «публичная ценность» выражает коллективные, или публичные предпочтения в отличие от индивидуализированного потребительского подхода NPM. Проще говоря, это то, что общество в целом считает ценным и правильным, а не отдельные потребители услуг. Таким образом, исходя из новой доктрины, **публичные услуги – это услуги, предоставляемые обществу в целом, а не индивидуальным потребителям.**

Практический вывод для института публичных услуг заключается в том, что в ближайшие десятилетия он будет развиваться в логике сетевой кооперации и сотрудничества при широком использовании информационно–коммуникационных технологий. Таким образом, можно

констатировать, что институт публичных услуг в глобальном масштабе находится в стадии перехода от нового публичного менеджмента (NPM) к сетевому электронному правлению (Digital Network Governance).

Учитывая особую роль российского опыта в формировании отечественной концепции государственных услуг, остановимся на нем отдельно. В Российской Федерации институт публичных услуг стал активно развиваться в начале 2000–х в связи с административной реформой. В Концепции административной реформы основное внимание уделялось повышению качества государственных услуг и доступности их населению. В российской науке административного права категории публичных или государственных услуг на тот момент не было. Поэтому административная реформа была выстроена в идеологии, заимствованной у западной доктрины NPM реформ.

Особенность российского подхода состояла в тотальной правовой стандартизации государственных услуг посредством издания сотен и тысяч административных регламентов. Отчасти это объясняется тем, что в РФ в отличие от стран Запада существовал огромный пробел в административно–процедурном регулировании, который предполагалось восполнить таким образом. На наш взгляд, это была серьезная ошибка, вызванная недопониманием концептуальных различий институтов административных процедур и публичных (государственных) услуг. Проще говоря, эти институты имеют разные назначения и не должны подменять друг друга.

Официально термин «государственная услуга» был определен в 2010 году Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210–ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹:

«государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – государственная услуга), деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Фе-

Вставка №5.

Говоря о современных тенденциях в развитии рассматриваемого института, следует отметить работу по созданию единой концепции публичных услуг для стран Евросоюза, которая ведется Еврокомиссией с 2003 г. Терминологически основу для общеевропейской концепции публичных услуг заложил еще Римский договор 1957 г. (ныне TFEU), в котором упоминались т.н. Services of general economic interest (SGEI), или «услуги общего экономического интереса». Однако, с тех пор ни в базовом, ни в производном законодательстве ЕС это понятие так и не было определено. Лишь в 2011 г. Еврокомиссия после восьми лет упорных консультаций дала следующее общее определение SGEI в своем сообщении: «SGEI – экономическая деятельность, осуществляемая в публичных интересах, которая не может быть осуществлена рынком...[на требуемых условиях] без публичного вмешательства...». Имеется в виду то, что рынок без вмешательства государства не способен произвести указанные виды услуг в соответствии с требованиями качества, безопасности и равной доступности, предписанными их публичным назначением. Надо сказать, что Еврокомиссия признала тот факт, что европейская концепция услуг общего интереса (публичных услуг) находится в стадии становления и потому этот вопрос следует оставить на усмотрение национального законодателя. В отсутствие четкого регулирования на уровне ЕС у стран–членов остается довольно широкий простор для усмотрения в определении круга публичных услуг. Еврокомиссия ограничилась лишь некоторыми ориентирами в вопросе определения SGEI с точки зрения правомерности государственных протекционистских мер в контексте справедливой конкуренции и свободы движения услуг на территории ЕС. Таким образом, вопрос о единой европейской доктрине публичных услуг остается открытым. Сложность задачи обусловлена тем, что, как отмечают исследователи, в странах–членах ЕС существуют различия в понимании публичных услуг.

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>

Вставка №6.

Среди российских ученых не было единства в понимании публичных (государственных) услуг. Одни ученые считали, что государственные услуги – это услуги, оказываемые органами государственной власти лицам, которые за ними обращаются. При этом, «публичные услуги» – более широкое понятие, включающее в себя услуги, оказываемые неограниченному кругу лиц в публичных интересах. Последнее явно несет след заимствования западных представлений.

Другие исследователи предлагали к государственным услугам относить бесплатные услуги, оказываемые согласно закону уполномоченными услугодателями добровольно обратившимся заинтересованным лицам в соответствии с регламентами и стандартами государственных услуг. При этом выделяли еще «общественные услуги», к числу которых предлагали относить бесплатные для граждан услуги, адресованные всему обществу, выполняемые wybranными по конкурсу услугодателями за счет общественных фондов и в соответствии с регламентами предоставления общественных услуг. К «публичным услугам» предлагалось относить общественно значимые платные для получателей услуги, оказываемые коммерческими организациями в соответствии с официальными регламентами, цена которых регулируется государством.

дерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги»;

Как видно из данного определения, российский законодатель предпочел этатистскую (государственническую) позицию в понимании публичных услуг. С принятием закона, однако, научная дискуссия о публичных услугах в РФ не утихла.

Глава 2. Исходные условия и концептуальные ориентиры развития института государственных услуг в Узбекистане

Сравнительное исследование концептуальных основ института публичных (государственных) услуг за рубежом убеждает в необходимости разработки собственного категориально–понятийного аппарата для реформы данного института в Узбекистане.

Учитывая глубокую обусловленность института публичных (государственных) услуг характером национальной государственности и доминирующей публично–правовой доктриной в той или иной стране, полагаем, что **прямое заимствование зарубежных институциональных решений будет нецелесообразным, возможно даже вредным для наших национальных интересов.** Тем более, что научная доктрина публичных (государственных) услуг в глобальном масштабе находится в стадии становления.

В разработке собственной концепции и доктрины публичных (государственных) услуг мы, безусловно, должны отталкиваться от институциональных условий отечественной системы государственного управления. Реформа должна органично встроить новый институт в существующую институциональную среду, так чтобы он мог нормально функционировать.

Каковы же эти условия? В силу исторических особенностей формирования новой независимой государственности в Узбекистане для нас более естественно и привычно выстраивать все публичные институты вокруг государства, исходя из его задач и функций, а не отталкиваясь от потребностей отдельного потребителя публичных услуг, как, например, в Великобритании. В таком статистском подходе есть свои плюсы и минусы. С одной стороны, социальный характер нашего государства располагает к развитию публичных (государственных) услуг, по крайней мере, социальной направленности, с другой – восприятие государства как услугодателя в принципе несвойственно нашей правовой культуре и правосознанию. Здесь нужно быть осторожным в заимствовании образцов зарубежной культуры. Вполне возможно и желательно развивать государственное управление предоставляющего характера, но едва ли стоит заходить слишком далеко в маркетизации и коммерциализации государственных услуг. Государственное управление должно сохранить свое особое назначение и место в публичном пространстве общественной жизнедеятельности. Размывание границ государственной ответственности в наших условиях приведет скорее к росту произвола и коррупции, а не к повышению управленческой эффективности. Для института публичных (государственных) услуг в Узбекистане модель государства–благоустроителя, радеющего об общем благе, на наш взгляд, гораздо более адекватна, нежели модель государства–услугодателя, действующего подобно сервис–центру¹. Практический вывод таков: отечественная доктрина публичных (государственных) услуг должна **сохранить за государством центральную роль в рассматриваемом институте, не переоценивая роли рыночных структур и механизмов.**

С другой стороны, уже 15 лет в Узбекистане ведется административная реформа, направленная на либерализацию государственного управления, сокращение государственного вмешательства в экономику, а также сокращение самого государственного аппарата и численности его кадров. В приоритетах и направлениях административной реформы весьма заметны идеологические установки NPM, преломленные сквозь призму опыта ряда зарубежных стран. Сегодня эти тенденции набирают силу: внедряются институты управления по результатам, государственно–

1. Полагаем, что французская концепция публичной службы (servicerepublic) нам гораздо ближе и понятнее, чем британская концепция публичных услуг (publicservices).

частного партнерства, аутсорсинга и т.д. Кроме того, сокращение государственного присутствия идет и по линии передачи государственных функций структурам гражданского общества: органам самоуправления граждан и некоторым негосударственным некоммерческим организациям. Несмотря на умеренный характер таких инноваций и по-прежнему сильную централизацию в принятии государственно-управленческих решений, концепция публичных (государственных) услуг не может не учитывать тенденцию роста участия негосударственных субъектов в осуществлении государственного управления. Такое явление весьма трудно описать в доктринальных рамках советской концепции государственного управления, которая, как известно, не предполагала ничего частного. Здесь необходимы теоретические представления публичного права, которое в Узбекистане еще предстоит внедрить в правовую культуру.

Большинство действующих специалистов государственных органов и практикующих юристов изучали административное право в советское время или в переходный период. Поскольку понятийный аппарат и научная доктрина административного права за это время принципиально не менялись, можно уверенно заключить, что восприятие нового института на практике будет сильно обусловлено советской доктриной государственного управления и сложившейся за годы независимости административной практикой. С подобными ограничениями существующей правовой культуры уже приходилось сталкиваться в работе, например, над проектом Закона «Об административных процедурах». Сказанное означает, что новая концепция публичных (государственных) услуг должна быть понятной с точки зрения постсоветской культуры государственного управления, которая основана преимущественно на научно-теоретической базе советского административного права с наслоениями, привнесенными сложившейся в переходный период административной практикой.

Существенный недостаток советской научной доктрины административного права с точки зрения внедрения рассматриваемого института заключается в том, что она строилась в логике административного принуждения граждан к соблюдению установленного государством порядка. Другие аспекты государственного управления, такие как защита прав частного лица или деятельность предоставляющего характера в научном плане были слабо разработаны. Соответственно, такие институты как административные процедуры или государственные услуги просто не имели научной основы для развития. Внедрение новых институтов неизбежно потребует переосмысления доктринальных основ науки административного права. Отсутствие современной доктрины административного права и засилье безнадежно устаревших представлений о государственном управлении в сознании большинства государственных служащих сильно затрудняет полноценное развитие института публичных (государственных) услуг в нашей стране.

Заметим, что некоторые ключевые понятия административного права, такие как, например, «органы государственного управления» за годы независимости существенно изменили свое содержание. После известных указов Президента 2003 г.¹ это понятие включает в себя лишь определенный перечень центральных административных ведомств, но не все органы, предназначенные для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности государства, как было прежде. Так, органы исполнительной власти на местах теперь не относятся к числу органов государственного управления. Значит, при разработке дефиниций для института публичных (государственных) услуг этого базового понятия уже будет недостаточно, особенно если учесть, что функции государственного управления сегодня нередко осуществляются негосударственными структурами. Термин «административные органы», предложенный в ходе работы над проектом Закона «Об административных процедурах», еще не получил законодательного закрепления и известен пока лишь ученым и узкому кругу специалистов-практиков. Такая ситуация создает сложности в определении предмета публичных (государственных) услуг. Сложность в подборе терминов обусловлена еще и тем, что в отличие от административных процедур, предмет ко-

1. Речь идет об Указах Президента №УП-3358 от 09.12.2003 и №УП-3366 от 22.12.2003 г., определивших системы органов государственного и хозяйственного управления.

торых ограничен внешневластным распорядительством административных органов, государственные услуги в значительной части вообще не сопряжены с применением государственной власти. Например, деятельность государственных предприятий или организаций может признаваться государственными услугами, не являясь при этом исполнительно – распорядительной деятельностью. Примерами таких государственных услуг могут служить образовательные услуги государственных школ, других учебных заведений, медицинские услуги государственных поликлиник, государственные услуги опеки и попечительства, услуги социальной защиты, коммунальные услуги. Значение имеет тот факт, что услуги предоставляются соответствующими субъектами от лица государства и служат реализации публичного назначения и функций государственного управления, т.е. носят публичный характер.

Здесь проходит тонкая грань, отделяющая публичные (государственные) услуги от частной хозяйственной деятельности государственных предприятий, которая у нас пока четко не определена ни в законодательстве, ни в науке. Принципиальное отличие заключается в вопросе, признается ли за той или иной деятельностью по оказанию услуг публичное значение или нет. Например, в нашей стране публичное значение очевидно придается образованию и поэтому услуги государственных образовательных учреждений следует признавать государственными услугами. То же можно сказать об услугах государственных медицинских учреждений, но едва ли подобное можно утверждать об услугах государственного такси, которое по идее должно участвовать в рыночной конкуренции на равных с частными поставщиками таких же услуг.

Очевидно, что здесь нам приходится выйти за привычный круг понятий советского административного права, но иначе разграничить эти близкие по форме явления невозможно. Такие ограничения правовой культуры придется сознательно преодолевать, причем административно – правовая наука должна сыграть в этом ведущую роль.

В дополнение к сказанному, заметим, что в современной действительности государственные органы помимо выполнения своих прямых публичных задач и функций могут участвовать и в гражданско – правовых отношениях, в частности, при осуществлении хозяйственной деятельности для пополнения своих внебюджетных фондов или при совершении рядовых закупок для собственных оперативных нужд, не имеющих государственного значения. Ясно, что к государственным услугам такую деятельность гражданско – правового характера относить не следует, потому что она не выражает публичного назначения государственного управления, не несет в себе его функций и носит сугубо частный характер. Лишь те действия, которые выражают назначение и функции государственного управления могут относиться к государственным услугам.

Вспомним также и о контексте направления реформы, в рамках которого осуществляется внедрение института государственных услуг в Узбекистане. Электронизация процессов государственного управления, прежде всего, в части взаимодействия с субъектами предпринимательства, создает риск, с одной стороны, слишком узкого понимания института государственных услуг: лишь как электронного режима администрирования, с другой стороны, неоправданного расширения предмета государственных услуг за счет внедрения ИКТ в обширный круг общественных отношений, выходящих далеко за пределы сферы исполнительно – распорядительной деятельности: например, в случае электронизации отдельных функций в деятельности органов суда или парламента. В целом достаточно велик риск подмены понятий: публичные (государственные) услуги могут быть ошибочно отождествлены с услугами электронного правительства, что может осложнить в дальнейшем развитие обоих инновационных институтов.

В связи с этим следует сделать два важных концептуальных замечания. Во – первых, возможности информационно – коммуникационных технологий (ИКТ) в модернизации процессов государственной деятельности намного шире, чем предмет государственных услуг и даже государственное управление в целом. Деятельность представительных органов власти и суда тоже открывает большие возможности для совершенствования и модернизации при помощи ИКТ. Полноценно эти возможности могут быть раскрыты в рамках института электронного правитель-

ства. В этом контексте государственные услуги – это лишь одно из направлений предстоящей масштабной электронизации деятельности государства. Ошибочно будет принимать за государственные услуги все, что будет переводиться в электронный формат.

Полагаем, что соображения эффективности правового регулирования и адекватности мировой культуре публичного управления требуют сохранения концептуальной идентичности института государственных услуг. Все же **этот институт, сформировавшийся за рубежом, исторически не включал в себя функций представительной и судебной власти.** По этой причине, а также в силу того, что многие элементы данного института малосовместимы с задачами и функциями представительной власти и правосудия, считаем целесообразным **ограничить предмет государственных услуг сферой государственного управления.** Деятельность органов представительной власти и правосудия, даже несмотря на внешнее сходство отдельных функций с государственными услугами, целесообразно рассматривать и регламентировать отдельно, не смешивая с институтом государственных услуг. Вместе с тем, сходство правового режима для аналогичных благоприятных действий во всех сферах государственной деятельности вполне логично и оправдано.

Во–вторых, государственные услуги как институт отнюдь не исчерпываются электронным «интерфейсом» взаимодействия с гражданами и предпринимателями. У этого института свои глубокие корни и оригинальное место в системе публичного права современного государства. Поэтому **развивать доктрину и понятийный аппарат государственных услуг необходимо исходя из оснований, намного более глубоких, чем предполагаются в рамках политики электронизации** процессов администрирования. Сведение государственных услуг к электронным услугам существенно обедняет потенциал данного института. Считаем, что государственные услуги должны развиваться как самостоятельный институт в едином русле становления нового публичного права Узбекистана.

Другой важнейший фактор разработки концепции публичных (государственных) услуг – это стратегические ориентиры. Какое место данный институт должен занять в новой модернизированной системе государственного управления и какую роль он призван сыграть в достижении стратегических целей развития страны? На что следует ориентироваться в развитии института публичных (государственных) услуг в Узбекистане?

Дальнейшая демократизация системы государственной власти и управления подразумевает **усиление подотчетности государственного управления.** Этой цели служат институты ответственного правительства, парламентского и общественного контроля, на развитие которых была направлена конституционная реформа 2014 г. В настоящее время ведется работа по имплементации недавних конституционных поправок в новых актах законодательства. Эти институты конституционного права призваны содействовать реализации главного принципа современного публичного управления – главенства общего блага. Государственное управление в современном обществе должно служить общему благу, руководствоваться публичными интересами, которые определены демократическим путем. Данный тезис на самом деле подразумевает серьезный сдвиг в самом концептуальном фундаменте государственного управления: от все довлеющего и самодостаточного государственного управления мы постепенно переходим к **публичному** управлению, в котором государство, хотя и сохраняет за собой ведущую роль, уже не обладает монополией на решение публичных вопросов. Публичное управление – это управление в интересах общества, а не государства. Государство в этой логике выступает инструментом, а не целью. А гражданское общество – полноправным партнером государства в решении публичных вопросов. Таким образом, **подлинная демократическая подотчетность – это соответствие государственного управления публичным интересам и ожиданиям.**

Такая глубинная трансформация не произойдет сразу, но важно понимать тенденцию и видеть стратегическую цель пути. В этом контексте институт публичных (государственных) услуг видится как проводник новой культуры публичного управления, в котором **государство служит обществу, радеет об общем благе и создает общественное благополучие.** В принципе эта идея

была заложена в институт публичных услуг с самого его начала. Поэтому развитие института публичных услуг в принципе должно способствовать становлению новой культуры публично-го управления. Здесь необходимо сделать оговорку относительно NPM подхода. Большинство исследователей указывают на то, что NPM работает в противоположном направлении: он ослабляет демократическую подотчетность и разрушает идею служения общему благу в сознании государственных служащих, замещая ее показателями эффективности. Это убеждает в том, что NPM реформы, направленные на привнесение в государственное управление рыночных начал и бизнес-менеджмента должны проводиться умеренно и осторожно, и играть лишь вспомогательную роль, при безусловном главенстве институтов публичного управления, работающих на развитие демократической подотчетности, таких как, например, институт публичной ценности.

Другой важный аспект демократизации – расширение участия общественности в публичном управлении. Децентрализация государственной власти и управления, в том числе в форме передачи отдельных функций государственного управления структурам гражданского общества, а также развитие институтов общественного контроля и открытости деятельности органов государственной власти и управления – все это направления расширения участия заинтересованной общественности в публичном управлении. **Расширение публичного диалога и сотрудничества в решении вопросов общего блага – это общая тенденция в развитии публичного управления в развитых странах на современном этапе.** Институт публичных услуг на Западе также развивается в русле этой тенденции. Ученые сегодня говорят о новом этапе в развитии этого института – эре сетевого электронного правления (DigitalNetworkGovernance), имея в виду развитие форм общественного участия в развитии публичных услуг через электронные сети. Современное публичное управление – это гораздо больше консультации заинтересованных сторон при координации со стороны государства относительно наилучшего с точки зрения общего блага решения того или иного публичного вопроса, нежели директивное администрирование государства, характерное для государственного управления прежней эпохи. В свете сказанного ясно, что институт публичных услуг в лучших современных образцах – это проводник совместного публичного управления, т.е. культуры публичного сотрудничества в интересах общего блага. Таким образом, для Узбекистана **наиболее полезно заимствовать у Запада практики и технологии публичного диалога и сотрудничества в организации публичных услуг.** Именно эти новейшие элементы рассматриваемого института выглядят наиболее перспективными для нас.

В центре нового публичного управления Узбекистана наряду с демократическим правовым государством и сильным гражданским обществом должен стоять человек. Внимание к человеку, его правам и свободам, создание условий для реализации его потенциала в соответствии с его предпочтениями и выбором жизненного пути – вот, что отличает современное публичное управление от прежнего государственного управления. Институт административных процедур и административной юстиции призваны надежно защитить гражданина и предпринимателя от нарушений их прав со стороны административных органов. Но одной правовой защищенности недостаточно. Необходимо изменить само отношение административных органов к частному лицу. В решении этой задачи институт публичных услуг призван сыграть ключевую роль. В самом его названии заложен смысл, привносящий в нашу государственно-управленческую действительность культуру обслуживания. Речь в данном случае идет не о переводе государственного управления на рыночные начала, а о том, что компетентные органы, осуществляющие государственное управление, обязаны выработать такую культуру обращения с заинтересованными лицами (гражданами и предпринимателями), которая соответствовала бы идеалам уважения достоинства человека и заботы о его интересах. Как минимум, **взаимодействие с административными органами должно стать удобным, оперативным и необременительным для граждан и предпринимателей, что и предполагает современный институт государственных услуг.**

Таким образом, институт публичных (государственных) услуг призван способствовать формированию в отечественной системе государственного управления следующих новых качеств:

- культуры служения общему благу;
- культуры публичного диалога и сотрудничества в решении публичных вопросов;
- культуры обслуживания граждан и предпринимателей.

Эти качества соответствуют приоритетам национального развития, современной культуре публичного управления в развитых странах и могут служить концептуальными ориентирами в развитии института публичных (государственных) услуг в Узбекистане.

Глава 3. Рекомендации по разработке концепции государственных услуг для Узбекистана

Проведенный сравнительный анализ исторических истоков и эволюции института публичных услуг за рубежом¹, оценка исходных институциональных условий и определение стратегических ориентиров развития данного института в Узбекистане убеждают в целесообразности системного подхода к разработке его концепции. Концепция должна совместить в себе конструктивные требования, обусловленные стратегическими ориентирами, прикладной пригодностью и адекватностью современной мировой практике.

По сути, государственные услуги – это услуги, предоставление которых в силу их публичного значения или природы должно находиться в ведении государственной власти и подлежать единообразной публичной регламентации со стороны государства.

С учетом практических задач государственной политики, мы разработали специальное рабочее понятие, пригодное для инвентаризации государственных услуг. Это понятие основано на новых доктринальных разработках в публично–правовом подходе (на доктрине «публичных услуг»), но его дефиниции сформулированы преимущественно привычным для отечественных юристов языком постсоветской науки административного права.

Итак, **государственные услуги** – это действия (решения) предоставляющего характера, выражающие публичное назначение и функции государственного управления и совершаемые от лица государства компетентными органами и организациями в отношении конкретных заинтересованных лиц (физических или юридических), в интересах этих лиц или в целях соблюдения установленного законодательством публичного порядка, в форме предоставления информации, материальных или нематериальных благ, прав и преимуществ, а также юридически значимых документов.

Государственные услуги – это вид публичных услуг и услуг в общем. Обращаем внимание на то, что как «услуги» можно рассматривать лишь те действия, которые в принципе совершаются в пользу заинтересованных лиц, т.е. носят предоставляющий характер. Следовательно, государственные услуги возможны лишь в контексте позитивного государственного управления, направленного на предоставление адресату прав, преимуществ или благ. Очевидно, что управленческие действия неблагоприятного для адресата характера (например, производство по делам об административных правонарушениях, административный надзор и т.п.) или связанные с разбором правовых споров рассматривать как услуги бессмысленно. Подчеркнем, что речь идет не о фактическом исходе дела для адресата (т.е. улучшилось положение гражданина или ухудшилось), а о природе и характере самих управленческих действий, их управленческом назначении. Например, юрисдикционную деятельность административных органов (т.е. деятельность, связанная с рассмотрением и разрешением административно–правовых споров, рассмотрением жалоб и обращений) по рассмотрению жалоб граждан, несмотря на то, что в ней тоже могут быть элементы обслуживания, и она может завершиться благоприятным для адресата решением, не стоит трактовать как государственную услугу. Особенности правовой природы этой деятельности требуют иных подходов к ее организации.

Важно подчеркнуть, что в определении государственных услуг значение имеет отнесение тех или иных услуг к ведению государственных органов: центральных органов государственной власти и управления, административных ведомств или органов государственной власти на местах, – а не то, кто практически их оказывает потребителям. Нужно учитывать возможность государственно–частного партнерства, делегирования некоторых функций частным структурам или государственного заказа частным исполнителям. Такая гибкость в организации предоставления государственных услуг – требование времени. Но в любом случае, если услуга призна-

1. Данный анализ является самостоятельной аналитической запиской, и может быть предоставлен по запросу

ется государственной, она остается в ведении государства, т.е. **государство несет публичную ответственность (политическую и публично–правовую) за ее предоставление**. В этом суть государственных услуг. В связи с этим, полагаем, что приватизация государственных услуг должна означать тот факт, что они перестают признаваться государственными и переходят в сферу частных вопросов. Такой подход заставляет более строго подходить к вопросам приватизации в публичном секторе, что, на наш взгляд, отвечает нашим национальным интересам, и избежать размывания границ подотчетности публичной власти.

В то же время следует помнить о наличии в деятельности компетентных органов и организаций, осуществляющих государственное управление частно–правового компонента, а также предоставление многих видов публично значимых услуг государственными предприятиями, учреждениями и организациями, которые сами государственное управление не осуществляют и, кроме того, могут также заниматься и обыкновенной частной хозяйственной деятельностью. Основным содержательным критерием отличия государственных услуг от частных видов деятельности является публичное значение. Разумеется, это не естественно–научный, а политический вопрос¹. В демократическом государстве окончательное слово в определении круга вопросов публичного значения принадлежит законодателю. Иными словами, если закон признает за некоторыми видами услуг публичное значение и в силу этого относит их к ведению государства (в лице соответствующих компетентных органов и организаций), то такие услуги должны признаваться государственными и начинаться правовому режиму института государственных услуг. Все остальные виды услуг, независимо от того, оказывает их публичный или частный субъект, будут считаться частными и регламентироваться частным правом.

Публичная регламентация со стороны государства подразумевает не просто общие правовые условия, которые существуют для любых услуг, но государственную стандартизацию порядка предоставления и качества государственных услуг. Значит, такие услуги должны предоставляться в установленном порядке и в соответствии с едиными требованиями к их качеству.

Признаки государственных услуг:

1. Действия (решения), носящие предоставляющий характер. Услуги – это действия², направленные на предоставление информации, материальных и нематериальных благ, прав и преимуществ адресату (получателю услуг). Это действия, совершаемые в пользу адресата. Как правило, они совершаются по заявлению или запросу заинтересованного лица (гражданина, предпринимателя), но и в предусмотренных законодательством случаях – по инициативе компетентного органа по долгу службы (например, в отношении малолетних или недееспособных лиц, лиц, пострадавших от ДТП, инвалидов и престарелых, а также в случаях обязательного опубликования информации о деятельности компетентных органов и т.д.).

2. Государственные услуги – это действия, имеющие конкретного адресата, т.е. действия индивидуального характера. Даже если адресат множественный (группа лиц), услуга – это всегда индивидуально–конкретный акт предоставления определенных благ конкретному лицу (лицам или группе лиц). Этим государственные услуги отличаются от нормотворческой деятельности, в результате которой устанавливается норма, касающаяся всех.

3. Выражающие публичное назначение и функции государственного управления. Государственное управление – вид государственной деятельности, публичное назначение которой состоит в обеспечении исполнения закона и практической реализации государственной политики. По–другому, в науке этот вид государственной деятельности называется исполнительно–распорядительной деятельностью. Данный признак означает, что другие виды государственной деятельности (законотворчество и правосудие) и, соответственно, деятельность представительных и судебных органов власти к государственным услугам не относятся.

4. Кроме того, надо учитывать, что государственные органы помимо выполнения своих

1. Во многих странах границы публичного и частного неоднократно менялись в результате национализации и приватизации.

2. Этим они отличаются от товаров, ценность которых не привязана к деятельности по их производству.

прямых публичных задач и функций могут участвовать и в гражданско–правовых отношениях, в частности, при осуществлении хозяйственной деятельности для пополнения своих внебюджетных фондов или при совершении рядовых закупок для собственных оперативных нужд, не имеющих государственного значения. К государственным услугам такую деятельность гражданско–правового характера относить не следует, потому что такие виды деятельности не выражают публичное назначение государственного управления, не несут в себе его функций и носят сугубо частный характер. Лишь те действия, которые выражают назначение и функции государственного управления могут относиться к государственным услугам. Важно заметить, что в практике есть случаи, когда государственно–значимые виды деятельности, такие как образование, здравоохранение или социальная защита, осуществляются не наделенными публичной властью государственными предприятиями, учреждениями и организациями, а также когда отдельные государственные функции выполняются негосударственными органами и организациями (органами самоуправления граждан или ННО). В обоих случаях принято считать, что указанные субъекты осуществляют государственно–управленческую деятельность, хотя и в весьма ограниченном объеме. Таким образом, существенной чертой государственных услуг является их публичный характер. А это подразумевает, что все они совершаются от лица государства. Этот признак охватывает все государственно–властные (исполнительно–распорядительные) действия компетентных структур, а также деятельность, не носящую властного характера, но реализующую определенные государственные задачи и функции (в рамках государственной социальной, образовательной, здравоохранительной, санитарной, жилищно–коммунальной и иной политики). При этом исключается хозяйственная деятельность государственных предприятий и организаций, носящая частный, коммерческий, характер и не имеющая государственного значения. При возникновении неустранимых сомнений в вопросе разграничения государственных услуг от частных следует руководствоваться указаниями Правительства. Решение о публичном характере тех или иных видов деятельности – это, конечно, прерогатива законодателя, а в рамках закона – это вопрос, который должен решаться Правительством.

5. Государственные услуги оказываются компетентными органами и организациями¹. В качестве таковых в Узбекистане могут выступать:

- органы специальной компетенции при Кабинете Министров Республики Узбекистан;
- органы государственного управления;
- иные исполнительно–распорядительные органы специальной компетенции;
- органы хозяйственного управления;
- органы исполнительной власти на местах;
- подведомственные вышеперечисленным органам или напрямую Правительству Узбекистана предприятия, учреждения, организации;
- а также органами самоуправления граждан и иные негосударственные организации, выполняющие отдельные государственные функции, согласно законодательству, или осуществляющие деятельность, которой официально придается государственное значение².

Вставка №7.

Следует иметь в виду, что с точки зрения теории разделения властей представляющий характер присущ в принципе только исполнительной власти. Представительная и судебная ветви власти имеют иное публичное назначение в обществе. Соответственно, о государственных услугах корректно говорить лишь применительно к государственному управлению (исполнительно–распорядительной деятельности), в то время как законотворчество и правосудие описывать в таких терминах неверно. По схожей логике нецелесообразно подводить под режим государственных услуг деятельность Президента (его аппарата и подведомственных ему структур), правоохранительную деятельность органов прокуратуры, Министерства обороны, Министерства внутренних дел и Службы национальной безопасности, а также иных силовых структур³. Специфика правового статуса и компетенции указанных государственных органов оставляет мало возможностей для применения института государственных услуг.

1. Речь идет только об органах, осуществляющих исполнительно–распорядительную деятельность или отдельные ее функции, но не об органах представительной власти или правосудия.

2. Что может выражаться, например, в государственном финансировании и (или) особом порядке руководства. 3. за исключением нескольких функций, которые относятся к государственным услугам. Например, образовательные услуги Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, и лицензионной деятельности Службы национальной безопасности, а также государственные услуги, оказываемые органами внутренних дел и подведомственными им структурами.

6. В отношении заинтересованных лиц – физических или юридических. Это значит, что к государственным услугам относятся только внешние действия, адресованные частным лицам, а не внутренним структурам, собственному персоналу или подведомственным организациям. Соответственно, получателями государственных услуг могут выступать физические или юридические лица¹, а также группы таких лиц (множественный адресат, например, инициативная группа). Публичные субъекты, например, государственные органы, по определению не могут выступать получателями государственных услуг. Их взаимодействие осуществляется в ином порядке – в порядке административного содействия, межведомственной координации, в конституционном порядке взаимодействия ветвей власти².

7. В интересах заинтересованных лиц или ради соблюдения установленного законодательством порядка. Государственные услуги, в отличие от частных, нередко предоставляются в силу установленного публичного порядка, а не по личному предпочтению гражданина или предпринимателя. Например, выдача лицензии или государственная регистрация предприятия осуществляются в принципе не в индивидуальных интересах получателя услуги, а в публичных интересах в соответствии с установленным законодательством публичным порядком. Однако, этот факт не меняет предоставляющего характера таких действий.

8. В форме предоставления информации, материальных или нематериальных благ, прав и преимуществ, а также юридически значимых документов. Этот признак не является отличительным, но расширяет информативность данного определения. Заметим, что возможны государственные услуги сложного или комплексного характера, предоставляющие получателю ряд благ, преимуществ, пакет документов или представляющие собой комплекс взаимосвязанных предоставляющих действий. Например, при регистрации предприятия – постановка на учет в налоговых органах, органах статистики и другие сопряженные учетно–регистрационные действия производятся автоматически без дополнительного обращения. Программа мер социальной защиты престарелых может предусматривать комплекс услуг, оказываемых соответствующему адресату.

Виды государственных услуг:

Вопрос категоризации государственных услуг нуждается в серьезной научной разработке. Сейчас можно предложить лишь некоторые классификации, которые помогут сориентироваться в предмете рассматриваемого института.

По форме участия государства можно различить:

1. Прямые (первичные) государственные услуги. Это те, которые оказываются непосредственно государственными органами, например, лицензирование, выдача разрешений.

2. Производные государственные услуги. Это услуги, которые государство предоставляет посредством государственных предприятий (например, коммунальные услуги), учреждений, организаций (например, сертификация) или негосударственных организаций (например, выдача пособий малоимущим семьям посредством махалли) согласно законодательству или на основании публичных договоров (государственно–частное партнерство или государственный заказ частным структурам).

Прямые государственные услуги, как правило, подразумевают использование государственно–властных полномочий. Поэтому они и предоставляются непосредственно компетентными органами государства. Производные государственные услуги, как правило, не предполагают применения государственно–властных полномочий, но в силу своего публичного значения предоставляются от лица государства и остаются в его ведении.

1. В случае предоставления услуги филиалу или представительству, получателем юридически выступает соответствующая головная организация, обладающая статусом юридического лица.

2. По той же логике, не могут выступать получателями государственных услуг международные публичные организации и органы иностранных государств.

По степени оконченности результата:

1. Основные¹ государственные услуги – это государственные услуги, результат которых направлен на признание, становление или прекращение прав заявителей. Например, выдача свидетельства о рождении, браке, получение паспорта и т.п.

2. Промежуточные государственные услуги. Если оказание государственной услуги само по себе не направлено на признание, становление, изменение или прекращение прав заявителей, а ее результат необходим для получения другой государственной услуги, то такая услуга является промежуточной. К промежуточным государственным услугам относятся справки, выписки и другие документы, выданные на основе хранящихся у государственных органов сведений.

По содержанию можно различить:

1. Хозяйственные государственные услуги (коммунальные услуги);
2. Социальные государственные услуги (образовательные услуги, медицинские услуги, услуги в сфере социальной защиты, уход за одинокими престарелыми, пенсии по инвалидности, пенсии по возрасту, выдача протезно–ортопедических средств за счет государства и т.п.);
3. Административные услуги (выдача паспорта, регистрация актов гражданского состояния, лицензии, разрешительные процедуры).

По объекту услуги:

1. Информационные – по поводу информации (предоставление информации по запросу);
2. Материальные – по поводу материальных благ (получение налоговых и социальных льгот и преференций, пенсий, пособий, выдача протезно–ортопедических изделий);
3. Нематериальные – по поводу нематериальных благ (образовательные, медицинские услуги.);
4. Организационно–правовые – по поводу публичного порядка (прав, преимуществ, юридически значимых документов, таких как свидетельство о рождении, браке, смерти, свидетельства о регистрации юридических лиц, разного рода справок).

По способу взаимодействия с потребителем:

1. Традиционные (получение паспорта гражданина, нотариальные услуги);
2. Электронные (получение архивных справок, регистрация ИНН физического лица).

По критерию оплаты:

1. Платные (связанные с оплатой государственных пошлин, сборов, коммунальные услуги и т.п.);
2. Бесплатные (среднее образование в государственных школах, медицинские услуги в государственных поликлиниках).

Известны также способы классификации по критерию простоты и сложности (т.е. составленности из ряда простых административных действий), по источникам финансирования услуги и т.д. Например, оформление пенсии – много действий, согласований и других административных процедур; подача декларации физического лица – простая административная процедура; получение справок в медицинском учреждении – осуществляется фактически по упрощенной административной процедуре.

Виды деятельности, которые не относятся к государственным услугам (также см. Таблицу №1):

1. Исполнительно–распорядительная деятельность вышеперечисленных компетентных ор-

1. См. Положение «О порядке оказания электронных государственных услуг через Единый портал интерактивных государственных услуг и официальные веб-сайты государственных органов», утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О дальнейших мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «Об электронном правительстве» №188 от 03 июня 2016 г.

ганов и организаций¹ неблагоприятного для адресата характера. Все действия и решения, носящие неблагоприятный для адресата характер необходимо исключить из круга государственных услуг и осуществлять на иной организационно–правовой базе (здесь будут действовать только административные процедуры, но не режим, установленный для государственных услуг). Например, выдача лицензии должна считаться государственной услугой и предоставляться не только по установленной административной процедуре, но и с соблюдением стандартов государственных услуг, а прекращение действия лицензии по инициативе административного органа – неблагоприятная для адресата мера – государственной услугой признаваться не может и должно осуществляться только по соответствующей административной процедуре. Заметим, что отказ в выдаче лицензии тоже является неблагоприятной мерой, поэтому в этом случае должна действовать административная процедура, а правовой режим государственных услуг перестает действовать. Обжалование решения об отказе в выдаче лицензии в вышестоящий административный орган будет считаться уже правовым спором и относиться к юрисдикционному государственному управлению.

2. Юрисдикционная деятельность вышеперечисленных, и прочих компетентных органов, организаций, т.е. деятельность по рассмотрению жалоб и разрешению правовых споров, а также применению административных взысканий и иных мер административного принуждения. Заметим, что деятельность государственных правозащитных структур (Национального центра по правам человека, Омбудсмана), по своему назначению относится к юрисдикционной деятельности и поэтому, несмотря на благоприятный для адресата характер, к государственным услугам не относится, за исключением, возможно, предоставления информации.

3. Нормотворческая деятельность²: издание нормативно–правовых актов и внутренних нормативных актов. Участие заинтересованной общественности в подготовке нормативно–правовых актов относится к правовому режиму открытости деятельности органов государственной власти и управления и не должно относиться к государственным услугам.

4. Рассмотрение предложений граждан в силу того, что оно не носит предоставляющего характера, а относится к формам участия граждан в государственном управлении.

5. Внутриорганизационная деятельность или организационно–управленческая деятельность, направленная на подчиненных или подведомственных лиц. Повышение квалификации кадров административного ведомства – это пример внутриорганизационного управления. Инструктирование вузов со стороны Минвуза – это пример управления подведомственными организациями. Такие виды государственного управления к государственным услугам не относятся. Дисциплинарное производство в административных органах, равно как и большая часть управления кадрами государственной службы в сфере государственного управления относится к внутриорганизационной деятельности и не подпадает под признаки государственных услуг. Увольнение с государственной службы должно производиться с соблюдением административной процедуры, но оно не относится к государственным услугам в силу своего в принципе неблагоприятного для адресата характера. Лишь прием на государственную службу подпадает под признаки государственных услуг и, следовательно, должен отвечать их стандартам.

6. Контрольно–надзорная деятельность компетентных органов и организаций в сфере государственного управления. Заметим, что налоговая и иная обязательная отчетность, предусмотренная законодательством для субъектов предпринимательства, относится к контрольно–надзорной деятельности государства и не носит предоставляющего характера. Соответственно,

1. И соответственно деятельность иных компетентных органов, которые в определении не перечислены. Исключаются органы представительной власти и правосудия. Хотя это не означает, что их деятельность не стоит переводить в электронный формат. В определенной мере это возможно и желательно, но правовой режим государственных услуг здесь не подходит. Характер деятельности требует иного концептуального подхода.

2. Например, под нормотворческую деятельность подпадает деятельность, осуществляемая в рамках исполнения Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах», Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О регламенте Кабинета Министров Республики Узбекистан», Приказа Министра юстиции Республики Узбекистан «Об утверждении правил подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов» и др.

действия компетентных органов по приему и обработке отчетности не должны считаться государственными услугами. Однако, предоставление возможности сдать отчетность в электронной форме может считаться услугой, предоставляемой со стороны государства для удобства предпринимателя. Полагаем, что электронные услуги должны развиваться в рамках другого института – электронного правительства, предмет которого охватывает всю деятельность государства в аспектах, связанных с электронизацией. Во избежание путаницы рекомендуем относить такие электронные услуги к более широкому понятию «публичных услуг».

7. Оперативно – розыскная деятельность, дознание, следственные и иные действия, связанные с применением государственного принуждения.

8. Хозяйственная деятельность указанных компетентных органов и организаций, не имеющая государственного значения, носящая частный коммерческий характер и предназначенная для формирования их собственных внебюджетных фондов. Такая деятельность по юридической природе является частноправовой и должна отличаться от платных государственных услуг, в которых реализуются государственные функции, а плата играет лишь компенсационную роль¹.

9. Деятельность следующих субъектов:

Президента Республики Узбекистан и подчиненных ему структур²;

Олий Мажлиса Республики Узбекистан и местных органов представительной власти;

Кабинета Министров Республики Узбекистан³;

Прокуратуры⁴;

Министерства обороны Республики Узбекистан;

Министерства внутренних дел⁵;

Службы национальной безопасности⁶;

Судебных органов.

Таблица №1. Виды деятельности и отношений, которые не относятся к государственным услугам и не регламентируются административными процедурами

№	Вид взаимодействия	Государственная услуга	Административная процедура
1.	Судопроизводство	Нет	Нет
2.	Трудовые отношения ⁷ на государственной службе	Нет	Нет
3.	Административная ответственность	Нет	Нет
4.	Внутриорганизационная деятельность госорганов	Нет	Нет
5.	Исполнение судебных решений	Нет	Нет
6.	Гражданско – правовые отношения госорганов	Нет	Нет
7.	Воинская служба	Нет	Нет
8.	Правоохранительная деятельность	Нет	Нет

1. Напротив, хозяйственная деятельность государственных предприятий и организаций по предоставлению услуг, подпадающая под признаки «государственных услуг», т.е. если она имеет государственное значение и совершается от лица государства, т.е. в этой деятельности реализуются государственные задачи и функции, должна включаться в число государственных услуг.

2. Уникальность конституционно-правового статуса Президента в нашей стране предполагает отдельные правовые стандарты деятельности для всех органов, входящих в систему его аппарата, за исключением образовательных государственных услуг, оказываемых Академией государственного управления при Президенте Республики Узбекистан.

3. За исключением лицензирования, предоставления льгот и гарантий.

4. Компетенция прокуратуры носит надзорный и правоохранительный характер, поэтому деятельность ее органов нецелесообразно включать в предмет государственных услуг.

5. За исключением лицензирующей деятельности, а также иных видов деятельности, отнесенных законодательством к государственным услугам (например, согласования перевозки опасных грузов и т.п.)

6. За исключением лицензирующей деятельности.

7. За исключением поступления на государственную службу, которое признается государственной услугой и должно регламентироваться административной процедурой, и увольнения с государственной службы, которое должно производиться по административной процедуре, но не является государственной услугой.

Раздел 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Глава 1. Административные процедуры и их значение в реформе государственных услуг

Как и государственные услуги, административные процедуры представляют собой инновационный институт, находящийся в стадии внедрения в отечественную сферу государственного управления. Административные процедуры появились на повестке дня административной реформы более десяти лет назад¹, и все эти годы в стране велась разработка научной доктрины этого института и проекта его основополагающего законодательного акта – Закона «Об административных процедурах»².

Для понимания смысла и значения института административных процедур необходимо вспомнить о важности правовой определенности, устойчивости и предсказуемости государственной политики в сфере экономики.

Всем известно, что рыночная экономика может развиваться только при наличии ясных и стабильных «правил игры», т.е. когда государство, публично устанавливая определенные правила хозяйственной деятельности в стране, гарантирует их стабильное и непротиворечивое выполнение в экономической жизни. Тогда все рыночные игроки могут спокойно вкладывать капитал в дело, вести бизнес, строить долгосрочные планы. Предприниматели должны быть уверены в том, что чиновник не злоупотребит властью, не ущемит произвольно их прав и законных интересов.

Взаимодействие государственных органов с хозяйствующими субъектами должно быть прозрачным и надлежаще регламентированным законом. Тогда капитал перестанет уходить в тень и утекать из страны, а инвесторы, как иностранные, так и местные, начнут вкладывать свои средства в экономику Узбекистана. Таково значение надлежащего правового регулирования правоприменительной деятельности для роста экономики страны.

Административные процедуры, по сути, есть система правовых стандартов, регламентирующих процесс администрирования. Они позволяют организовать администрирование так, чтобы оно действовало правомерно и действительно служило общему благу. При помощи административных процедур решаются, в частности, следующие задачи:

- обеспечивается законность в процессе администрирования, в частности при оказании государственных услуг. Деятельность административных органов ставится в четкие рамки закона;
- создаются гарантии беспристрастности и справедливости администрирования;
- повышается прозрачность администрирования, его доступность для публичного (судебного, парламентского, общественного) и внутриведомственного контроля;
- создаются условия благоприятствующие росту сознательности и ответственности государственных должностных лиц, а также их компетентности и профессионализма;
- создаются гарантии защиты прав частного лица в администрировании;
- улучшается имидж власти, повышается доверие общества к административной системе.
- создается основа для развития единой административной практики в административных органах.

1. См. Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-24 от 10.03.2005 «О Программе по реализации целей и задач демократизации и обновления общества, реформирования и модернизации страны».

2. В 2014 г. разработке института административных процедур был придан новый мощный импульс: задача подготовки указанного законопроекта была включена в График реализации программы законотворческих работ по дальнейшему совершенствованию действующих законов в связи с внесением поправок в Конституцию Республики Узбекистан, одобренный распоряжением Президента Республики Узбекистан от 25 июня 2014 г. № Р-4305 и в соответствующий План мероприятий. В настоящее время законопроект, подготовленный Рабочей комиссией Правительства, прошедший межведомственное согласование и общественное обсуждение, внесен в Кабинет Министров.

- обеспечивается правовая определенность в сфере государственного управления, в том числе в сфере государственных услуг.

Административные процедуры призваны обеспечить справедливое соотношение публичных и частных интересов в процессе администрирования. Конечно, справедливый баланс интересов, прежде всего, должен быть заложен в материально—правовых нормах, определяющих, например, компетенцию административных органов и права предпринимателя. Но и процесс администрирования должен быть регламентирован адекватно, так, чтобы этот баланс не оказался нарушенным в ходе правоприменения.

Являясь процессуальными правилами администрирования, административные процедуры представляют собой важнейший элемент механизма правового регулирования государственного управления. Именно они регламентируют процесс административного правоприменения, определяя, таким образом, как будут работать на практике нормы материального административного права. Образно говоря, административные процедуры – это система каналов, через которые материальный закон обретает реальную жизнь.

Несмотря на то, что сам термин «административные процедуры» новый для отечественного законодательства, как правовое явление административные процедуры, конечно же, всегда существовали. Вспомним, что и в советский период государственное управление было довольно подробно регламентировано, но основания и подход к регламентации были совершенно иными, нежели за рубежом. Если в развитых демократических государствах правовое регулирование государственного управления выражает и оформляет, прежде всего, определенный консенсус публичных и частных интересов, то в советском государстве об этом не могло быть и речи: официальный порядок государственно—управленческой деятельности служил организационным интересам самого государства. Поэтому организационно—управленческие регламенты были разработаны гораздо лучше, чем административные процедуры. Последние, по—видимому, рассматривались как приложение к первым, их внешнее продолжение.

За годы независимого развития в Узбекистане, равно как и в других новых независимых государствах, появившихся на постсоветском пространстве, сложилась общая тенденция к дисперсии административно—процедурного механизма. Административные процедуры приобрели ярко выраженный ведомственный характер, утратив единую основу и целостность. Причина в том, что большинство административных процедур, появившихся в новое время, были разработаны самими административными органами, причем в отсутствие какого—либо механизма, который мог бы обеспечить единые стандарты этих процедур и представленность в них интересов частных лиц. Поэтому, регистрация, лицензирование, сертификация и другие виды административных процедур устанавливаются различными нормативно—правовыми актами, а отсутствие единых законодательных принципов и требований по их разработке привело к тому, что со стороны административных органов очень часто создавались дополнительные административные барьеры, без учета интересов физических и юридических лиц. Сегодня мы вынуждены констатировать, что многообразные административные процедуры, действующие в сфере государственного управления в Узбекистане, не составляют единой системы. Единых процессуально—правовых стандартов деятельности административных органов в законодательстве пока не существует. Вот почему государственное управление остается непрозрачной системой, что весьма располагает к должностным злоупотреблениям и коррупции, нарушению прав физических и юридических лиц в административном производстве. В таких условиях сложно говорить о законности, беспристрастности и эффективности государственного управления, равно как и о правовой определенности, в которой так нуждается бизнес.

Что необходимо сделать для кардинального улучшения ситуации в отечественном государственном управлении? Нужно сделать так, чтобы все государственное управление было подведено под единый правовой стандарт, установленный законом. Прежде всего, необходимо унифицировать и систематизировать административные процедуры на базе единых принципов,

обеспечивающих соблюдение Конституции и законов, а также общих принципов административного права. Следует единообразно регламентировать наиболее значимые моменты администрирования: начало производства, надлежащее уведомление, рассмотрение дела, учет мнений заинтересованных лиц, принятие решения и т.д.

Может возникнуть вопрос, а возможно ли установить такой стандарт? Мировая практика позволяет ответить на этот вопрос утвердительно. Ведь администрирование, в какой бы сфере оно ни осуществлялось, представляет собой, по сути, одну и ту же деятельность: административный орган, наделенный государственно–властными полномочиями, рассматривает некий вопрос, отнесенный к его компетенции (административное дело), и определенным образом в установленном порядке разрешает его посредством принятия административного акта, порождая тем самым определенные юридические последствия для вовлеченных в данную ситуацию заинтересованных лиц. В идеале административный орган при разрешении дела должен руководствоваться, в первую очередь, правовыми нормами и затем соображениями целесообразности, вытекающими из его задач и функций. А субъективный фактор при этом должен быть исключен. Такова общая идеальная модель функционирования административной системы в современном правовом государстве. Опираясь на эту модель нужно разработать правовые стандарты, регламентирующие все ключевые действия, совершаемые административным органом в процессе администрирования. Затем эти стандарты должны быть имплементированы во всех отраслях и сферах государственного управления, и тогда можно обеспечить приемлемый базовый уровень законности и качества администрирования во всем государстве.

Вставка №8.

Важно сказать о необходимости скорейшего принятия Закона «Об административных процедурах»¹, в котором будут установлены общие принципы и единые правовые стандарты администрирования: рассмотрения административных дел, принятия, обжалования и исполнения административных решений – в целях повышения прозрачности и обеспечения беспристрастности в деятельности административных органов, надлежащей защиты прав заинтересованных лиц.

Закон «Об административных процедурах» должен стать ядром правовой платформы будущей модернизированной системы государственного управления, отвечающей требованиям времени и стратегическим интересам развития Узбекистана. Закон заложит основы единой системы административных процедур в стране.

Унифицированные ясные административные процедуры сделают систему государственного управления более ясной, простой и прозрачной. Использование проверенных международной практикой процедурных принципов и институтов позволит значительно снизить возможности для должностных злоупотреблений, повысит беспристрастность административного производства и защищенность заинтересованных лиц в процессе администрирования.

Известно, что в деятельности административных органов можно выделить три основных компонента:

1. Внешнее распорядительство индивидуального характера (администрирование); например, выдача лицензии, регистрация предприятия, применение взыскания к правонарушителю;
2. Внутриорганизационная деятельность; например, создание или упразднение структурного подразделения, приказы сотрудникам ведомства, проверка исполнения поручения руководителя;
3. Правотворческая деятельность; например, издание ведомственных инструкций, правил, положений.

Административные процедуры регламентируют только первый компонент – внешнее распорядительство индивидуального характера (администрирование). Два других компонента (внутриорганизационная и правотворческая деятельности) из предмета административных процедур исключаются. Внутриорганизационная деятельность административных органов должна регламентироваться управленческими регламентами, а правотворческая – специальными процедурами издания подзаконных нормативно–правовых актов.

1. В апреле 2016 г. проект данного Закона прошел общественное обсуждение на портале regulation.gov.uz. По законопроекту получено более 40 комментариев и предложений.

Согласно принципу законности, деятельность административных органов должна осуществляться на основе закона. Особенно важно подчинить закону администрирование, поскольку именно оно напрямую затрагивает права и законные интересы частных лиц. Именно в практике администрирования вероятность ущемлений прав частных лиц наиболее высока. К сожалению, и по сей день администрирование в Узбекистане остается слабо регламентированным. Отечественное законодательство в большинстве случаев ограничивается лишь определением сроков и общей последовательности действий уполномоченного органа¹, а ключевые вопросы администрирования остаются вне правового регулирования. Поэтому административный орган волен решать эти вопросы по своему усмотрению. Слишком широкие пределы административного усмотрения при принятии административных решений открывают путь произволу и злоупотреблению властью.

Под ключевыми вопросами администрирования понимают вопросы административного производства, которые определяют обоснованность, беспристрастность и справедливость административных решений. Для того, чтобы административные решения соответствовали указанным требованиям, необходимо как минимум следующее:

- надлежащее уведомление; адресат административного решения (а также другие участники производства) должен быть своевременно и надлежащим образом уведомлен о том, что административный орган собирается принять в отношении него властное решение, а также о всех существенных действиях, которые этот орган будет совершать в ходе производства²;
- доступ к материалам дела; адресат административного производства (равно как и другие участники производства) должен быть ознакомлен со всеми документами и материалами дела до завершения рассмотрения этого дела;
- право быть выслушанным; адресату административного решения должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение по всем обстоятельствам дела, а административный орган обязан это мнение учесть;
- беспристрастность решения и его надлежащее обоснование; процедура должна предусматривать гарантии беспристрастности административного решения: право отвода, разделение полномочий по подготовке дела, его рассмотрению и разрешению, порядок обжалования. Всякое административное решение должно быть надлежаще обосновано: выводы должностного лица должны опираться на ясно изложенные фактические и юридические основания;
- надлежащее документальное оформление административных решений и действий; если все существенные административные решения и действия будут оформляться специальными документами по единому стандарту, всегда будет возможность расследовать действия любого должностного лица и оценить их с точки зрения законности или целесообразности; важно, чтобы формы документов (шаблоны) запрашивали информацию о выполнении всех вышеизложенных требований;
- Надежная возможность обжаловать административный акт, иное решение или действие административного органа.

Вышеизложенные нормы – это необходимый минимум гарантий, обеспечивающих законность в администрировании. Мировой практике известны и иные процедурные гарантии прав частных лиц (граждан и юридических лиц) в администрировании.

Таким образом, сужая пределы административного усмотре-

Вставка №9.

Например, §25 Закона об административном производстве ФРГ от 25 мая 1976 г. предусматривает обязанность административного органа «оказывать содействие в представлении объяснений и подаче ходатайств, а также в их исправлении, если они были неправильно поданы по очевидному незнанию или недосмотру. При необходимости он информирует участников производства об их правах и обязанностях в административном производстве»³.

1. См., например, законодательство о лицензировании.

2. Само собой разумеется, что заявителя, по инициативе которого начато производство, уведомлять о возбуждении производства не нужно.

3. См.: Закон об административном производстве //Административно-процессуальное право Германии, пер. с немецкого, [В. Бергман, введ., сост.]. – М.: Волтерс Клувер, 2007, с.27

ния во всех ключевых вопросах администрирования, административные процедуры надежно подчиняют действия должностных лиц закону, делают административно–управленческий процесс более прозрачным, предсказуемым и подотчетным.

Исходя из всего вышеизложенного, сформулируем рабочее определение административной процедуры:

Административная процедура – установленные законом (об административных процедурах) или иными актами законодательства процессуальные правила, регламентирующие правоприменительную деятельность административных органов в отношении частных (физических или юридических) лиц в целях обеспечения законности, справедливости, подотчетности и единообразия администрирования, а также надлежащей правовой защищенности частных лиц в сфере государственного управления.

Административные процедуры находятся в тесной взаимосвязи с государственными услугами, вследствие чего необходимо прояснить вопрос концептуального соотношения двух институтов. Исходя из предложенного выше понятия государственных услуг, ясно, что они никак не исключают и не заменяют административные процедуры.

Государственные услуги – это по сути правовой режим осуществления публично значимых действий предоставляющего характера в сфере государственного управления. Административные процедуры – это тоже правовой режим в сфере государственного управления, но касающийся только администрирования, т.е. внешневластной деятельности административных органов по разрешению административных дел, причем как благоприятного, так и неблагоприятного для адресата характера, а также в порядке административного обжалования (т.е. не только предоставляющего управления). Значит, совпадение предметов двух институтов имеет место лишь в предоставляющей деятельности административных органов в отношении частных лиц. Иными словами, в тех случаях, когда государственные услуги оказываются административными органами¹ с использованием властных полномочий, они должны осуществляться с соблюдением административных процедур. В иных случаях вопрос соотношения не возникает. Заметим, что неблагоприятное администрирование (например, приостановление и аннулирование лицензии, разрешения) и юрисдикционная деятельность² (т.е. деятельность, связанная с рассмотрением и разрешением административно–правовых споров, рассмотрением жалоб и обращений) административных органов должны осуществляться по административной процедуре, но уже вне правового режима государственных услуг.

Таблица №2. Виды взаимодействия между государством и гражданами/бизнесом

№	Вид взаимодействия	Государственная услуга	Административная процедура
1.	Контрольные функции госорганов (проверки деятельности хозяйствующих субъектов, проверка счетчиков частных пользователей коммунальных услуг и т.п.)	Нет	Да
2.	Электронные государственные услуги	Да	Да, если они оказываются административными органами
3.	Государственные услуги информационно–справочного характера	Да	Да. Как правило, применяется упрощенная административная процедура
4.	Неблагоприятные административные акты (например, отмена разрешения)	Нет	Да
5.	Образовательные и медицинские услуги государственных учреждений	Да	Нет ³

1. Подробнее о понятии «административные органы» см. И.А. Хамедов, Л.Б. Хван, И.М. Цай Административное право Республики Узбекистан: Общая часть: Учебник. – Ташкент: Konsauditinform-Nashr, 2012. - С. 138-143.

2. <http://goo.gl/Hrrl5E>

3. Здесь не имеются в виду административные решения и действия, отнесенные к компетенции государственных образовательных или медицинских учреждений (например, зачисление в учебное заведение, государственное аттестационно-экзаменационное производство, выдача диплома или справки и т.д.), которые должны осуществляться по административной процедуре.

Глава 2. Методическое обеспечение реформы государственных услуг

Мировая практика реформирования государственных услуг выработала ряд эффективных инструментов, доказавших свою эффективность во многих странах, которые предприняли кардинальные реформы публичного сектора за последние три десятилетия. Речь идет о методиках совершенствования механизмов правового регулирования и государственного управления, таких как функциональный анализ, регуляторная гильотина, реинжиниринг деловых процессов и др., в целях повышения эффективности и качества государственных услуг. Большинство из этих инструментов по своей концептуальной сути относятся к NPM, но некоторые, такие как централизация и предоставление услуг в «единое окно», несут в себе черты пост-NPM подходов.

В настоящей главе мы рассмотрим наиболее эффективные методики, весьма полезные и подходящие для сферы государственного управления Узбекистана. Большинство из них уже проходят апробацию в нашей стране в рамках пилотных проектов, а некоторые уже официально внедряются в рамках приоритетных направлений административной реформы.

§1. Функциональный анализ

С начала XXI века в бывших социалистических странах в качестве инструмента оценки эффективности систем государственного управления и аналитического обеспечения подготовки и проведения административных реформ стал активно применяться так называемый функциональный анализ государственных органов. В его основе лежат техники и методики оптимизации систем управления крупных частных компаний, которые используют консалтинговые фирмы.

Международный опыт в сфере проведения административных реформ показывает успешность и преимущества применения функционального анализа и оценки потенциала (ФАОП) государственных органов. Так, функциональный анализ позволяет выявить в компетенции органа государственного управления избыточные, несвойственные, дублирующие, параллельные, нераспределенные, а также не востребуемые и устаревшие функции. Он позволяет лучше понять задачи и функции изучаемых государственных органов, выработать рекомендации по оптимизации их работы и структурной перестройке. Функциональный анализ дает более надежную основу для проведения административной реформы, чем традиционные методы реорганизации, ориентированные на сокращение численности госслужащих и экономию бюджетных расходов. В частности, отмечается возможность добиться оптимизации системы государственного управления и деятельности государственных органов в долгосрочном плане.

Такие важные процессы административного реформирования, как децентрализация и делегирование полномочий и функций на более низкий уровень управления также могут быть более успешными при использовании функционального анализа.

Обычно в ходе проведения функционального анализа органов государственного управления предполагается решить следующие задачи:

- определить роль и место изучаемого органа в системе государственного управления;
- уточнить задачи и функции органа и его подразделений, в том числе не зафиксированные в соответствующих нормативных актах;
- подготовить рекомендации по изменению нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность данного ведомства и его структурных подразделений в соответствии с уточненными функциями, включая уточнение целей, задач и функций изучаемого ведомства;
- подготовить рекомендации по оптимизации структуры управления, штатного расписания, характера и направлений деятельности обследуемого учреждения.

Такой подход дает возможность обоснованно подойти к вопросу сокращения функций органа управления, сбалансировать функции в соответствии с имеющимся управленческим и ресурсным потенциалом. Результатом реформирования станет не только сокращение размеров самих ведомств, включая количество государственных служащих (что приведет к экономии бюджетных средств), но и повышение эффективности функционирования как отдельных структур, так и системы государственного управления в целом.

При этом нужно понимать, что функциональный анализ – многоцелевой инструмент. Он может использоваться для анализа движения финансовых средств, определения качества организационной структуры, оценки прозрачности деятельности структурных подразделений, определения степени оптимальности распределения функций и нужности этих функций, а также для других целей. Поэтому для получения ожидаемого результата от процесса анализа следует прежде всего ясно определить его цели.

Функциональный анализ способен повысить эффективность преобразований в сфере государственного управления. Опыт многих стран показывает неэффективность реорганизации органов государственного управления без применения функционального анализа. В таком случае реорганизация обычно проводится на основании изучения функций, закрепленных в положении или другом документе о государственном органе управления. Первоначальный успех в виде сокращения дублирования с другими госорганами, снижения расходов и (что часто кажется самым важным) сокращения штата, через несколько лет сменяется увеличением расходов и персонала. При этом, качество предоставляемых государственных услуг и принимаемых управленческих решений сильно ухудшается. Причины такого результата реорганизации могут быть две. Во–первых, орган управления может выполнять функции, не закрепленные прямо в Положении о нем, но вытекающие из характера и сферы его деятельности. Во–вторых, процесс реформирования экономики и социальной сферы приводит к возникновению новых задач, которые трансформируются в новые функции. В результате объем работы возрастает и прошедший через сокращение персонал государственного ведомства не может с ней справиться. Вышестоящему органу приходится принимать решение об увеличении численности персонала и выделении дополнительных средств, но эти меры не всегда приводят к улучшению качества государственных услуг, а в ряде случаев сводят «на нет» положительные результаты реорганизации.

Функциональный анализ – незаменимый инструмент при проведении **децентрализации государственного управления**, которая «может рассматриваться в качестве целенаправленной системной деятельности по передаче полномочий и функций от вышестоящего исполнительного органа (республиканского и областного) нижестоящим исполнительным органам (областным, городским и районным)»¹. Перераспределение функций государственных органов от вышестоящих к нижестоящим позволяет улучшить качество предоставляемых ими услуг, снизить затраты времени и средств со стороны потребителей этих услуг, высвободить инициативу и повысить управленческий потенциал местных органов власти и управления, ликвидирует избыточные функции центрального аппарата и экономит государственные бюджетные средства.

Децентрализация деятельности исполнительно–распорядительных органов является важным условием создания системы государственного управления, основанной на принципах профессиональной компетентности и эффективности, когда задачи социально–экономического развития решаются своевременно и качественно, с учетом населения на местах и при минимальных затратах денежных средств и других ресурсов. Децентрализация – средство оптимального распределения функций, полномочий, ответственности и ресурсов между различными уровнями государственного управления.

Для Узбекистана применение функционального анализа актуально для обеспечения методологической основы как **реформирования центральных органов государственного управления**, так и для **проведения децентрализации всей системы государственного управления**.

1. Квартальный бюллетень проекта ПРООН «Поддержка системы местного управления: гражданское участие и партнерство». №1, 2011 г. С.2, www.lgsp.uz.

Функциональный анализ определяет эффективность деятельности органов государственной власти и управления по следующим критериям оценки функций:

- Наличие избыточных и несвойственных функций в компетенции государственного органа;
- Дублирование, параллельность и нераспределенность¹ функций;
- Эффективность исполнения государственных функций;
- Прозрачность системы принятия управленческих решений;
- Критерии и механизмы оперативного внутреннего контроля административной деятельности;
- Сложность административно–управленческих процессов;
- Доступность государственных услуг для населения и бизнеса;
- Барьеры для ведения бизнеса, связанные с функциональной структурой деятельности административных ведомств и иных органов исполнительной власти.

Проведение функционального анализа строится исходя из анализа функций, закрепленных в нормативно–правовых актах об органе государственного управления и реально осуществляемых функций, даже если они не прописаны в законодательстве. Анализ включает в себя типизацию функций, которая позволяет выявить смешение задач и функций, а также определить дисбаланс между функциями.

Выявление смешения задач и функций дает возможность уточнить объем решаемых госорганом задач, исходя из целей, которые ставятся перед ним, необходимости и достаточности заявленных функций для решения поставленных задач.

Определение дисбаланса между выполняемыми функциями позволяет дать рекомендации по реструктуризации госоргана в рамках ограниченного кадрового и ресурсного потенциала.

Функциональный анализ приносит пользу как конкретному учреждению, в котором проводится, так и системе государственного управления в целом. На основе результатов функционального анализа проводится реформирование функций и деятельности органов государственного управления с целью их совершенствования. С одной стороны, сокращение (укрупнение, передача, реорганизация) функций приведет к экономии бюджетных средств на содержание административных органов, улучшению организационно–управленческой структуры госоргана, ограничению государственного регулирования в частном секторе экономики, оптимизации внутриорганизационной и межведомственной координации, а также повышению прозрачности деятельности государственных служащих. С другой стороны, придание недостающих функций позволит органу управления лучше координировать работу подчиненных структур и собственных служащих, укреплять социальное партнерство с институтами гражданского общества и бизнесом для решения вопросов, входящих в его компетенцию, привлекать инвестиции в отрасль или на территорию, на которые распространяется ответственность данного органа управления.

В числе других выгод, которые может принести функциональный анализ, можно выделить следующие:

- Создание предпосылок для адаптации учреждения к новой стратегии управления, которая передается через методологию, семинары, интервью. Запуск процесса функционального анализа дает возможность представить для рассмотрения руководством государственного органа, где он осуществляется, новую управленческую концепцию и наилучшие управленческие практики.
- Повышение эффективности деятельности организации, благодаря усилению внимания отдельных государственных служащих к достижению ключевых управленческих целей и показателей и усилению условий ответственности и подотчетности, в которых действуют служащие.
- Повышение экономической эффективности организационных и управленческих процессов, благодаря обзору существующих процедур и введению наилучших способов коммуникации как внутри учреждения, так и с другими людьми. Из лучших способов коммуникации, существующих в сфере государственного управления и менеджмента могут быть выбраны наиболее под-

1. Отсутствие конкретных исполнителей.

ходящие для данного учреждения. Это поможет улучшить качество предоставляемых им услуг без того, чтобы увеличиться в размерах.

- Сокращение размеров и сферы деятельности государственных органов, путем рационализации организационных структур, посредством идентификации функций и услуг, которые могут быть коммерциализированы (переданы частному бизнесу), децентрализованы (переданы нижестоящим структурным подразделениям) или просто упразднены еще до того, как процесс сокращения бюджетных расходов заставит сделать это.

- Высвобождение финансовых и человеческих ресурсов путем устранения избыточных функций и их дублирования. Это явление может часто встречаться в государственных органах управления с широкими полномочиями по регулированию определенных сфер жизни общества.

- Построение организационной структуры в соответствии с выполняемыми функциями для минимизации затрат на их выполнение и получение (где это возможно) выгод от экономии на масштабе деятельности учреждения.

- Определение новых функций и компетенций государственных служащих, необходимых для достижения целей и задач, которые возникнут позже. Органы исполнительной власти всегда действуют в условиях изменяющихся факторов внешней среды: правовой, экономической политической. Их изменение может потребовать от госоргана достижения новых целей и решения новых задач, что в свою очередь потребует изменений структуры, функций, задач, обязанностей служащих количества и компетенции персонала.

- Внутриорганизационные консультации позволят лучше понять работу госоргана всем служащим и сформировать согласованную позицию в отношении предстоящих изменений, а руководству учреждения или вышестоящего органа управления выработать наиболее подходящий подход к реформированию государственного органа или его работы.

На основании результатов функционального анализа создается или изменяется система нормативных документов, регламентирующих деятельность органа государственного управления, начиная со стратегических и заканчивая должностными инструкциями служащих.

Далее приведем несколько примеров использования функционального анализа при проведении административных реформ в разных странах.

В 1994 году новое правительство **Канады** презентовало программу административной реформы, как «возможность начать все заново». В качестве инструмента реализации программы использовался функциональный анализ. Был организован процесс оценки всех государственных программ, осуществляемых центральными ведомствами. Государственные программы оценивались по следующим шести критериям:

- 1) общественный интерес;
- 2) роль правительства;
- 3) соответствие юрисдикции ведомства;
- 4) наличие внешних партнеров;
- 5) деловые принципы;
- 6) экономический эффект.

Правительство воздействовало на общественное мнение, доводя до общественности информацию об опасностях, связанных с отсутствием реформ и преимуществах от их проведения. Государственные служащие были с самого начала вовлечены в процесс подготовки функционального анализа и мотивированы путем создания ощущения необходимости реформы. Проводившиеся перед запуском функционального анализа переговоры центральных органов власти с представителями местных властей и других общественных институтов показали естественные возможности передачи части финансовых обязательств центральных государственных ведомств другим участникам политического процесса. В результате профицит государственного бюджета Канады увеличился с 3,9 млрд. долл. в 1995/96 финансовом году до 7,2 млрд. долл. в 1996/97 финансовом году.

В 1998–1999 годах на **Ямайке** был проведен диагностический функциональный анализ 19 правительственных агентств с целью модернизации их деятельности. Государственные органы для анализа выбирались правительством с учетом значимости оказываемых ими услуг. Диагностический анализ привел к следующим результатам:

- для каждого обследованного агентства разработан среднесрочный план модернизации;
- определен характер и рассчитаны время и стоимость каждого вида деятельности, осуществляемого этими агентствами;
- для каждого из агентств разработан среднесрочный (на 5 лет) финансовый план с указанием оценки поступлений, расходов и источников финансирования;
- подготовлен рамочный документ с указанием прав и обязанностей правительства и управляющих государственных агентств, распределением полномочий между правительством и агентствами.

В 1999–2000 годах правительство **Латвии** провело функциональный анализ на базе министерств сельского хозяйства, экономики и юстиции. Бюро по Реформе Государственного управления хотело выработать методологию, которая могла бы использоваться министерствами для определения степени необходимости их функций и связанных с ними учреждений. Министерство сельского хозяйства согласилось стать первым учреждением, в котором будет применена разработанная методология, прежде чем она будет внедрена в других секторах.

Центральный аппарат министерства и финансируемые из его бюджета подотчетные учреждения, включая образовательные, были обследованы в ходе этого обзора, хотя анализ не касался самофинансируемых рыболовецких предприятий и государственных лесоводческих хозяйств, которые рассматривались отдельно.

Методология была развита в партнерстве с международными и местными консультантами, вместе с рабочей группой министерства. Интервью проводились с более чем 100 заинтересованными лицами сектора, с использованием структурированного вопросника для того, чтобы идентифицировать существующие функции. Каждая функция тестировалась в рамках аналитической модели, ориентированной на потребителя, чтобы определить, как ее нужно выполнять. Проекты документов по результатам функционального анализа были рассмотрены на семинаре с участием руководителей подразделений, чтобы подготовить реалистичные рекомендации.

Результатом функционального анализа стали всесторонние идеи по отмене, рационализации, приватизации и передаче функций, осуществляемых Министерством сельского хозяйства и его подведомственными учреждениями. Вместе с тем были выработаны рекомендации в отношении того, как оставшиеся и новые функции могут быть структурированы в эффективные организационные единицы для работы в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В отчете было предложено изменить структуру центрального аппарата министерства для четкого разделения функций стратегического планирования и политики поддержки сельского хозяйства. В дополнение к этому было предложено объединить в рамках одной структуры функции стратегического планирования, институциональных реформ и интеграции в Европейский Союз в целях лучшей координации секторальной политики. Исполнение договоров должно контролироваться операционными директорами центрального аппарата министерства по каждому подсектору, чтобы усилить слабую ответственность за исполнение договорных обязательств со стороны подведомственных учреждений и предприятий.

Обследование выявило 161 самостоятельную функцию, из которых девять было рекомендовано приватизировать, сорок модернизировать и двенадцать передать в другие сектора. Эффект состоял в том, чтобы сократить количество финансируемых министерством штатных единиц с 8280 до 3196 позиций за счет приватизации или передачи 4891 позиции.

Предлагалось также чистое сокращение количества оставшихся в составе министерства штатных единиц на 6% вследствие внутренней реорганизации. Хорошо налаженная система принятия решений, усовершенствованные методы разработки и проведения аграрной политики

и внедрение и усиление ответственности для подведомственных учреждений – еще один не выразимый в цифрах результат применения функционального анализа. Последующая оценка показала, что реальный процесс реорганизации достаточно близко соответствовал рекомендациям, выработанным по итогам функционального анализа, хотя окончательная организационная структура Министерства сельского хозяйства находилась под влиянием этих рекомендаций, но не соответствовала им полностью.

В **Казахстане** функциональный анализ был предпринят как часть административной реформы. Толчком к ней послужило снижение бюджетных доходов в 1998 году и необходимость сократить расходы государственного бюджета на 1999 год.

Целями административной реформы были заявлены:

- приведение функций государства в соответствие с его целями в рыночной экономике, конституционными обязательствами и социальными приоритетами;
- упразднение всех несоответствующих функций;
- ограничение финансирования уровнем ресурсов, которые будут доступны в бюджете 1999 года.

Деятельность по функциональному анализу велась в рамках бюджетной комиссии, возглавляемой первым заместителем Премьер–министра. Это было эффективно с точки зрения координации работы всех заинтересованных ведомств, консультаций и снятия различных напряженностей и потенциальных конфликтов между ними. Технически, процесс, управляемый Министерством финансов, включал:

- систематический обзор функций всех учреждений, финансируемых из бюджета;
- классификация всех функций государственных учреждений на функции государственного управления и коммерческие услуги;
- подразделение всех коммерческих услуг на государственные услуги и конкурентные услуги;
- приватизация или передача конкурентных услуг небюджетным государственным предприятиям по контрактам с бюджетными учреждениями;
- упразднение освобожденных от функций государственных структур для создания и укомплектования штатом учреждений, оказывающих коммерческие услуги;
- внесение поправки в гражданский кодекс с целью определения различных типов государственных учреждений и облегчения передачи или приватизации конкурентных услуг;
- меры по консолидации внебюджетных доходов бюджетных учреждений в бюджет;
- специальные соглашения в секторах здравоохранения и образования, направленные на развитие конкуренции при оказании конкурентных услуг и максимальную легализацию взимаемых с потребителей формальных и неформальных платежей.

В качестве результатов административной реформы на основе проведенного функционального анализа было заявлено сокращение штатов на 23 762 позиций (25%) в аппаратах центральных исполнительных органов, 2 064 позиций в других бюджетных государственных учреждениях. Было предложено создать 302 783 позиций в 600 государственных предприятиях не финансируемых из государственного бюджета. Процесс реализации рекомендаций функционального анализа был эффективным в сочетании с новыми принципами формирования бюджета. Оптимизация центральных аппаратов исполнительных органов власти в целом прошла в соответствии с рекомендациями, сформулированными в результате функционального анализа. Изменение модели финансирования многих государственных программ и сокращение численности государственных служащих позволили добиться сокращения бюджетных расходов. Но расчет на внебюджетные государственные предприятия не оправдался. Оказывая коммерческие услуги, они накапливали долги. В конечном счете ответственность за эти долги лежит на правительстве, поскольку оно является собственником этих предприятий. Причем степень, до которой бюджет должен покрывать долги небюджетных государственных предприятий не определена.

Поэтому задача приватизации оказываемых государством коммерческих услуг так и осталась актуальной для Казахстана.

В первой половине 2000-х годов в **Кыргызской Республике** функциональному анализу различных типов подвергались все центральные органы государственного управления (включая Администрацию президента и Аппарат премьер-министра), а также многие государственные учреждения, находящиеся в подчинении центральных органов управления. В результате функционального анализа были определены роль и место каждого органа в системе государственного управления, задачи его деятельности. Анализ показал, что большая часть времени работников министерств приходилась на надзорные функции и функции предоставления услуг. В то же время, служащими центральных аппаратов министерств не достаточно времени и усилий уделялось выработке отраслевой политики. Кроме того, при выполнении вертикального анализа было выявлено значительное несоответствие задач и функций, заявленных в нормативных документах, фактической деятельности как на уровне министерств, так и, особенно, на уровне их структурных подразделений. По результатам анализа были сформулированы рекомендации о четком распределении функций между государственными органами, упразднении дублирующих функций, коммерциализации части государственных услуг, передаче функций между различными государственными органами управления. Но на стадии внедрения эти рекомендации не получили политической поддержки, поэтому конечными результатами функционального анализа стали только обсуждение и публикация итогового отчета.

По видам функциональный анализ подразделяется на горизонтальный, вертикальный и системный¹.

Горизонтальный функциональный анализ в основном сводится к выявлению дублирования между различными структурами государственного управления одного уровня или структурными подразделениями одного уровня внутри учреждения.

Вертикальный функциональный анализ включает в себя анализ отраслевых функций управления центрального аппарата, территориальных структур или иных подведомственных организаций, то есть тех функций, которые выполняются подразделениями нескольких уровней и являются основными для достижения целей отраслевой политики данного госоргана.

Системный анализ функций заключается в анализе общих для всех органов государственного управления функций типовых подразделений – кадровых служб, финансов, юридических служб и внутреннего контроля, то есть тех функций, которые считаются не основными, но в то же время без них не может существовать ни одна структура государственного управления.

Все виды функционального анализа дают основу для построения более оптимальной структуры органа государственного управления, перераспределения имеющихся кадровых и материальных ресурсов.

Общая схема функционального анализа выглядит следующим образом.

Функциональный анализ состоит из пяти **основных этапов**:

1 этап. **Выбор исследуемых органов государственного управления, целей и задач функционального анализа.**

2 этап. **Разработка методологии проведения функционального анализа.**

3 этап. **Сбор данных по выполняемым функциям, включая:**

- вид функции;
- организацию/ подразделение исполняющую функцию;
- способы выполнения функции;
- определение расходов на исполнение функции (зарплата сотрудников и другие расходы).

Сбор информации о функциях осуществляется путем анализа нормативных актов и других документов, отражающих функции учреждения, заполнения служащими письменных вопросников (анкетирование) и личные интервью с главами структурных подразделений.

1. Функциональный анализ государственных структур: методы и подходы. ПРООН, Бишкек, 2002. с. 8.

4 этап. **Анализ функций, чтобы оценить:**

- какие функции могут быть добавлены для поддержки, усиления эффективности и ответственности органа государственного управления;
- какие функции можно упразднить, приватизировать или передать другим секторам;
- какие функции можно консолидировать или децентрализовать в целях совершенствования доступа к услугам;
- какие функции могут быть рационализированы, включая региональную рационализацию;
- какие функции можно сократить в плане качества или объема, исходя из соответствующих приоритетов деятельности госоргана;
- какие функции могут быть усовершенствованы посредством сокращения звеньев управления или слияния подразделений, размер которых слишком малы, чтобы быть экономически эффективным.

5 этап. **Разработка и внедрение рекомендаций по структурной реорганизации:**

- проведение «круглых столов», обсуждений предварительных результатов функционального анализа с заинтересованными лицами и участниками функционального анализа;
- подготовка заключительного отчета;
- разработка и утверждение плана реализации рекомендаций по функциональному анализу;
- проведение обучающих семинаров для основных заинтересованных лиц, ведущих сотрудников изучаемого органа;
- мониторинг и оценка.

Следует отметить, что три последних пункта пятого этапа выходят за рамки собственно функционального анализа, но они должны обязательно следовать за ним, иначе потенциал функционального анализа в целях проведения административной реформы не будет реализован в полной мере, а средства усилия, затраченные на процедуру анализа, окажутся потраченными неэффективно.

По результатам функционального анализа функции, которые орган государственного управления исполнял до его проведения, ждет разная «судьба». Какие-то из них так и останутся за государственным органом в неизменном виде, другие будут разделены, консолидированы, децентрализованы, приватизированы или ликвидированы.

Принципы и критерии разделения функций и последующих действий в их отношении хорошо разработаны и применялись в разных странах¹.

Рекомендуется, чтобы функции следующих типов были **разделены**:

- функции формирования отраслевой политики и функции оказания государственных услуг. Следует создать такую организационную структуру, при которой политические функции исполняются центральным аппаратом, а оказание услуг осуществляется территориальными подразделениями или подчиненными структурами;
- регулятивные функции и функций оказания государственных услуг – для предотвращения конфликтов интересов и коррупции. В этих целях функции по разработке стандартов, относящиеся к политическим функциям, должны быть отделены от функций по контролю за качеством, относящихся к регулятивным функциям;
- функции поддержки, способствующие выполнению ключевых задач и функций и все другие функции.

Рекомендуется, чтобы были **децентрализованы** функции:

- оказания государственных услуг, за исключением тех, которые по своему характеру должны производиться и финансироваться центральным правительством и его уполномоченными органами – центральными органами государственного управления. К последним относятся национальная оборона, минимальные объемы услуг образования и здравоохранения, пенсионное

1. Recommendations for the Application of the Methodology for the Functional Review of Institutions accountable to the Government. – Republic of Lithuania, Vilnius, 2011 p. 71.

обеспечение и другие услуги, гарантированные конституцией и действующим законодательством. Другие государственные услуги должны производиться на местах и быть максимально приближены к потребителям, даже если они финансируются из республиканского бюджета;

- функции мониторинга и контроля, если речь идет о мониторинге и контроле работы подведомственных учреждений и территориальных структурных подразделений. При этом общие надзорные функции остаются за центральным аппаратом.

Функциональный анализ может выявить необходимость объединения, **консолидации** функций.

Горизонтальное объединение является критерием для устранения дублирования функций. Например, для того чтобы сконцентрировать ответственность и снизить затраты, следует сгруппировать схожие функции внутри одного структурного подразделения и схожие подразделения следует объединить в одно. Среди причин, по которым это следует сделать – мобилизация общих навыков и возможность экономии на масштабе при исполнении консолидированной функции.

Объединение обслуживающих и вспомогательных функций внутри министерств и ведомств является наиболее очевидным критерием при сокращении организаций. Объединение должно привести к сокращению расходов, укреплению взаимодействия между различными организациями и структурными единицами и содействовать более эффективному общегосударственному управлению. Этому должно способствовать внедрение системы контрактирования вспомогательных услуг на конкурсной основе при обеспечении координации процесса и мер по укреплению стабильности.

Многие функции, исполняемых в настоящее время органами государственного управления, могут быть переданы субъектам частного бизнеса или гражданского общества. Такая передача функций может осуществляться в форме государственно–частного партнерства или в форме приватизации. При этом должны учитываться следующие обстоятельства.

Во–первых, у государства есть обязанность обеспечивать гарантированный Конституцией и законодательством набор услуг. Если передав функцию частному сектору, государство сможет гарантировать, что она будет выполняться с надлежащим качеством, то она вполне может быть передана.

Во–вторых, государственные органы обычно являются монополистами в оказании государственных услуг (во избежание дублирования функций). Но когда функция делегируется в негосударственный сектор, возникает потребность в создании конкурентной среды, т.е. необходимо обеспечить, чтобы на рыночной основе эту функцию исполняли несколько хозяйствующих субъектов. Только если создание конкурентной среды возможно, следует ставить вопрос о передаче государственной услуги частному сектору.

В–третьих, передача функции не равнозначна ее полной приватизации, подразумевающей исключение из сферы ведения государства. Государственная услуга может предоставляться негосударственным учреждением, но финансироваться за счет бюджетных средств. Однако, если нет уверенности, что переданная функция будет выполняться качественно, то лучше пока не передавать ее частному бизнесу или «третьему сектору».

Одна из целей функционального анализа – выявить функции, подлежащие **упразднению**. Упразднены должны быть функции:

- не востребуемые и устаревшие;
- нечетко описанные;
- когда функции определены, но задачи к исполнению неясно поставлены или не отвечают существующим потребностям;
- когда трудно определить зависимость между вложенными для выполнения функции ресурсами и полученными результатами;
- функции с неоправданно высоким уровнем затрат по отношению к результату;
- функции, выполнение которых не соответствует принципам рыночной экономики.

Все эти результаты, за исключением выявления дублирования в «горизонтальных» подраз-

делениях, позволяют получить только вертикальный и горизонтальный функциональный анализ.

Но иногда возникает потребность проанализировать, как выполняются в данном государственном органе функции общие для всех подобных структур. Общими для всех органов государственного управления являются функции поддержки их деятельности. К ним относятся:

- финансовое управление;
- кадровое управление;
- юридическое управление;
- отдел организации государственных закупок;
- отдел информационно – коммуникационных технологий;
- другие управления, отделы и службы, без которых функционирование современной управленческой структуры невозможно.

Исследование эффективности выполнения государственных органов функций, общих для всей системы государственного управления, проводится на основе системного функционального анализа. Этот тип анализа называется «системным» не потому, что охватывает всю систему деятельности госоргана, а потому, что сосредотачивается на функциях общих для всей системы государственного управления.

Системный функциональный анализ дает возможность собрать информацию об управлении деятельностью органа государственного управления на горизонтальном уровне. Он обеспечивает возможность проведения сравнительного анализа выполнения этих функций обследуемым госорганом по сравнению с другими подобными учреждениями, так как каждое из них исполняет эти функции. Наконец, системный функциональный анализ позволяет выработать рекомендации по совершенствованию деятельности поддерживающих служб, их возможной реорганизации и оптимизации.

Методы сбора информации при системном функциональном анализе не отличаются от других типов анализа: изучение нормативной базы, анкетирование сотрудников обследуемых подразделений и интервьюирование их руководителей и ключевых работников.

§2. Регуляторная гильотина

Правительства повсеместно сталкиваются с нелегкой задачей пересмотра и совершенствования громадного массива актов законодательства и административных формальностей – очень часто исчисляемых тысячами, и даже десятками тысяч – накопленных десятилетиями. Большое количество правовых норм со временем устаревают, они больше не способствуют защите публичных и частных интересов и могут тормозить экономический рост.

Метод современной «регуляторной гильотины» был разработан компанией «Джейкобс, Кордова и Партнеры»¹ для решения этой задачи, на основе успешного опыта таких стран ОЭСР как Швеция и Южная Корея. Эта тщательно структурированная технология была апробирована и усовершенствована более чем в десяти странах. **(см. также Таблицу №3)**

Вопрос, который была призвана решить разработка регуляторной гильотины в 2004–м году, был следующий: как могут правительства быстро и дешево пересмотреть и упростить сотни или тысячи устаревших актов законодательства, используя современные научные методы и при полноценном участии гражданского общества?

С момента разработки, регуляторная гильотина была использована для отмены и упрощения около 25,000 законов и иных регуляций более чем в десятке стран, обеспечив ежегодно \$8 миллиардов экономии в расходах для бизнеса, а также возврат средств потраченных на нее в соотношении 3,000 к 1 в течении 10–и лет.

Предварительная оценка выгод от реформ путем регуляторной гильотины в некоторых странах показывает значительные экономические выгоды для бизнеса. Так, в Хорватии регуляторные реформы проводились в 2006 году и были завершены всего за 9 месяцев. При этом, фактически

1. Термин «регуляторная гильотина» является торговой маркой компании «Джейкобс, Кордова и Партнеры»

был достигнут эффект по сокращению расходов бизнеса на общую сумму \$65,6 млн. долл. (или 0,13% от ВВП) в год.

Таблица №3. Результаты «регуляторной гильотины» в некоторых зарубежных странах

Страны (срок реформы)	Цель	Количество регуляций ¹ до реформы	%устраненных регуляций	%упрощенных регуляций	Экономическая выгода от реформы*
Хорватия (9 месяцев)	Бизнес регуляции	1 451	15%	10%	Сокращение расходов на \$65,6 млн. в год или 0,13% от ВВП (фактически достигнуто)
Сербия	Процедуры, включая на местном уровне	–	–	–	\$ 106 млн. (включая рекомендаций, полученных на местном уровне и осуществленных на национальном)
Вьетнам (3 года)	Все процедуры на всех уровнях правительства	5 421	8.8%	77%	Сокращение расходов оценено в \$1,4 млрд. в год (после полного осуществления рекомендаций) свыше 1 млн. новых рабочих мест. Сокращение расходов бизнеса: +4,4% от ВВП/10 лет (\$36,5 млрд. доп. ПИИ за 5 лет)
Кения (18 месяцев)	Лицензии и сборы	1 315	24%	29%	Сокращение расходов бизнеса оценено в \$146 млн. в год, или 0,06% от ВВП
Грузия	Лицензии и разрешительные процедуры	909	85% (осталось 137 ед.)	–	Количество лицензий и разрешительных процедур сократилось более чем в 6 раз – с 909 до 137 ед. Снижение количества государственных служащих, в т.ч. путем сокращения «полевых» работников (налоговые офицеры, сотрудники ГАИ и т.д.). Так, до проведения реформ только в системе Центрального банка работали 800 сотрудников в 8 филиалах, после реформ остались только 1 головной офис и 300 сотрудников, оборот банковской системы увеличился в 10–15 раз.

Источники: *Jacobs, Cordova&Associates – international leaders in regulatory reform <http://regulatoryreform.com/> (оценка экономической выгоды осуществлена специалистами компании). Материалы международной конференции NISPAСее, 20 мая 2015 г. (г.Тбилиси, Грузия)*

Регуляторная гильотина – это упорядоченное, прозрачное, быстрое и дешевое средство для подсчета и быстрого пересмотра большого количества нормативно–правовых актов через призму четких научных критериев надлежащего регулирования и устранения тех, которые больше не нужны. Результатом является экономически значимое сокращение регулятивных издержек для бизнеса, как по всем аспектам бизнес среды, так и на уровне отдельных секторов экономики или сфер, таких как лицензирование.

Основные принципы регуляторной гильотины:

- Любой нормативно–правовой акт, необоснованный с точки зрения закона и стратегических целей государственной экономической политики, должен быть отменен.
- Любой нормативно–правовой акт, который основан на законе и необходим с точки зрения стратегических целей государственной экономической политики, но не является благоприятным для бизнеса, должен быть максимально упрощен.

Регуляторная гильотина должна иметь сильную политическую поддержку на самом высо-

1. Под регуляцией имеется в виду «санкционированное воздействие на деятельность бизнеса, закрепленное в нормативно-правовых актах и иных документах».

ком правительственном уровне. Как правило, процесс инвентаризации и пересмотра законодательства управляется небольшим квалифицированным подразделением, специально созданным для решения задач реформы на центральном уровне правительства. Подразделения NitroRez в Хорватии, Проекта 30 во Вьетнаме и рабочий комитет по регуляторной реформе для бизнеса в Кении – являются хорошими примерами подобных структур.

Алгоритм процесса реформы представлен ниже:

- Правительство быстро осуществляет учет всех актов законодательства и административных формальностей прямо или косвенно влияющих на бизнес. На основе реестра создается база данных. Во многих странах эти базы данных стали первыми целостными реестрами нормативно–правовых актов, что само по себе уже было большим достижением.

- Каждая норма или административная процедура оценивается 3 раза – 1) государственными служащими в министерствах, 2) представителями бизнеса, и 3) центральным аппаратом реформы.

- Каждая норма или административная процедура проходит через простые фильтры, объединенные в форме контрольного листа:

- Законна ли она?
- Необходима ли она?
- Благоприятна ли она для бизнеса?
- Необходимы ли и обоснованы ли платежи и сборы?

- После пересмотра, каждая норма или административная процедура распределяется в одну из трех категорий: сохранить, упростить или отменить.

- Кабинет министров и Парламент, посредством многостороннего процесса, предпринимают необходимые шаги для устранения ненужных и упрощения запутанных нормативно–правовых актов.

- Оставшиеся в результате реформы нормы и административные процедуры помещаются в постоянно действующий реестр, посредством которого пользователи могут найти нужную информацию, загрузить необходимые формы и подать заявки на получение разрешений. Данный реестр может послужить базой для создания центров «одного окна», если имеется такое желание.

- Длительность реформы от 18 до 30 месяцев.

Совместно с хорватской консультационной фирмой Сенсе Консалт (Sense Consult), компания «Джейкобс, Кордова и Партнеры» разработала программное обеспечение, называемое элГильотина™, которая помогает правительствам эффективно управлять меж–министерской регуляторной реформой, пересматривающей множество лицензий и с большим количеством участников, обеспечивает коммуникационный канал для обратной связи с бизнесом о отдельных лицензиях, а также создает базу для государственного электронного реестра (элРеестр) лицензий с открытым интернет доступом для бизнеса.

Регуляторная гильотина почти никогда не является завершением реформ, поскольку достижения упрощения легко могут быть размыты новыми нормами и процедурами. Большинство правительств продолжили гильотину внедрением систем оценки воздействия актов законодательства (COBA3) и другими инструментами реформирования регуляторной политики.

Каковы же основные результаты регуляторной гильотины?

Гильотина устраняет и упрощает большое количество нормативно–правовых актов за короткий промежуток времени и сравнительно без больших затрат, позволяя сфокусировать внимание государства на тех институтах, которые действительно необходимы для решения актуальных задач государственной политики, например, по улучшению деловой среды в стране.

Если гильотина успешна, то издержки и риски ведения бизнеса в национальной экономике будут значительно сокращены, что приведет к повышению конкурентоспособности, инвестиций и созданию новых рабочих мест. Южная Корея, 11–ая в рейтинге крупнейших экономик мира

страна, в течении 11 месяцев пересмотрела 11,000 регуляций и отменила порядка 50% последних, в результате чего планируется создание 1-ого миллиона новых рабочих мест и привлечение \$36 миллиарда прямых иностранных инвестиций (из-за более низких барьеров входа на рынок и меньших издержек связанных с регулированием для бизнеса).

§3. Реинжиниринг административных процессов

Одной из методик кардинального реформирования механизма предоставления государственных услуг, которая успешно использовалась в зарубежных странах, в частности в связи с политикой электронизации государственного управления, является реинжиниринг деловых (в настоящих методических рекомендациях мы используем также термин «административных») процессов.

Реинжиниринг административных процессов – это комплекс мероприятий по фундаментальному переосмыслению и перепроектированию административно–управленческих процессов организации в целях улучшения общих показателей ее эффективности.

Реинжиниринг позволяет многократно повысить эффективность деятельности административных органов в короткие сроки и максимизировать пользу от применения современных информационно–коммуникационных технологий. Концепцию реинжиниринга в современный менеджмент впервые ввел Майкл Хаммер, профессор Массачусетского технологического института¹ в начале 1990–х годов. Реинжиниринг успешно применялся в крупнейших компаниях мира и банковском секторе, прежде чем стал активно использоваться в административных реформах.

В отличие от других технологий административной реформы, реинжиниринг направлен на решение более «узких» и «точечных» задач. Так, объектом функционального анализа являются функции и задачи государственных органов, метода «регуляторной гильотины» – регуляторная политика государства, а реинжиниринга – административно–управленческие процессы соответствующих органов и организаций.

Административно–управленческие процессы лежат в основе механизма государственных услуг. Это значит, что всякая государственная услуга оказывается посредством определенных административно–управленческих процессов, осуществляемых государственным органом или иной организацией–поставщиком. И эти процессы могут быть выстроены более или менее эффективно. Реинжиниринг – это способ выстроить административно–управленческие процессы максимально эффективно, что должно обеспечить качественные государственные услуги при минимальных издержках.

Если функциональный анализ определяет **«что следует делать»** государственным органам, то реинжиниринг наиболее полезен в разработке механизма **«как это следует делать»**. Наилучшим подходом будет до принятия решения пореинжинирингу тех или иных государственных услуг провести функциональный анализ деятельности министерств и ведомств, с последующим запуском технологии «регуляторной гильотины» для исключения излишней административной нагрузки как для населения и бизнеса, так и для самих сотрудников государственных органов. Полноценный анализ функций государственных органов, а также применение регуляторной гильотины являются трудоёмкой задачей и предполагают изучение не только нормативно–правовых актов, но и реальной практики деятельности организации, чтобы выявить не прописанные в законодательных актах функции и задачи государственных органов. Регуляторные реформы по сути позволяют избавиться от услуг, не представляющих ценность для населения и бизнеса,

1.http://en.wikipedia.org/wiki/Business_process_reengineering#Reengineering_Work:_Don.27t_Automate.2C_Obliterate.2C_1990

таких как получение различных видов справок. Вместе с тем, успешное применение реинжиниринга на начальном этапе, в дальнейшем может стать локомотивом проведения более масштабных и глубоких административных реформ в государственном управлении.

Рисунок №1. Последовательность проведения реформы системы государственного управления



Реинжиниринг показал хорошие результаты и во многих развитых странах, в частности в Германии (разрешение на строительство), Италии (регистрация легковых авто), Южной Корее (социальные услуги, финансовые услуги, государственные закупки), Сингапуре (жилищное строительство, здравоохранение), Бельгии, Саудовской Аравии (услуги местных органов власти).

Вставка №10. Зарубежный опыт по реинжинирингу порядка оказания государственных услуг.

Сингапур

В 1960 году не более 9% населения Сингапура были обеспечены государственным жильём, и большая часть населения проживала в густонаселённых районах, не отвечающих требованиям санитарии. В конце 90-х ситуация кардинально изменилась: были построены свыше 730 тыс. квартир, 50 тыс. коммерческих и промышленных зданий, 500 тыс. парковок для авто и около 90% населения уже были обеспечены квартирами, которые были построены в рамках реализации проектов HDB – Совета по развитию жилищных условий (House Development Board – создан в 1960 г.). Но была проблема с управлением, так как уполномоченный орган HDB не справлялся с задачами предоставления эксплуатационных, коммунальных, финансовых и других соответствующих услуг для населения.

Советом по развитию жилищных условий (HDB) была организована группа по изучению процессов услуг по трем основным направлениям: 1) финансовые услуги, в том числе ипотечное кредитование; 2) услуги аренды; 3) эксплуатационные и коммунальные услуги.

По каждому из вышеуказанных направлений были изучены процессы и исключены ненужные действия. Процессный анализ и реинжиниринг продолжался целый год. По итогам изучения ежеквартально рабочая группа во главе HDB анализировала возможности и требования к ИС и БД. Была построена новая архитектура услуг и новая организационная структура для улучшения процессов предоставления услуги. Период внедрения результатов реинжиниринга планировался на 18 месяцев, однако для внедрения хватило 1 года.

В результате реинжиниринга улучшилось как качество предоставления услуг, так и эффективность организаций, участвующих в предоставлении данных услуг. В частности, рабочее время на рассмотрение запросов граждан сократилось на 46%, количество ежедневно обрабатываемых в агентствах документов – на 35%, а количество запрашиваемых документов – на 21%.

Южная Корея

До 2010 года в Республике Корея отсутствовала единая координация в сфере оказания свыше 290 социальных услуг и выплат, которые предоставлялись 17 министерствами и ведомствами. При этом отсутствовала единая информационная система, и каждое ведомство самостоятельно осуществляло сбор данных, что часто приводило к дублированию информации, возникновению расхождений и многочисленных ошибок. Для получения определенных видов пособий граждане были вынуждены лично обращаться в государственные органы и сдавать до 37 видов различных документов, а средний срок выдачи разрешений составлял 60 дней.

По инициативе Президента Ли Мён Бака, в 2008 году была начата работа по созданию информационной системы по социальной защите (The Social Security Information System). С 2009 по 2013 гг. было проведено кардинальное реформирование данной сферы с применением реинжиниринга бизнес-процессов по всем 17 ведомствам и 292 услугам. Суммарные затраты на проведение реинжиниринга и запуск информационной системы составили 54 млн. долл. США.

В результате, средние сроки получения гражданами социальных услуг сократились с 60 до 12,8 дней. Количество запрашиваемой информации и документов также резко сократилось, так как большая часть информации стала получаться органами самостоятельно в рамках межведомственного взаимодействия. Из 14 млн. получателей различных социальных пособий и выплат 170,000 получателей (или 1,2%) были дисквалифицированы в результате проведения инвентаризации и получения более точной информации, что позволило сэкономить значительные бюджетные средства.

Италия

В 2000-е годы в Италии было свыше 40 млн. автотранспортных средств, что означало около 700 автомобилей на 1000 жителей страны. В стране действовало свыше 8 тыс. автодилеров и два агентства, которые были уполномочены ежегодно работать с документами по автотранспортным средствам: 1) Автомобильный клуб Италии – ACI, ответственный орган за ведение государственного реестра владельцев автотранспортных средств; 2) Департамент земельного транспорта Министерства инфраструктуры и транспорта Италии – ответственный орган за регулирование отрасли и определение технических требований передвижения автотранспортных средств.

Основные проблемные вопросы заключались в том, что граждане были вынуждены по несколько раз посещать эти учреждения при смене владельцев и регистрации новых автотранспортных средств, БД обеих ведомств не были связаны друг с другом, граждане могли обращаться только в территориальные учреждения по месту проживания.

По инициативе двух ведомств – ACI и Департамента земельного транспорта Министерства инфраструктуры и транспорта, были реализованы комплексные мероприятия по реинжинирингу бизнес-процессов услуги по регистрации автотранспортных средств. Для нужд обоих ведомств была создана единая информационная система и платформа по обмену информацией, ведомственные БД были интегрированы. Кроме того, в рамках мероприятий по реинжинирингу были полностью пересмотрены правила и правовые регламенты предоставления услуги, в том числе для территориальных подразделений ACI. Для предоставления качественных услуг были проведены тренинги для около 9000 пользователей системы, в том числе для местных офисов ACI и Министерства инфраструктуры и транспорта, а также автодилеров. В декабре 2002 года разработка и внедрение информационной системы были завершены на территориальном уровне.

Если раньше граждане были вынуждены обращаться в личном порядке, то после реинжиниринга в этом отпала необходимость – все процедуры, включая оплату за услуги по регистрации, можно было осуществлять онлайн. Реинжиниринг услуги предоставил колоссальные возможности по экономии рабочего времени административных органов – около 8,2 млн. рабочих часов для всех учреждений. Была оценена также сумма экономии средств от снижения потребления топлива автотранспортными средствами (в результате снижения посещений различных учреждений, расположенных в различных регионах), которая составила 25 млн. евро в год.

Источники: UN Public service awards
https://publicadministration.un.org/unpsa/Public_NominationProfilev2014.aspx?id=2883
 Decision Support Systems Laboratory, NTUA, Business Process Reengineering 2013 – BPR Cases

Так, реинжиниринг сферы социальных услуг в Южной Корее был признан со стороны ООН одним из наиболее успешных опытов по совершенствованию бизнес-процессов государственных услуг и удостоен награды «лучшая государственная услуга» в 2014 году (см. вставку №10).

С усилением влияния глобализации и демократизации, реинжиниринг государственных услуг

становится одним из основных инструментов административных реформ также и в постсоветских странах в рамках реализации программ электронного правительства.

В частности, в **Казахстане** за последние годы успешно реализовано несколько проектов по усовершенствованию порядка оказания государственных услуг, о чем свидетельствует высокий рейтинг данной страны по индексу развития электронного правительства ООН (28—е место в 2014 году). Масштабные реформы по модернизации государственных услуг проводились в Казахстане с 2007 года. Совершенствование порядка оказания государственных услуг осуществлялось до начала внедрения большинства электронных услуг, количество которых на сегодня превышает 800. В результате, только за 2010—2014 годы выявленные нарушения сроков оказания услуг снизились с 500 тыс. до 16 тыс. фактов (т.е. более чем в 30 раз). Центры обслуживания населения (ЦОН) оказывают услуги по принципу «единого окна». Начиная с 2013 года через ЦОНЫ Казахстана была запущена услуга по регистрации автотранспортных средств. В результате реинжиниринга данной услуги, затрачиваемое время на регистрацию авто было сокращено с 6 до 2 часов.

Мировая практика административных реформ выработала ряд **принципов успешного применения реинжиниринга административных процессов:**

Политическая воля.

Искусственно создаваемые препятствия или другие действия руководителей и сотрудников административных органов, направленные на ограничение мероприятий по реинжинирингу административных процессов, могут стать серьезным препятствием при модернизации государственных услуг. В этой связи, для проведения реинжиниринга в административных органах «сверху вниз» решающим фактором является политическое решение и воля высшего руководства.

Эффективность во имя общего блага. В отличие от коммерческих структур, которые преследуют цель максимизации прибыли от реинжиниринга, государственные органы должны стремиться к повышению эффективности и полезности предоставляемых государственных услуг для общества в целом. Реинжиниринг позволяет повысить эффективность как для государственных органов, так и пользователей услуг (население, субъекты предпринимательства).

Определение приоритетных услуг.

Как любые другие виды реформ в госуправлении, проведение реинжиниринга в министерствах и ведомствах потребует значительные финансовые, временные затраты и человеческие ресурсы.

На практике разработка и внедрение электронных услуг непосредственно связано со значительными инвестиционными вложениями, а развивающиеся страны, как правило имеют ограниченный бюджет на развитие электронного правительства. В этой связи, в качестве объекта реинжиниринга целесообразно определять конкретные виды услуг в качестве приоритетных государственных услуг, которые будут оказываться в электронном виде или по принципу «единое окно».

В качестве приоритетных услуг, следует выбирать в первую очередь наиболее востребованные для населения и субъектов предпринимательства государственные услуги, направленные на решение социально—экономических задач и развитие бизнеса.

Удобство для пользователей. Данный принцип подразумевает, что реинжиниринг должен исходить из соображений удобства для пользователей услуг.

Для того, чтобы пользователи имели доступ к услугам государственных органов, должна быть внедрена система многоканальных услуг, т.е. альтернативные каналы доступа к государственным услугам (через мобильные телефоны, СМС оповещения и т.д.).

Тогда как развивающиеся страны стараются только внедрять онлайн услуги, в развитых странах уже начали реализовывать концепцию «проактивных» онлайн услуг, т.е. услуг, которые не ожидают запроса от потребителя (например, после рождения ребенка он автоматически ста-

виться в очередь в детский сад и школу, и от родителей не требуется дополнительных действий).

Внимание процессам, а не функциям. В большинстве случаев в государственных органах каждое структурное подразделение занято только своими функциями, а конечный результат не интересует никого кроме руководства. При этом, если каждое подразделение занимается определенной частью поставленной задачи, то оно может не иметь достаточной информации о текущей деятельности других подразделений, и в результате слабой общей координации деятельности организации могут возникать недостатки в определенных процессах.

Поэтому реинжиниринг сосредотачивается на процессах, а не на функциях. Реинжиниринг административных процессов также предусматривает внедрение механизмов целостного контроля процессов, а также обеспечивает заинтересованность всех структурных подразделений в достижении конечного результата.

Делегирование и децентрализация. Проведение реинжиниринга зачастую связано с делегированием полномочий и функций от центрального аппарата к территориальным подразделениям и подведомственным организациям. Кроме этого, административные органы могут передавать определенные задачи другим организациям путем аутсорсинга (концепция аутсорсинга более подробно изложена ниже).

Информационно – коммуникационные технологии дают высокие положительные результаты только тогда, когда применяются в новых процессах, созданных с помощью реинжиниринга административных процессов. Результаты реинжиниринга административных процессов могут быть значительно улучшены с помощью ИКТ, однако автоматизация неэффективных процессов с помощью ИКТ не имеет ничего общего с реинжинирингом.

Автоматизация неэффективных процессов способствует облегчению определенных задач в краткосрочном периоде, однако это не только не создает достаточных удобств для пользователей, но и консервирует недостатки устаревшей системы. Поэтому, информационно – коммуникационные технологии должны применяться только после создания новых процессов с помощью реинжиниринга.

Всесторонний учет факторов. При изучении проблемных вопросов предоставления государственных услуг необходимо обращать внимание на глубокий анализ всех факторов, в том числе на изучение внутренней и внешней среды. Как известно, на сегодняшний день, в предоставлении некоторых видов государственных услуг участвуют два или несколько административных органов. Поэтому, требуется изучение всех административных процессов во всех административных органах, задействованных в процессе предоставления определенной услуги. Кроме того, целесообразным является проведение опроса самих пользователей государственных услуг при проведении мероприятий по реинжинирингу.

Необходимость проведения реинжиниринга административных процессов в первую очередь обуславливается неэффективностью существующих систем административных органов по предоставлению государственных услуг. Признаки, указывающие на необходимость реинжиниринга очевидны:

- неудовлетворительные сроки оказания государственной услуги;
- неудовлетворительное качество услуги;
- чрезмерная плата за услуги;
- большое количество и объем запрашиваемой информации;
- чрезмерное количество рассматриваемых инстанций и посещаемых организаций;
- сложность процессов согласований;
- чрезмерно высокие ресурсные затраты оказания услуги;
- сложность процедур оказания услуги;
- постоянная необходимость в привлечении дополнительных кадровых ресурсов;
- снижение эффективности деятельности административных органов;
- наличие множества бюрократических барьеров;

- наличие коррупционных факторов и среды;
- отсутствие прозрачности в процессах и отчетности;
- отсутствие механизмов/методов оценки;
- наличие большого количества жалоб и возражений;
- большое количество правонарушений в процессе оказания услуги;
- нерешенность системных проблем.

Следует отметить, что принятие решения по реинжинирингу должно исходить от высшего руководства. Менеджеры среднего звена в большинстве случаев будут препятствовать проведению реинжиниринга, так как не желают кардинальных перемен.

Целями реинжиниринга административных процессов являются:

- снижение административного бремени населения и предпринимателей, в том числе снижение временных и ресурсных затрат, сокращение количества и упрощение процессов;
- повышение эффективности, оперативности и эластичности государственных органов и государственных служащих с учетом изменчивых требований потребителей;
- обеспечение государственной защиты интересов населения и предпринимателей, а также удовлетворение потребностей и нужд по государственным услугам;
- расширение доступа к пользованию государственными услугами для населения и предпринимателей;
- обеспечение открытости и прозрачности в государственном управлении;
- совершенствование законодательства и устранение коррупционных факторов;
- установление конкретных границ ответственности и обязательств государственных служащих, разработка и внедрение в практику эффективных методов оценки их деятельности;
- внедрение современных и инновационных методов государственного управления с применением средств ИКТ.

Однозначно, достижение вышеперечисленных целей подразумевает реализацию ряда задач реинжиниринга, которые можно разделить на три основные группы:

а) правовые задачи. Реинжиниринг административных процессов предусматривает решение задач, связанных с внесением изменений и дополнений в действующие нормативно–правовые акты, при необходимости разработку новых нормативно–правовых актов. Решение правовых задач, в основном предусматривает:

- сокращение и облегчение процессов по количеству, срокам и ресурсным затратам;
- исключение этапов, которые не требуют принятия решения и не вносят дополнительный вклад в конечный результат;
- сокращение количества подаваемых документов для пользователей государственных услуг;
- внедрение норм прямого действия, исключение повторяющихся и ссылочных норм в законодательстве;
- исключение излишних бюрократических барьеров и коррупционных факторов;
- усовершенствование и модернизация законодательства.

Заметим, что правовые задачи реинжиниринга в значительной мере подразумевают совершенствование административных процедур;

б) организационно–технологические задачи кроме решения задач, связанных с определением источников финансирования, включают следующее:

- разработка необходимых программных средств и решений;
- совершенствование инфраструктуры ИКТ (в том числе, call центров);
- снижение (оптимизация) расходов государственного бюджета при предоставлении государственных услуг;
- реформирование стратегий, технологий, административных и операционных процессов, для создания удобств пользователям услуг;

- изменение организационной структуры в административных органах;
- другие организационные задачи;

в) задачи, связанные с развитием человеческих ресурсов. Для организации эффективного функционирования новых процессов, созданных путем реинжиниринга административных процессов, необходимо обеспечить административные органы высококвалифицированными кадрами. Поэтому, необходимо на постоянной основе организовывать учебные курсы и тренинги, а также повышать квалификацию государственных служащих по пользованию средств ИКТ и программных обеспечений в процессе предоставления услуг населению и предпринимателям.

Реинжиниринг административных процессов не ограничивается лишь вышеперечисленными задачами, так как на практике исходя из реальной ситуации могут появляться дополнительные задачи.

Как свидетельствует зарубежная практика, реинжиниринг административных процессов обычно нацелен на устранение излишних шагов, практик и процессов. При этом, как правило, стремятся к:

- отказу от практики повторного внесения, передачи, обмена, резервирования больших объемов данных, которые не используются в обработке, а также не вносят какую-либо ценность в окончательный результат (или процесс принятия решения) путем унификации документированной информации, а также развития межведомственного электронного информационного взаимодействия;

- недопущению повторного осуществления одинаковых задач на разных этапах, требования документов и информации, имеющейся в других государственных органах; (согласно Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка оказания государственных услуг субъектам предпринимательства» от 31 декабря 2014 г. №377, при оказании государственных услуг, государственные органы не вправе требовать от субъектов предпринимательства предоставления документов и сведений, имеющих в других государственных органах, в том числе справок об отсутствии налоговой задолженности или задолженности по коммунальным платежам, копий учредительных документов субъекта предпринимательства, лицензий и документов разрешительного характера);

- прекращению деятельности структурных подразделений, должностей и служебных обязанностей, конечный результат которых является неопределенным, неточным или логически безосновательным (исключение излишнего визирования документов, этапов согласования, которые не влияют на принятие решения);

- мобилизации излишнего, бесполезного инвентаря, резерва материально-технических ресурсов и активов на реализацию других потенциальных проектов (в результате оптимизации, освободившиеся активы и ресурсы могут быть направлены на укрепление потенциала государственных органов);

- гармонизации, объединению, оптимизации или сокращению целей, задач, функций и компетенций.

Теперь следует остановиться на основных **методах реинжиниринга административных процессов**¹:

Горизонтальное сжатие процесса – объединение нескольких работ в одну.

При традиционном способе ведения дел процессы представляются в виде сборочного конвейера, где каждый рабочий выполняет свои назначенные задачи при соблюдении определенных условий. То есть, деятельность всех структурных подразделений имеет тесную линейную взаимосвязь. Метод горизонтального сжатия процессов может быть осуществлен путем объединения административных процессов нескольких отделов или организаций.

1. Данные методы были собраны из различных источников, в том числе из научных трудов в сфере реинжиниринга бизнес процессов Майкла Хаммера, Лизы Хершман, Хаймур Э.Г., Алексея Шестопова, Виктора Силича и др. С последующей адаптацией для применения их в органах государственного и хозяйственного управления

В качестве примера можно привести государственную услугу выдачи субъектам предпринимательства справок по ИНН.

При традиционном способе ведения дел, ранее граждане в личном порядке обращались в районную ГНИ, где по крайней мере 2–3 сотрудника тратили рабочее время обрабатывая запрос гражданина и выдавали справку по ИНН в течении 3 рабочих дней. Длительность процесса обуславливалась тем, что обращение заявителя рассматривалось сначала в районной налоговой инспекции, в свою очередь районная инспекция обращалась в ГНК для включения ИНН заявителя в единую базу данных и для получения ответа затрачивалось определенное время¹.

Однако, с внедрением упрощенной процедуры регистрации субъектов предпринимательства, создание электронной БД налогоплательщиков по ИНН, реализация онлайн услуги по определению ИНН субъектов предпринимательства в государственных инспекциях по регистрации субъектов предпринимательства, а также внедрение интерактивной услуги по получению ИНН на веб-сайте Государственного налогового комитета, получение данной услуги была значительно упрощено. Кроме того, в каждом районе республики были сокращены затраты рабочих часов сотрудников для обработки запросов по ИНН, что привело к значительной экономии бюджетных средств. В данном случае, в двух отдельных органах – то есть, в районных инспекциях по государственной регистрации предпринимателей и районных налоговых инспекциях было осуществлено горизонтальное сжатие административных процессов по выдаче справок по ИНН.

Горизонтальное сжатие процесса не только уменьшает количество задействованных людей, но и в разы ускоряет выполнение всего процесса. Уменьшается количество ошибок и отпадает необходимость держать специальную группу людей для устранения ошибок. В результате уменьшения количества людей и четко распределенной ответственности между ними улучшается система координации их деятельности.

При проведении реинжиниринга административных процессов данным способом, один из основных факторов на которое, необходимо обращать внимание это то, что выполнение и контроль всех этапов процесса должны осуществляться одним или группой специалистов. То есть, один специалист или группа специалистов должны контролировать весь процесс целиком – с начала до конца.

Вертикальное сжатие процесса – исполнители принимают самостоятельные решения.

Данный метод реинжиниринга напрямую связан с концепциями делегирования полномочий по принятию решений и децентрализации власти. При традиционной системе организации работ, высшее руководство принимает все решения исходя из предположения, что исполнители не имеют ни времени, ни способностей, ни глубоких и всесторонних знаний для того, чтобы самостоятельно принимать решения. Однако, если более глубоко анализировать административно–управленческие процессы, становится ясно, что многие виды решений могут приниматься низовыми звеньями самостоятельно (за исключением, конечно, стратегических решений).

Вертикальное сжатие происходит за счет того, что в тех точках, где при традиционной организации работ исполнитель должен обращаться к управленческой иерархии, принимающей решения, исполнитель принимает решения самостоятельно. В результате уменьшаются временные издержки, снижается стоимость пользования услугой, ускоряется реакция на запросы клиента и увеличивается оперативная самостоятельность исполнителей.

В условиях Узбекистана, неэффективность деятельности отдельных структур государственного управления в настоящее время связано с тем, что в некоторых случаях сотрудники территориальных органов/подведомственных организаций не имеют полномочий принимать решения даже по самым элементарным вопросам, они обращаются и ждут указания «сверху» или процесс принятия решения проходит через несколько структурных подразделений, что требует значительных временных затрат. В этой связи, важным является делегирование центральным аппаратом министерства/ведомства полномочий территориальным органам и подведомственным структурам, где это возможно.

Вертикальное сжатие процесса можно применить в целом ряде государственных услуг, включая выдачу некоторых видов лицензий и разрешений. К примеру, можно задуматься о возможности вертикального сжатия административных процессов в производстве по выдаче земельных участков или разрешений на строительство, где основное время затрачивается на ожидание

1. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 11 марта 1997 года №130 “О системе присвоения и применения идентификационных номеров налогоплательщиков в Республике Узбекистан”

по принятию решения от вышестоящих органов архитектуры и службы кадастра.

Делинеаризация процесса – применение последовательно–параллельных процессов

В применении данного метода решающую роль играет внедрение современных средств информационно–коммуникационных технологий. Как известно, применение в управлении исключительно линейно–упорядоченных процессов, также как применение исключительно параллельных процессов имеет положительные и отрицательные стороны. Если применение только линейно–упорядоченных процессов приводит к затягиванию получения конечного результата, то применение исключительно параллельных процессов может привести к увеличению количества совершаемых ошибок.

С появлением современных информационных системы, в частности с внедрением на практике технологии “параллельного проектирования” (таких как, CAD/CAM – Computer Aided Design/Computer Aided Manufacturing) появилась возможность одновременного применения последовательно–параллельных процессов. Суть данного метода состоит в том, что некоторые процессы выполняются в последовательном, тогда как другие взаимосвязанные процессы выполняются параллельно, а все возникающие несоответствия или ошибки в оперативном порядке устраняются с помощью специальных программных средств.

Данный метод может быть реализован в процессах предоставления некоторых видов услуг в Узбекистане. В частности, в процессах предоставления некоторых видов государственных услуг проводятся государственные закупки.

К примеру, Министерством труда и социальной защиты населения ежегодно обобщаются заявки от инвалидов и проводятся тендерные торги на закупку протезно–ортопедических изделий и технических средств реабилитации. Обобщение заявок занимает длительное время и только в конце года Министерство обобщает данные для формирования итоговой заявки. Тендерные торги на закупку протезно–ортопедических изделий проводятся только в следующем году, в результате инвалидам очень часто приходится ждать более 7–8 месяцев.

Внедрение параллельно–последовательных процессов в данной услуге значительно может упростить получения инвалидами протезно–ортопедических изделий. В данном случае, необходимо создание единой базы данных инвалидов, которая автоматически обновляется и внедрить практику закупки продукции через электронные тендерные торги УзРТСБ на периодической основе.

Следует отметить, что на практике делинеаризация процессов наблюдается в деятельности административных органов, хотя это не регламентировано в нормативно–правовых документах. Так, в процессе принятия ведомственных документов, некоторые внутриведомственные комиссии осуществляют деятельность методом очень схожим с делинеаризацией: все подразделения административного органа параллельно анализируют документ, а несоответствия устраняются в общих собраниях.

Делинеаризация процессов ускоряет выполнение поставленных задач и быстрее достичь конечного результата. Ускорение происходит по двум причинам. Во–первых, ряд работ выполняется параллельно. Во–вторых, уменьшается время, которое тратится на устранение несоответствий между предыдущими и последующими шагами процесса.

Введение вариантов процесса – процессы имеют различные варианты исполнения

Очень часто, пользователи государственных услуг задаются вопросом, почему государственные органы обрабатывают запросы разных уровней сложности, затрачивая одинаковое время/ресурсы и применяя одинаковый подход. Это происходит также в процессе предоставления некоторых государственных услуг, процессы не всегда учитывают уровень сложности запросов. К примеру, административные органы в Узбекистане в среднем затрачивают от 1 до 2 мес. на решение обращений граждан касающейся коммунальной сферы. При этом, уровень сложности обращений сильно колеблется: имеют место сложные случаи, требующие вмешательства хокимиятов, судов, также имеют место простые случаи, такие как получение справок об отсутствии задолженности, и т.д. Однако, пока нет практики оперативного разделения данных обращений на категории по уровню их сложности с целью их ускоренного решения. Создание и внедрение единых баз данных, интегрирование их в работу коммунальных служб привело бы к значи-

тельному сокращению времени рассмотрению, например, при получении справок об отсутствии задолженности.

Традиционные процессы выполняются всегда идентично. В связи с этим обычно они оказываются очень сложными, так как учитывают различные исключения и частные случаи. Причем может случиться так, что 80% времени тратится на 20% работы (закон Парето¹ – “20% наших усилий способны принести 80% результата”).

Новые перепроектированные процессы должны иметь различные версии для различных ситуаций, что очень актуально при быстром изменении рынка. При таком подходе процесс начинается с некоторого проверочного шага, определяющего, какая версия наиболее подходит к данной ситуации. Отдельные версии процесса являются ясными и простыми, т.к. каждый вариант ориентирован только на одну соответствующую ему ситуацию.

Так, например, общий процесс имеет 3 версии: простые случаи (обрабатываются компьютером без участия специалиста), средние по сложности случаи (обрабатываются специалистом с помощью экспертной системы/баз данных) и сложные случаи (обрабатываются специалистом, привлекающим экспертов)

Значимым фактором успешного применения данного метода является то, что на специалистов проверочного шага, которые определяют уровень сложности обращений и варианты его исполнения, налагается большая ответственность. Кроме того, каждый вариант исполнения обращения должен быть закреплен с нормативно – правовой точки зрения, так как, заявитель, контролирующие органы, а также другие заинтересованные стороны могут в любое время задаваться вопросом – почему был выбран именно тот или иной вариант исполнения обращения. Также, следует отметить, что для установления конкретных критериев вариантов исполнения нужно глубоко изучить все возможные случаи, которые могут встречаться на практике.

Минимизация количества согласований и внедрение принципов «одного окна»

Еще один вид работ, не производящих непосредственных ценностей для пользователей услуг это – согласования. Задача реинжиниринга – минимизировать согласования в ходе исполнения процесса путем сокращения внешних точек контакта.

В условиях нашей страны, минимизация количества согласований является одним из ключевых методов упрощения административных процессов. Это касается большинства видов разрешительных процедур и выдачи лицензий. В первую очередь, необходимо как можно больше сокращать количество согласований в рамках предоставления одной услуги министерствами/ведомствами. Очень часто процесс предоставления разрешений/лицензий затягивается в виду громоздких процедур согласования между министерствами и ведомствами. Решение этой задачи непосредственно связано с внедрением принципа «единого окна», а также развитием единой системы межведомственного взаимодействия. Создание и интеграция баз данных, эффективно взаимодействующих между собой, позволит быстро осуществлять процедуры согласования.

Меры по снижению количества согласований могут осуществляться в рамках проводимых реформ по внедрению принципов «единого окна», где у пользователей сокращаются внешние точки контакта с государственными органами, а в идеальном случае через 1 точку, т.е. «единое окно» или одно ответственное лицо. Но для этого, должны быть успешно реализованы программы по созданию единой системы межведомственного взаимодействия.

Метод ESIA (Erase, Simplify, Integrate, Automate) предполагает выполнение четырех основных действий, предназначенных для оптимизации существующих процессов. Его можно использовать в качестве дополнительного инструмента реинжиниринга.

Erase (исключить)

Исключение операций, которые не связаны с принятием решения. Устранение явных ошибок: дублирование функций в различных подразделениях, несоблюдение нормы управляемости, наличие несвойственных функций в функциональных блоках и т.д.

1. <http://www.samorazwitiye.ru/2010/04/printsip-pareto-zakon-8020.html>

Simplify (упростить)

После освобождения от всего лишнего необходимо упростить до максимума все, что осталось. Централизация либо децентрализация функций управления в каждом из направлений деятельности государственного органа; обычно действие «упростить» следует проводить на особо сложных участках.

Integrate (объединить)

Должно происходить дальнейшее облегчение движения потока: выстраивание оптимального соотношения между функциями, выполняемыми собственными подразделениями, и работами/услугами,купаемыми на стороне.

Automate (автоматизировать)

Внедрение ИКТ, программных комплексов, которые должны позволить кардинально упростить и перепроектировать существующие процессы и способствовать достижению ожидаемых результатов. При этом необходимо обратить особое внимание на автоматизацию сложных процессов: неопределенность приводит к большому количеству ошибок.

Аутсорсинг

Аутсорсинг подразумевает привлечение административными органами специализированных компаний и организаций на договорной основе для выполнения определенных функций и задач при предоставлении государственных услуг.

В частности, метод аутсорсинга можно применять в ходе реализации мероприятий по реинжинирингу в целях снижения затрат административных органов, оптимизации их функциональной нагрузки и повышения качества государственных услуг. На сегодняшний день, при предоставлении некоторых государственных услуг, а также выполнении определенных функций административными органами привлечение внешних участников, в том числе, частного сектора, является одним из наиболее правильных решений по повышению эффективности их деятельности.

Вместе с тем, в применении аутсорсинга необходимо руководствоваться следующими основными принципами:

- такие стратегически важные функции и задачи, как принятие решений и контроль, планирование, не могут передаваться в аутсорсинг сторонним организациям;
- не во всех государственных услугах можно использовать аутсорсинг, так как с точки зрения безопасности в некоторых случаях аутсорсинг является не целесообразным;
- в большинстве случаев, аутсорсингу подлежат задачи и процессы, направленные на исполнение конкретных работ.

В условиях Узбекистана, в процессе проводимых реформ по приватизации государственной собственности и укрепления частной собственности, целесообразным является привлечение частных структур в процессы предоставления государственных услуг. Кроме того, Узбекистан имеет определенный опыт в данной сфере (см. вставка №11).

Реинжиниринг проводится последовательно в несколько этапов:

1. **На подготовительном этапе** решаются организационные вопросы для проведения реинжиниринга, в том числе, составление рабочей группы, определение необходимости в проведении реинжиниринга, сбор первоначальной информации, распределение обязанностей, и т.д.
2. На втором этапе проводится **визуализация** или формирование образа будущей модели, разработка новой концепции организации и внутренних процессов.
3. На третьем этапе – **анализируется текущее состояние** и составляется “As is¹” модель процессов.
4. На четвертом этапе – **разрабатывается будущая, желаемая (“To be²”) модель** администра-

1. Буквально «как есть».

2. «как должно быть»

Вставка №11.

Опыт Узбекистана в применении аутсорсинга. В отдельные периоды проведения государственных реформ в Узбекистане можно было наблюдать элементы государственно-частного партнерства (ГЧП). Анализ отдельных видов ГЧП показывает, что аутсорсинг выполнения некоторых функций и задач, ранее принадлежавших государству, всегда дает положительный эффект, так как частный сектор мотивирован получением прибыли при выполнении работ переданных через аутсорсинг.

1. С 2002 года в республике были начаты реформы по передаче жилищно-эксплуатационных коммунальных товариществ частному сектору путем приватизации. Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 апреля 2006 года №64 "О дальнейших мерах по развитию товариществ частных собственников жилья и формированию реального рынка жилищных услуг", были созданы специализированные управляющие и обслуживающие организации, в том числе на базе преобразуемых больших товариществ, оказывающих услуги товариществам частных собственников жилья на договорной основе. В период с 2006–2008 гг. для товариществ частных собственников жилья всего по республике оказывали услуги по эксплуатации, ремонту и аварийно-диспетчерским работам на договорной основе 143 специализированных организаций. Данный механизм аутсорсинга в большинстве случаев оправдывает себя, хотя на практике могут возникать случаи злоупотребления средствами населения.

2. Еще один успешный пример это – услуги по сбору, вывозу, хранению и утилизации бытовых отходов. Если данные услуги ранее осуществлялись исключительно государственными предприятиями, то в настоящее время в данную сферу активно привлекается частный сектор.

Так, если в 2011 году в сфере сбора и вывоза бытовых отходов функционировали 66 государственных предприятий и 192 субъектов предпринимательства.

3. Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 4 июля 2009 года №186 "О мерах по организации деятельности частных операторов и своевременной оплате за электрическую энергию" впервые в республике была внедрена система деятельности частных операторов по сбору платы за электрическую энергию. Следует отметить, что для создания частных операторов инвесторы определялись на конкурсной основе.

Реализация пилотного проекта в Бектемирском районе показала высокую эффективность деятельности частных операторов. В частности, на конкурсной основе инвестором было определено ДП "SHOSHENRGOSAVDO" и в начале 2007 г. ОАО «Тошихарэлектртармоклари» заключило договор с данным предприятием, которое начало свою деятельность в марте 2007 г. Только за период с 2007 по первое полугодие 2008 года, потери электроэнергии были снижены с 36,4% до 10,8%, а дебиторская задолженность потребителей с 3,4 млрд. сумов до 317 млн. сум. Кроме того, в результате инвентаризации пользователей услуг частным оператором было выявлено, дополнительные потребители электроэнергии, которые были перерегистрированы. Так, общее количество юридических лиц – потребителей электроэнергии увеличилось на 99 ед. (или на 30%), а физических лиц на 514 ед. (или на 5%).

Доход частного оператора формировался за счет установленной маржи между розничной и оптовой ценой – 9,6 сум за 1 кВт/ч (разница между 43,7 и 34,1 сум), так только за 1 квартал 2008 года оператор получил доход в размере 285,5 млн. сум и реализовал около 29,7 млн. кВт/ч электроэнергии.

К сожалению, практика привлечения частных операторов не была продолжена, и в настоящее время данная модель государственно-частного партнерства уже не существует в республике.

тивных процессов.

5. Наконец, **последний этап** – охватывает все действия по внедрению желаемой модели.

Как уже отмечалось выше, в контексте реформы государственных услуг лучше всего предварить реинжиниринг функциональным анализом. По итогам функционального анализа можно определить приоритетные государственные услуги, подлежащие реинжинирингу. На практике каждое министерство/ведомство имеет определенные виды услуг, которые наиболее востребованы, популярны, а в отдельных случаях труднодоступны в виду наличия специальных требований. При определении приоритетных государственных услуг в качестве объекта реинжиниринга следует обращать внимание на востребованность данных услуг у пользователей, удовлетворенность качеством, полезность, трудности в получении и другие критерии. В частности, на сегодняшний день, наиболее важными для населения являются государственные услуги в коммунальной сфере, паспортные и нотариальные услуги, кадастровые услуги и т.д. При этом, наиболее важными государственными услугами для субъектов предпринимательства являются услуги по выдаче различных разрешений и лицензий.

Реинжиниринг оказывает влияние на все аспекты управления организацией, включая организационную структуру, систему управления, распределение ролей, функций, систему оценки и т.д. В целом, реинжиниринг может серьезно преобразить отечественное государственное управление.

Во-первых, благодаря реинжинирингу больше внимания будет уделяться привлечению высококвалифицированных кадров, проведению обучения специалистов, непосредственно участвующих в процессах предоставления услуг.

Во-вторых, реинжиниринг порождает возникновение новых процессов, соответственно для эффективной работы данных процессов должна быть соответствующая организационная структура. Очень часто в мировой практике новая организационная

структура включает множество “сквозных” процессов, “пронизывающие” подряд несколько подразделений организации.

Основное достоинство “процессной” структуры состоит в том, что она ориентирована на потребности индивидуального, а не массового клиента. Данная структура позволяет также концентрироваться на процессах, производящих реальное ценности для клиентов, все остальные процессы рассматриваются в качестве вспомогательных средств.

В третьих, кардинальным образом меняется система и критерии оценки эффективности деятельности административного органа. В отличие от строго—иерархичной функциональной структуры, для которой трудно вводить критерии оценки качества работы специалистов, новая структура позволяет оценивать работу специалистов такими характеристиками, как степень удовлетворения клиента, качество, длительность, стоимость.

В четвертых, суть и содержание работ специалистов меняется. Если их работа раньше была внутри одного управления, то после реинжиниринга она становится командной (групповой), многоплановой, требует принятия самостоятельных решений по некоторым вопросам и высокой степени ответственности. Члены команды фокусируют свои усилия на потребностях пользователей, а не на потребностях начальства. От всех членов команды требуется высокая оперативность и согласованность в работе.

В пятых, реинжиниринг вызывает существенный сдвиг в организационной культуре. Сотрудники лучше понимают смысл своей работы и ее значение для людей, начинают чувствовать себя важными элементами системы государственных услуг. Реинжиниринг способствует формированию у исполнителей убежденности, что они работают для пользователей, а не для своих начальников. Исполнители будут верить в это в той степени, в которой практика государственных услуг подтверждает это.

§4. Электронное правительство и технология «единое окно»

Одним из способов реформирования системы государственных услуг, получивших глобальное распространение и кардинально изменивших облик современного государственного управления является «электронное правительство» (e—Government). Термин «электронное правительство» появился изначально в середине 1990—х годов, когда государственные структуры во всем мире осознали потенциал информационно—коммуникационных технологий, в частности, Интернета. Новый термин подразумевал перевод государственных услуг в Интернет, применение электронного документооборота в органах власти и прочие технологические процедуры, снижающие нагрузку на бюрократическую машину. «Электронное правительство» не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования информационно—коммуникационных технологий в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

Согласно определению Мирового Банка, термин «электронное правительство» относится к использованию государственными органами информационных технологий, способных трансформировать отношения между гражданами, бизнесом и различными ветвями власти. Эти технологии могут служить различным целям: совершенствование работы по оказанию государственных услуг для граждан, улучшение взаимодействия с бизнесом и промышленностью, расширение возможностей граждан посредством доступа к информации, и более эффективное государственное управление. В результате могут быть достигнуты такие преимущества, как сокращение коррупции, повышение прозрачности, больше удобства для пользователей, рост доходов, и/или снижение затрат¹.

Концепция «электронного правительства» в конце 90—х гг. XX в. была реализована в постиндустриальных странах Запада и Дальнего Востока в начальных стадиях, а затем в «онлайн—транзакциях» и «сетевом присутствии». Наиболее качественным «электронным правительством»

1.<http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government>

отличаются США, Австралия, Новая Зеландия, Сингапур, Норвегия, Великобритания, Канада, Нидерланды, Дания и Германия. В этих странах в рамках деятельности «электронного правительства» в режиме «онлайн» стали реально доступными многие виды государственных услуг. Среди них ответы на запросы в государственные органы, с указанием результата и ответственных за его принятие при возможности проверки этапов их прохождения; различные платежи по электронным формам (от квартплаты до уплаты штрафов и налогов) при наличии механизмов персонификации; получение распространенных форм официальных документов, их заполнение и отправка с идентификацией электронной подписи (включая прием налоговых деклараций, постановку на учет в службе занятости); прием в вузы на дистанционные, интерактивные формы обучения; заявлений в полицию (в случае кражи или угона автомобиля)

Одной из первых в мире еще в 1994 году стала решать проблему открытого доступа к информации государственных структур Канада. Разбив проект на три этапа реализации, канадцы поставили задачу за пять лет построить систему «электронного правительства». В результате применения модульного принципа система была разделена на четыре контура: сайт Канады; информационный портал, объединяющий подпорталы; промежуточное программное обеспечение, включающее поисковую машину, системы автоматизации бизнес–процессов, системы интеграции приложений и данных; инфраструктурное ПО, состоящее из системы управления бумажными и электронными документами, электронного хранилища и системы управления базами данных.

Сегодня в рамках проведенных работ по реализации проекта канадские власти работают и напрямую взаимодействуют с населением посредством мощнейшего информационного портала, объединяющего до 500 Интернет–сайтов. Отказ от необходимости непосредственного посещения служб гражданами и обработки бумажной документации, по оценке Canada eGovernment Resource Centre, за последние три года позволил канадскому бюджету сократить госрасходы почти на 10 млрд. долларов.

Правительство Республики Корея при формировании модели «электронной демократии» основной акцент сделало на удовлетворение информационных потребностей населения и внедрение информационно–коммуникационных технологий в систему культуры и образования.

В 2010 году ООН признала систему «электронного правительства» Республики Корея самой лучшей и эффективной в мире. Республика Корея с солидным отрывом опережает другие государства и по уровню развития системы, и по степени ее популярности среди граждан. Решение о разработке инфраструктуры и базы электронного правительства в Республике Корея было принято в 1987 году. Сегодня, официальный веб–портал позволяет заявителю знакомиться со стадиями прохождения 54–х типов обращения граждан, контролировать этот процесс в любое время. Благодаря электронной системе жители страны могут совершать практически все операции, не выходя из дома: начиная от покупок в магазинах и заканчивая оплатой счетов и оформлением документов. В общественных местах можно увидеть специальные терминалы, в которых легко найти нужную информацию или распечатать любую справку. Южная Корея ежегодно занимает первое–второе место в мире как по средней скорости Интернета, так и по степени охвата широкополосной сетью населения. Несколько лет назад в госсекторе страны была введена 100–процентная система электронного документооборота. На бумагу ложатся немногие, только самые важные доклады и справки на уровне министра и выше. Функционирование системы электронного правительства позволило за последние два года сэкономить для госбюджета более 1 млрд. долларов и сократить число служащих почти на 9 тысяч человек. Общий социально–экономический эффект оценивается в 16 млрд. долл.

Сингапур относится к странам, которые не располагают большим количеством природных ресурсов. Поэтому в долгосрочной перспективе Сингапур стремится к созданию наукоемкой экономики. У Сингапура – четкий и интегрированный подход к национальной компьютеризации. На протяжении двух прошедших десятилетий был целый ряд национальных программ, каждая

из которых базировалась на успехе предыдущей в неуклонном следовании к превращению Сингапура в страну, охваченную сетью. Национальные программы по ИКТ вылились во множество государственных администраций и услуг, эксплуатирующих технологии для повышения эффективности, качества обслуживания и доступа через электронные каналы. Эти достижения были работающими примерами государственных электронных услуг, которым суждено было стать предвестниками электронного правительства.

Услуги, предоставляемые ранее различными Министерствами и ведомствами правительства Сингапура, теперь предоставляются в рамках программы «Электронное правительство» на сайте www.egov.gov.sg. Порталы государственных услуг максимально ориентированы на интеграцию с мобильными устройствами. Кроме того интегрируются разрозненные сайты в единое информационное пространство.

Из стран бывшего Советского Союза следует отметить Эстонскую Республику. В Эстонии не существует государственной программы по развитию «электронного правительства». Отсюда следует, что нет и многомиллиардных бюджетов. Ставка делается на конкретные проекты, которые выдвигают органы местного самоуправления, граждане и независимые организации, которые потом сводятся в общую схему.

При замене рубля на крону в 1992 году была создана электронная база данных лиц, получивших право менять деньги, т.е. первый электронный регистр населения. В 1996 году был принят Закон о защите персональных данных. Законодательно закреплено право граждан на бесплатный доступ к Интернету в каждой библиотеке страны. 2001 году возникло так много регистров и баз данных, что возникла необходимость в их интеграции. Чтобы соединить их в Сети, был создан уникальный программный продукт «X–путь». Сегодняшняя версия «X–пути» обеспечивает предоставление электронных услуг с использованием различных баз данных, расположенных в различных организациях, превращая страну в единый офис.

В 2002 году создан единый государственный портал, объединивший все электронные сервисы для граждан, бизнеса и чиновников. Регистрация на Портале <https://www.eesti.ee> происходит при помощи ID–карты, которая является электронным удостоверением личности гражданина. ID–карта – это идентификационный документ жителя Эстонии с 15 лет, а так же иностранца, получившего вид на жительство или разрешение на работу. Дополнительно ID–карту дает право ставить на документах электронную подпись, приравненную законом к собственноручной.

Для того, чтобы высокие технологии приносили результаты, в Эстонии попутно упрощают законы и бюрократические процедуры. К тому же власти отказались от централизованного подхода. Министерства и ведомства сами развивают свои информационные системы, тратя на информатизацию около 1% бюджета. В итоге в 70% домохозяйств есть Интернет, 92% процента физических лиц заполняют налоговые декларации через Интернет. 98% территории страны покрыто беспроводным интернетом.

Исходя из основных направлений электронизации процессов государственного управления, выделяют следующие сегменты электронного правительства:

G2G (государство – государство)	Электронизация процессов межведомственного взаимодействия
G2C (государство – гражданин)	Перевод в электронный формат государственных услуг для населения, а также деятельности компетентных органов по рассмотрению обращений граждан.
G2B (государство – бизнес)	Электронизация государственных услуг для субъектов предпринимательств, предоставление иных электронных услуг, способствующих развитию бизнеса.
G2E (государство – госслужащие)	Электронизация внутриорганизационных процессов государственного управления в сфере государственной службы.

Опыт зарубежных развитых стран показывает, что для пользователей услуг наибольшую ценность представляют электронные услуги с высокой онлайн зрелостью, так как они удобны для пользователя, эффективны и имеют наименьшие затраты если не в краткосрочном, то в долгосрочном периоде.

Основные признаки, определяющие онлайн зрелость государственных услуг, включают:

(а) отсутствие потребности в предоставлении документов в бумажном виде, справок и других сопутствующих документов;

(в) отсутствие необходимости в посещении административных органов для получения результата государственной услуги (бумажной формы лицензии, справок, разрешений и иных документов). Наиболее важное значение имеют юридически значимые записи в государственных базах данных, которые подтверждают оказание услуги, но не бумажный документ.

По методике оценки уровня онлайн зрелости услуг ООН, при классификации электронных государственных услуг используются в основном следующие уровни (см. также Рисунок №2):

1-й уровень – Базовые информационные услуги – вебсайты госорганов предоставляют информацию о проводимой государственной политике, законодательстве, регулировании тех или иных отраслей, результатах деятельности органов государственной власти и управления, общедоступных реестрах, а также о видах и порядке получения государственных услуг.

2-й уровень – Расширенные информационные услуги – вебсайты государственных органов предоставляют одностороннее или простое двустороннее электронное взаимодействие с гражданами и бизнесом, включая возможность скачивать формы и бланки для подачи обращений и получения государственных услуг. Сайты государственных органов обладают аудио и видео возможностями, многоязычны.

3-й уровень – Транзакционные услуги – вебсайты государственных органов обеспечивают оказание электронных услуг на основе двухстороннего электронного взаимодействия с гражданами и бизнесом: оплата налогов и иных платежей, сдача налоговых отчетов, подача заявлений для получения документов, удостоверяющих личность (паспорт, свидетельство о рождении), продления лицензий, разрешений и т.д. Сайты имеют механизм электронной идентификации и аутентификации пользователей, а также инструменты для участия общественности в разработке и обсуждении законов, государственных программ и иных нормативных актов.

4-й уровень – Интегрированные услуги – на вебсайтах государственных органов реализованы услуги и решения, которые в полной мере используют возможности межведомственного электронного взаимодействия. Госучреждения обмениваются информацией, данными и знаниями посредством интегрированных информационных систем и приложений без вовлечения самого заявителя. Внедрены персонализированные электронные услуги по принципу жизненных событий для граждан и бизнес ситуаций для предпринимателей. Предоставляется возможность онлайн участия в совещательном принятии решений и двухстороннем диалоге при помощи интерактивных функций, онлайн комментариев и консультаций относительно государственной политики в определенных сферах, проектов документов, решений и т.д. Примером такой услуги может являться регистрация новой фирмы в полностью удаленном режиме (включая подачу заявки, мониторинг хода исполнения и получение юридически значимого документа в электронном виде).

Рисунок №2. Четыре стадии развития онлайн услуг



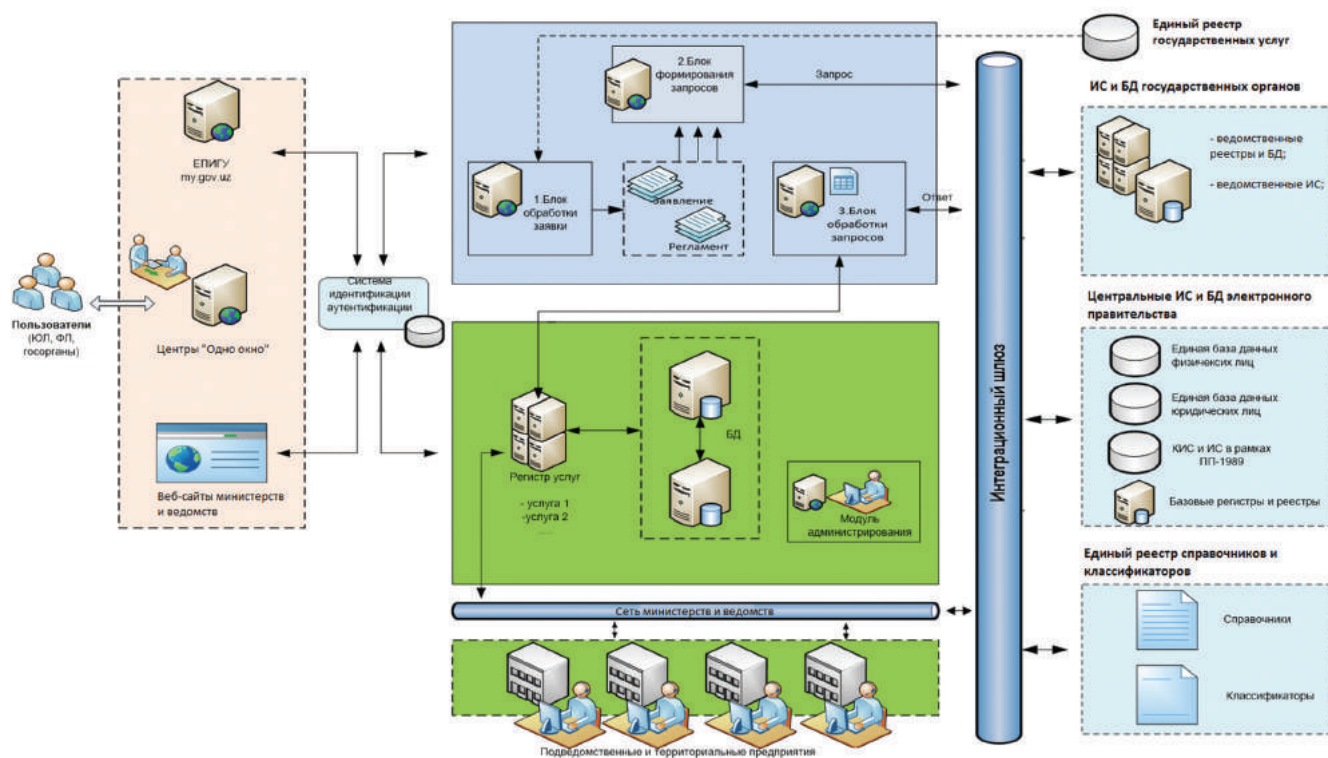
Говоря об электронизации государственных услуг, необходимо упомянуть о технологии «единого окна». Это способ реорганизации государственных услуг на основе потребностей их потребителей (населения, бизнеса) в целях максимизации удобства и минимизации издержек.

Принцип «единое окно» предусматривает оказание наиболее востребованных государственных услуг в одном учреждении без дополнительных обращений к другим компетентным органам за согласованиями. Технология «единое окно» имеет целью снизить время вынужденного общения граждан и бизнеса с государственными служащими и характеризуется тем, что оказание любых услуг концентрируется в одном месте, начиная от подачи заявления, до выдачи результатов решения исполнительного или иного органа. Важной составляющей этой технологии является минимизация количества документов, которые заявитель должен предоставлять в орган власти для принятия решения. Это достигается построением развитой инфраструктуры эффективного межведомственного электронного взаимодействия.

При использовании технологии «единое окно» от заявителя скрыт процесс межведомственного информационного обмена, заявитель перестает быть курьером для доставки информации о себе из одного ведомства в другое. Заявитель сдает один раз минимально необходимый набор документов в одном месте, одной формы, в одну службу, одному специалисту, и далее служба самостоятельно осуществляет все процедуры согласований и оформления.

Технология «одно окно» получила широкое распространение благодаря применению современных информационно–коммуникационных технологий (ИКТ) в практике государственного управления, развитию принципов «электронного правительства».

Рисунок №3. Архитектура оказания услуг по принципу «единое окно»



ИКТ позволяют организовать относительно недорогой информационный межведомственный обмен в рамках оказания государственных услуг и удешевить технологию «единое окно». При этом появляется возможность разделять территориально офисы по взаимодействию с заявителями («фронт–офисы») и офисы, где происходит обработка информации и принятие решений

органами власти («бэк–офисы»). Благодаря ИКТ также повышается оперативность процедур информационного обмена и, следовательно, оперативность предоставления государственных услуг.

Базовая сущность технологии «одно окно» состоит в следующем:

- Основные массовые общественно значимые государственные услуги, как правило, носят межведомственный и межуровневый характер. В этой связи невозможно улучшить предоставление отдельно взятой государственной услуги только в рамках одного ведомства без оптимизации работы других ведомств, включенных в предоставление таких государственных и муниципальных услуг.

- Отдельные административные процедуры различных ведомств при предоставлении государственных услуг сходны (прием, регистрация документов, выдача документов и т.д.), а требуемые для предоставления государственных услуг данные (удостоверяющие личность документы, справки и т.д.) идентичны.

Следовательно, предоставление взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг может быть оптимизировано за счет:

- организации единой точки приема, регистрации и выдачи необходимых документов гражданам при предоставлении разных государственных и муниципальных услуг;
- оптимизации межведомственного взаимодействия (в том числе электронного), сокращения времени документооборота, объединения баз данных различных ведомств;
- возможности получения гражданами одновременно нескольких взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг.

Для предоставления государственных услуг по принципу «одно окно», как правило, создаются Центры «единое окно» (ЦОО), где операторы принимают поступающие заявки и документы от получателей услуг и выдают итоговые документы (разрешения, свидетельства, справки и пр.), свидетельствующие о получении услуги или об отказе в ее предоставлении.

Помимо физических точек доступа к службам «одно окно», посредством применения современных ИКТ, можно реализовать возможность обращения, не выходя из дома, через Интернет–порталы, терминалы с сенсорными дисплеями, call–центры, интерактивные справочные службы, точки беспроводного доступа и др. При этом необходимо обеспечивать доступность, прозрачность и простоту для получателей услуг.

Модель Центров «одно окно» предполагает интеграцию между серверами ЦОО и базами данных вовлеченных государственных органов, и обеспечение между ними организационной, технической и семантической совместимости (интероперабельности). Основное преимущество в том, что весь этот процесс происходит без посещения заявителем несколько разных и зачастую территориально распределенных государственных органов власти и органов местного самоуправления. Только таким образом ЦОО могут выдавать аналог оригинального документа либо выписок из существующих реестров как официальный документ.

Глава 3. Анализ ситуации в сфере государственных услуг Узбекистана: текущая ситуация, возможности и направления реформы

§1. Административные процедуры

Главной проблемой правового регулирования государственных услуг, на сегодняшний день, остается отсутствие единых публично–правовых принципов и стандартов правоприменительной деятельности административных органов, или, проще говоря, единых административных процедур. Напомним, что именно административные процедуры являются правовой базой для многих весьма существенных для населения и бизнеса государственных услуг, сопряженных с властным распорядительством (выдача разрешений, лицензий, справок, паспортов, государственный учет и регистрация, прием на государственную службу, назначение и выплата пенсий и др.).

В настоящее время административные процедуры фактически установлены множеством актов и не составляют единого института. Отсутствие единых принципов и стандартов административных процедур в ходе формирования национальной правовой базы привело к тому, что они сегодня отличаются фрагментарностью и концептуальной неоднородностью.

Так, на данный момент самые значительные нормативно–правовые акты, устанавливающие административные процедуры, раскрывают отдельные элементы данного института без системного подхода. Среди них необходимо отметить законы «Об обращениях граждан», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О сертификации продукции и услуг», «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности», «О гарантиях и свободе доступа к информации», «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления». Как правило, под каждым из данных законов действуют десятки подзаконных и внутриведомственных актов, нередко не отвечающих важнейшим требованиям административно–процедурного регулирования.

Анализ практики и законодательства в различных сферах администрирования (регистрация заинтересованных лиц, выдача разрешительных документов, назначение и выплата пенсий или пособий и др.) подтвердил, что в действующем законодательстве административные процедуры не регламентированы системно и единообразно. Это наглядно подтверждается, например, институтом уведомления о принятом государственным органом решении, который регулирует соответствующие отношения по–разному в разных сферах: порядок и сроки уведомления в различных сферах разные.

Указанные недостатки препятствуют налаживанию единообразной практики и создают условия для учреждения новых процедур и требований, не основанных на законодательстве.

Изучение зарубежного опыта показало, что в большинстве стран действует законодательство об административных процедурах (**Германия, Голландия, Швейцария, Швеция, Финляндия, Швеция, Австрия, Греция, Китай, Япония, Россия, Эстония, Белоруссия, Чехия, Азербайджан, Грузия, Армения, Латвия**). Хотя регулирование отношений в данных сферах основывается на различных моделях, во всех государствах приняты специальные законы.

**Таблица №4. Опыт зарубежных стран
в принятии законов об административных процедурах**

Дата принятия	Страна	Форма акта
9 сентября 1999 г.	Грузия	Общий Административный кодекс
27 ноября 2000 г.	Казахстан	Закон «Об административных процедурах»
18 февраля 2004 г.	Беларусь	Закон «Об основах административных процедур»
1 марта 2004 г.	Кыргызстан	Закон «Об административных процедурах»
18 февраля 2004 г.	Армения	Закон «Об основах администрирования и административном производстве»
21 октября 2005 г.	Азербайджан	Закон «Об административном производстве»
22 февраля 2007 г.	Таджикистан	Кодекс об административных процедурах
-	Россия	Отсутствует (был проект закона, 2000-2001г., идет работа над проектом закона)
-	Туркменистан	Отсутствует
-	Узбекистан	Отсутствует (был проект закона, 2005г., и проект закона 2016 г.)
-	Украина	Отсутствует (был проект кодекса, 2008г. и 2012 г.)
-	Молдова	Отсутствует (был проект кодекса, 2010г.)
31 декабря 1996 г.	Республика Корея	Закон «Об административных процедурах» (Акт No.5421)
Первая редакция 1976 г. Последняя редакция 5 мая 2004 г.	Германия	Закон «Об административных процедурах»

Данные законы об административных процедурах позволяют подвести государственное управление, в том числе в части государственных услуг, оказываемых административными органами, под единый правовой стандарт.

При этом в ряде государств регулирование административных процедур сопровождается одновременной регламентацией и вопросов административной юстиции в едином законе. К примеру, такие акты приняты в Голландии (Закон об общем административном праве, 1992 год), Латвии (Административно – процессуальный закон, 2001 год), Болгарии (Административно – процессуальный кодекс, 2006 год).

Таким образом, одним из приоритетных направлений реформы государственных услуг в Узбекистане должно стать развитие института административных процедур, а главной задачей в рамках этого направления – принятие Закона «Об административных процедурах». Этот основополагающий законодательный акт должен заложить единые публично – правовые основы правоприменительной деятельности административных органов, в том числе и в связи с предоставлением государственных услуг. Единообразная процедурная регламентация всех ключевых вопросов администрирования, о которых мы писали выше, создаст необходимые правовые условия для роста прозрачности, беспристрастности и правовой определенности государственного управления, в частности в сфере государственных услуг. Административные процедуры призваны обеспечить правомерность и прозрачность государственных услуг, предоставляемых административными органами, т.е. наиболее чувствительных для населения и бизнеса видов государственных услуг, в которых порядок должен быть наведен в первую очередь.

Важно заметить, что Закон «Об административных процедурах» должен быть законом прямого действия, так чтобы все ключевые публично – правовые вопросы администрирования были в нем разрешены, а не переданы подзаконному регулированию. Вспомним, что требование о разработке и принятии законов прямого действия было озвучено и в выступлении Президента

Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан в январе 2015 г.: **«В современных условиях важно обеспечить принятие законов прямого действия, кодифицированных актов законодательства, своевременное издание подзаконных актов, обеспечивающих полную реализацию положений вновь принятых законов¹».**

§2. Законодательное определение понятия «государственные услуги»

Так случилось, что в Узбекистане законодательное оформление института государственных услуг началось не с административно–процедурной регламентации, а с регламентации вопросов электронного правительства. Закон «Об электронном правительстве», принятый 9 декабря 2015 г., впервые законодательно определил понятие «государственная услуга»:

«государственная услуга – услуга, оказываемая государственными органами по реализации их функций, осуществляемая по запросам заявителей. Государственную услугу могут оказывать также иные организации в случаях, если на них возложены функции по оказанию государственных услуг в соответствии с законодательством.»

Данное определение свидетельствует о том, что законодатель исходил из этатистского² подхода к институту государственных услуг. Признавая правомерность такого подхода и приоритетную роль первичных государственных услуг, оказываемых непосредственно государственными (административными) органами, все же заметим, что такой подход значительно сужает сферу государственных услуг, оставляя за пределами круга услуг, официально признанных государственными, значительное число услуг, не сопряженных с реализацией функций государственных органов и использованием государственно–властных полномочий.

Полагаем, что подход, избранный законодателем по определению понятия государственной услуги, объясняется актуальной задачей их электронизации. Вот почему в предмет Закона вошли только те государственные услуги, которые оказываются государственными органами по запросам заявителей через портал ЕПИГУ или официальные сайты. Данный тезис косвенно подтверждается Положением о порядке оказания электронных государственных услуг через Единый портал интерактивных государственных услуг и официальные веб–сайты государственных органов, которое было утверждено Постановлением КМ №188 от 3 июня 2016 г. Считаем, что такой подход был оправдан задачей, которая решалась принятием данного Закона. В контексте задачи электронизации такое понятие «государственных услуг» вполне адекватно и достаточно по своему содержанию.

Однако, в интересах полноценного развития данного института в Узбекистане, что подразумевает единообразную стандартизацию и регламентацию всех видов государственных услуг, а не только электронных, определение термина, данное в Законе «Об электронном правительстве» следует признать специальным, а, в дальнейшем, закрепить общее определение, содержательно адекватное предмету института государственных услуг, в другом законодательном акте: в За-

Вставка №12.

В настоящее время завершена работа над проектом Закона «Об административных процедурах» в рамках Рабочей комиссии Правительства, согласно Графику по реализации Программы законотворческих работ, одобренному Распоряжением Президента №Р–4305 от 14 июня 2015 г. В апреле 2016 г. законопроект прошел общественное обсуждение на портале regulation.gov.uz. По законопроекту, который носит рамочный характер, получено более 40 комментариев и предложений.

Вставка №13.

Согласно данным Центра развития системы «Электронное правительство», по состоянию на 18 апреля 2016 года общее количество государственных услуг, опубликованных в Едином реестре государственных услуг, форм и бланков, достигло 505, дополнительно для публикации обрабатываются еще около 149 услуг. При этом, на практике возникают сложности с отнесением тех или иных видов деятельности к государственным услугам, что значительно затрудняет заполнение Единого реестра государственных органами. Это обстоятельство свидетельствует о необходимости совершенствования законодательного определения государственных услуг и развития доктринальных основ данного института.

1. <http://press-service.uz/ru/news/5084/>

2. Т.е. подхода, определяющего государственные услуги через функции государства.

коне «Об административных процедурах» или в новом законе, посвященном государственным услугам в целом. Впрочем, при хорошем развитии научной доктрины можно вообще обойтись без законодательных определений, но в отечественных условиях, учитывая новизну данного института и уже закрепленное законом специальное значение ключевого для института государственных услуг термина, законодательное решение вопроса выглядит предпочтительным.

В любом случае, главное – охватить единообразной публичной регламентацией и стандартизацией все виды государственных услуг. В этом и состоит смысл института.

§3. Совершенствование порядка оказания государственных услуг

Во исполнение требований Закона Республики Узбекистан «Об электронном правительстве» было принято Постановление Кабинета Министров от 2.06.2016 г. №184 «О мерах по совершенствованию порядка оказания электронных государственных услуг». Документом утверждено Положение о реализации мероприятий в этой сфере и введен порядок, в соответствии с которым госорганы, оказывающие электронные государственные услуги (ЭГУ), обязаны:

- проводить анализ основных причин возникновения бюрократических барьеров, высоких временных и финансовых издержек при оказании ЭГУ;
- проводить мероприятия по совершенствованию порядка оказания ЭГУ;
- вести на постоянной основе строгий контроль за качественной реализацией мероприятий по совершенствованию порядка оказания ЭГУ.

Мероприятия по совершенствованию порядка оказания некоторых приоритетных государственных услуг уже проводятся Министерством по развитию информационных технологий и коммуникаций, Центром развития системы «Электронное правительство» совместно с международными организациями в Узбекистане (ПРООН, АБР, Всемирный банк и т.д.). В частности, со стороны ПРООН проводятся мероприятия по усовершенствованию ряда государственных услуг и на сегодняшний день получены определенные положительные результаты (см. вставку №14.).

Вставка №14.

Для получения протезно-ортопедических изделий нуждающемуся лицу требовалось проходить через 6 инстанций (посещать их до 9 раз), подавать 3 вида документов и ожидать получение протеза до 6 месяцев. Оптимизированная модель позволяет значительно упростить данные процедуры как для нуждающегося лица, так и для самих государственных служащих (оценочно на 77%):

- личные контакты с государственными органами снижаются с 6 до 3;
- общее количество задействованных органов с 7 до 5;
- количество создаваемых бумажных документов в процессе оказания услуги с 8 до 4 и т.д.

Аналогично, анализ услуги получения разрешения на размещение внешней рекламы показал, что субъектам предпринимательства требовалось получить разрешение Специальной комиссии, состоящей из 4 различных органов, подавать до 5 видов документов (включая проект эскиза), а также ожидать результат услуги до 30 дней. Оптимизированная модель предоставляет возможность внедрить упрощенные процедуры оказания услуги (процедуры упрощаются в целом на 49,1%).

Источник: Проект ПРООН «Продвижение электронного правительства для улучшения качества предоставления государственных услуг»

Заметим, что наряду с реинжинирингом административных процессов, посредством которого были оптимизированы указанные государственные услуги, ПРООН в 2015 г. был осуществлен пилотный проект вертикального функционального анализа (ФА) Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан (МТСЗН) (январь – июнь 2015 г.) ФА является частью проекта ПРООН,¹ который включает помимо ФА, также: дальнейшее улучшение законодательной базы по предоставлению социальных услуг; введение механизма «обратной связи» для измерения степени удовлетворения их получателей; и организацию совместной деятельности по повышению потенциала для государственных служащих и организаций гражданского общества. По замыслу этот ФА МТСЗН должен послужить моделью для более масштабных проектов функционального анализа структур государственного управления в Узбекистане.

1. Название проекта ПРООН: «Улучшение оказания социальных услуг лицам с инвалидностью и одиноким престарелым в Узбекистане».

В ходе ФА МТСЗН была выявлена потребность в применении регуляторной гильотины (см. вставка №15):

Вставка №15.

Как правило, обычный объем законодательства, касающийся круга функций одного министерства, изучаемый в целях ФА включает 15–20 нормативно–правовых документов (законы, подзаконные акты и другие положения). Однако в случае с МТСЗН, общее количество документов, над которыми местный эксперт провел работу по сравнительному анализу, достигло 241. В начале работы таких цифр не предусматривалось – только несколько законов и подзаконных актов считались соответствующими целям работы. Но по мере продвижения анализа, определялось все больше и больше документов, касающихся функций и задач МТСЗН.

Источник: Проект ПРООН «Улучшение оказания социальных услуг лицам с инвалидностью и одиноким престарелым в Узбекистане»

§4. Повышение он–лайн «зрелости» государственных услуг

О необходимости совершенствовать порядок оказания государственных услуг свидетельствует и статистика Единого портала интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ), согласно которой представленные на портале электронные услуги не востребованы обществом по причине низкого уровня «зрелости», а сам портал используется преимущественно для подачи электронных жалоб.

С момента начала функционирования ЕПИГУ, из 156 услуг, по которым ведется мониторинг по состоянию на 1 апреля 2016 г. по 19 услугам – не поступало ни одного обращения, по 71 – поступило менее 10 обращений, а 97% заявок приходятся на долю всего лишь 11 услуг. Доля услуги «Представление данных по внешнеторговым контрактам в Единую электронную информационную систему внешнеторговых операций (ЕЭИСВО)» – 51%. Еще 25% приходятся на «Рассмотрение обращений»¹.

Эти данные свидетельствуют о том, что стоит уделять больше внимания повышению качества электронных государственных услуг, нежели их количества. При этом, для повышения онлайн зрелости государственных услуг требуется оптимизация и автоматизация административных процессов государственных органов, оказывающих данные услуги.

Это свидетельствует о наличии серьезных предпосылок для внедрения реально востребованных электронных государственных услуг. При этом, проведенный проектом ПРООН мини–опрос среди пользователей государственных услуг показал, что большинство пользователей (свыше 50%) хотели бы увидеть улучшения в процедурах оказания государственных услуг.

Предыдущий опыт работы в государственных органах в данной сфере показывает, что, применяя инструменты оптимизации, можно достичь значительной экономии финансовых, человеческих, а также временных ресурсов.

Внедрение оптимизированных моделей оказания государственных услуг позволяет ежегодно экономить средства населения, бизнеса и государственных органов на миллиарды сум (в результате снижения транспортных расходов, потраченных часов рабочей силы в ожидании очередей и т.д.), стимулировать рост реальных доходов населения и бизнеса, что в итоге приводит к экономическому росту страны в целом.

§5. Оценка качества государственных услуг.

К сожалению, в связи с недостаточным развитием правовой регламентации государственных услуг, в настоящее время в республике отсутствует единый подход к оценке качества государственных услуг. По этой причине, основным источником информации в этой области выступают международные оценки качества государственного управления. В мире не так много показателей, оценивающих отдельно качество государственных услуг. В основном дается общая оценка эффективности правительств. При этом, многие индикаторы оценки рассчитываются опросным путем и/или на основе экспертной оценки текущей ситуации на страновом уровне.

1. По данным Центра развития системы «Электронное правительство».

Ежегодно с 1996 года Всемирным Банком оценивается ряд индикаторов эффективного управления, в том числе Индикатор эффективности правительства (GEI – Government Effectiveness Indicator) по 215 странам. По итогам 2014 года, данный индекс по Узбекистану составил 27,4% (или 152 – е место). Для сравнения: Сингапур – 100% (1 – е место), Эстония – 81,3% (40), Грузия – 71,6% (60), Казахстан – 54,3% (96) (см. таблицу №5).

Таблица №5. Процентный рейтинг GEI по некоторым странам.

Страны	2013 г.	2014 г.	Место в рейтинге (2014г.)
Развитые страны			
Сингапур	99,52	100,0	1
Швейцария	97,61	99,52	2
Австралия	94,74	91,83	18
США	90,91	89,90	22
Республика Корея	82,30	86,54	29
Развивающиеся страны (в том числе, страны СНГ)			
Грузия	61,43	71,63	60
Казахстан	35,41	54,33	96
Россия	43,06	51,44	102
Узбекистан	18,18	27,40	152
Таджикистан	14,35	22,60	162

Источник: составлено на основании данных Всемирного Банка <http://info.worldbank.org/governance>

Индикатор рассчитывается на основе оценки восприятия качества государственных услуг, качества государственной службы, а также ряда других показателей.

Необходимо отметить, что имеются различные мнения по методологии составления данного индикатора, существует также немало критики по поводу достоверности оценок, а также самих ресурсов¹. Тем не менее, эта оценка существует, ежегодно обновляется Всемирным Банком и используется международными экспертами при определении общего уровня эффективности правительств, в том числе и качества государственных услуг.

Оценка качества государственных услуг непосредственно связана с определением приоритетного перечня государственных услуг для проведения мероприятий по оптимизации. Как показывает зарубежный опыт, принятие решения о необходимости кардинального улучшения процессов государственных услуг зависит от оценки их качества, в первую очередь со стороны самих пользователей государственных услуг.

Именно поэтому, на наш взгляд, оценка качества оказания государственных услуг в Узбекистане, должна проводиться не в «кабинетных условиях», а в первую очередь должна основываться на изучении общественного мнения. Для этого, необходимо разработать и утвердить четкие критерии и механизмы оценки.

Основными критериями оценки качества государственной услуги предлагается определить:

- удовлетворенность пользователей по срокам оказания услуги;
- удовлетворенность пользователей по стоимости оказания услуги;
- возможность получения детальной информации касательно порядка оказания услуги;
- возможность многоканального доступа к получению услуги для пользователей (в том числе, для лиц с ограниченными возможностями) и др.

1. Об индикаторах ВБ по оценке эффективности Правительства - https://en.wikipedia.org/wiki/Worldwide_Governance_Indicators

Вставка №16. Результаты мини-опроса по изучению общественного мнения.

Для получения протезно-ортопедических изделий нуждающемуся лицу требовалось проходить через 6 инстаблее 50% (из 100) респондентов хотят увидеть улучшения в определенной сфере государственных услуг. Свыше 70% когда-либо использовали ЕПИГУ (tu.gov.uz) для получения государственных услуг в электронном виде. Примерно 65% респондентов считают, что прежде чем переводить государственные услуги в электронный вид, необходимо упрощать процедуры, связанные с их оказанием.

Некоторые респонденты отметили, что они пользовались услугами ЕПИГУ, но не были удовлетворены – не потому что, их обращения не были рассмотрены, а потому что поднятый ими вопрос не решался. Т.е. несмотря на то, что практически на все (99,9%) обращения предоставляются ответы со стороны госорганов, не все вопросы решаются.

Проект ПРООН «Продвижение электронного правительства для улучшения качества предоставления государственных услуг»

Проведенный в декабре 2015г. мини–опрос, состоящий из 5 элементарных вопросов через социальную сеть Facebook, показал, что более 50% (из 100) респондентов хотят увидеть улучшения в определенной сфере государственных услуг (см. вставку №16).

§6. Регуляторные реформы и анализ регулятивного воздействия.

С точки зрения повышения доступности и качества государственных услуг, наибольший эффект достигается, когда сначала проводятся регуляторные реформы, после которых отбираются наиболее востребованные услуги для усовершенствования. При этом, оба метода требуют мобилизации значительных человеческих, временных и финансовых ресурсов. Более того, если определенные государственные услуги или процедуры в результате регуляторных реформ потеряют свою актуальность, то улучшать их порядок оказания уже не будет иметь смысла. Поэтому, в самом начале мероприятий по усовершенствованию государственных услуг следует найти ответ на вопрос «стоит ли улучшать данную услугу или нужна ли она вообще?». Без проведения регуляторных реформ очень трудно будет избавиться от не представляющих для населения и бизнеса реальную ценность услуг, таких как получение различного вида справок.

К сожалению, при подготовке нормативно–правовых актов мало учитываются также и анализ последствий принимаемых мер. В частности, не хватает глубокого экономического анализа затрат и выгод, оценки регуляционных рисков от возможных нововведений.

В республике ежегодно отменяются несколько видов разрешительных и лицензионных процедур. В частности, в **2010–2015 гг.** было отменено свыше 186 аналогичных процедур. В рамках инициатив по внедрению в республике системы оценки воздействия актов законодательства (СОВАЗ), в частности для анализа регуляторного воздействия принимаемых нормативно–правовых актов на предпринимательскую деятельность, можно предполагать, что в ближайшем будущем значимость СОВАЗ будет только возрастать.

§7. Определение перечня государственных услуг, подлежащих оптимизации в приоритетном порядке.

Очень важно начинать мероприятия по совершенствованию с приоритетных услуг, поскольку этот процесс требует мобилизации значительных ресурсов. В этой связи, данные мероприятия в Узбекистане целесообразно начинать с наиболее востребованных услуг, которые больше всего используются, а также имеют другие признаки необходимости в кардинальном улучшении.

Успешный опыт Европейского Союза предлагает 20 таких электронных услуг в качестве приоритетных (12 для граждан и 8 для бизнеса)¹:

Услуги для граждан (G2C):

1. Оплата налогов.
2. Трудоустройство (поиск работы и переобучение).

1. E-Government indicators for benchmarking eEurope <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/egovernment-indicators-benchmarking-eeurope>

3. Социальные услуги, включая страхование (оплата взносов).
4. Получение удостоверения личности.
5. Регистрация автомобиля.
6. Получение разрешения на строительство.
7. Заявления в правоохранительные органы.
8. Пользование библиотечными ресурсами.
9. Получение документов ЗАГСа.
10. Поступление в вуз.
11. Регистрация места жительства.
12. Услуги здравоохранения.

Услуги для бизнеса (G2B):

1. Корпоративный налог.
2. Страховые взносы.
3. Регистрация бизнеса.
4. Возврат НДС.
5. Предоставление статистических данных.
6. Таможенные декларации.
7. Природоохранные разрешения и отчетность.
8. Государственные закупки.

В условиях Узбекистана целесообразно начинать оптимизацию по наиболее востребованным государственным услугам. В таблице №6 приведен перечень услуг, которые могут быть усовершенствованы в приоритетном порядке.

Таблица №6. Перечень государственных услуг для населения (G2C), которые могут быть усовершенствованы в приоритетном порядке.

№	Наименование госорганов, участвующих в предоставлении государственных услуг	Наименование государственных услуг	Планируемые и разрабатываемые комплексы информационных систем (КИС), информационные системы (ИС) и базы данных (БД)	Оценочное количество пользователей услуг
1	Министерство юстиции, Минздрав (Государственный центр персонализации, ГНК и Министерство народного образования)	Получение свидетельства о рождении (с переводом услуги в транзакционный формат)	БД физлиц (2 квартал 2016г.) Единый архив ЗАГС (4 квартал 2016г.) КИС «Согликни саклаш» (3 квартал 2020г.)	Ежегодно рождается около 700 тыс. детей и получают свидетельства (718 тыс. в 2015г.) Дополнительно получают при утере, смене имени и т.д.
2	Министерство народного образования	Поступление в дошкольное образовательное учреждение	БД физлиц (2 квартал 2016г.) КИС «Таълим» (1 квартал 2020 г.)	Количество воспитанников было 633 тыс. в 2015г., ежегодно принимаются около 150 тыс. (данные МНО)
3	Министерство народного образования	Поступление в школьное образовательное учреждение	БД физлиц (2 квартал 2016г.) КИС «Таълим» (1 квартал 2020 г.)	Свыше 631 тыс. первоклассников были приняты в школы в 2015г.
4	Государственный центр тестирования, Минвуз, МНО	Подача документов на поступление в государственные ВУЗы Республики Узбекистан	БД физлиц (2 квартал 2016г.) БД по абитуриентам (предлагается) КИС «Таълим» (1 квартал 2020 г.)	Свыше 605,8 тыс. заявлений подано в вузы от абитуриентов в 2015г.

5	Министерство юстиции, Минздрав (Государственный центр персонализации)	Подача заявки на получение свидетельства о браке	БД физлиц (2 квартал 2016г.) Единый архив ЗАГС (4 квартал 2016г.) КИС «Соглики саклаш» (3 квартал 2020г.)	296,1 тыс. браков было зарегистрировано в органах ЗАГС в 2014 г., количество разводов 28,8 тыс.
6	Министерство финансов (Пенсионный фонд)	Оформление пенсии	БД физлиц (2 квартал 2016г.) КИС «Нафака» (4 квартал 2017г.)	Количество пенсионеров по возрасту составляет свыше 2 млн. (в 2012 г. было 2,1 млн.чел), ежегодный прирост варьируется от 30 до 60 тыс.
7	Министерство труда, Министерство финансов	Подача заявки на получение социальных пособий	БД физлиц (2 квартал 2016г.) КИС «Ижтимой химоя» (срок подлежит уточнению) (В дальнейшем возможна интеграция с КИС «Нафака»)	По всем видам социальных пособий около 550 тыс. получателей было в 2015г. (данные Минтрудсоцзащиты)
8	Министерство внутренних дел (доступ для суда – в части выявления совместно нажитого имущества)	Регистрация (перерегистрация) автотранспортного средства	Единая БД по регистрации и учету автотранспортных средств (2 квартал 2016г.) БД физлиц (2 квартал 2016г.) БД юрлиц (2 квартал 2016г.) ИС «Нотариат» (2016г.) (в рамках реализации КИС «Адлия 2» (2 квартал 2020г.))	Данные отсутствуют
9	Министерство внутренних дел	Оформление стикера разрешительной записи для выезда за границу	БД физлиц (2 квартал 2016г.) (Разработка КИС или ИС не запланировано в ближайшее время).	Данные отсутствуют
10	Министерство внутренних дел, ГНК	Оплата штрафов за нарушение ПДД он-лайн и в любом банке (в связке можно еще разместить в формате открытых данных все банковские реквизиты отделений ДАН для оплаты штрафов)	БД физлиц (2 квартал 2016г.) БД юрлиц (2 квартал 2016г.) (Разработка КИС или ИС не запланировано в ближайшее время).	Данные отсутствуют
11	Министерство внутренних дел	Оформление временной прописки (регистрация временного проживания)	БД физлиц (2 квартал 2016г.) (Разработка КИС или ИС не запланировано в ближайшее время).	Данные отсутствуют

Подготовлено на основе данных Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций, а также Центра развития системы «Электронное правительство»

58. Центры «одно окно»

С января 2016 г. в Узбекистане начали работу 194 Центра «одно окно» (далее сокращенно – ЦОО), которые созданы на базе районных инспекций по регистрации субъектов предпринимательства. В настоящее время ЦОО оказывают 16 услуг субъектам предпринимательства, а также услуги по регистрации и перерегистрации субъектов предпринимательства. ЦОО призваны облегчить прохождение субъектами предпринимательства регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур и получение прочих государственных услуг.

Таблица №7. Перечень государственных услуг, оказываемых исключительно через единые центры по оказанию государственных услуг субъектам предпринимательства по принципу «одно окно»¹

№	Наименование оказываемой услуги	Заинтересованное лицо	НПА
1.	Подключение субъектов предпринимательства инженерно-коммуникационным сетям на условиях «под ключ».	Юридическое лицо	1) Постановление Кабинета Министров от 02.10.2015г. № 280 «О мерах по внедрению порядка подключения субъектов предпринимательства к электрическим и газовым сетям на условиях «под ключ»»; 2) Правила пользования тепловой энергией, утвержденные постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 22.08.2009 г. № 245; 3) Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 30.10.2015 г № 306 «О мерах по реализации основных направлений развития организаций водоснабжения и канализации «под ключ»
2.	Согласование изменения внешнего вида здания и сооружения (ремонт фасада).	Юридическое лицо	Положение «О порядке согласования изменения внешнего вида здания и сооружения (ремонт фасада)», утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 09.03.2016 г. № 70
3.	Разрешение на перепрофилирование и реконструкцию объекта.	Юридическое лицо	Положение «О порядке выдачи разрешения на перепрофилирование и реконструкцию объекта», утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 09.03.2016 г. № 70
4.	Разрешение на производство строительно-монтажных работ.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 07.10.2015 г. № 285 «О мерах по дальнейшему совершенствованию процедур предоставления земельных участков на основе конкурса для осуществления предпринимательской деятельности и порядка получения разрешений на строительство»
5.	Свидетельство о государственной регистрации прав на земельные участки.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 07.01.2014 г. № 1 «О совершенствовании порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество»
6.	Свидетельство о государственной регистрации прав на здания, сооружения и многолетние насаждения.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 07.01.2014 г. № 1 «О совершенствовании порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество»
7.	Государственная регистрация ипотеки и договоров об ипотеке зданий и сооружений юридических лиц.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 07.01.2014 г. № 1 «О совершенствовании порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество»
8.	Разрешительное свидетельство на право осуществления розничной торговли алкогольной продукцией.	Юридическое лицо	Постановление Президента Республики Узбекистан от 10.03.2007 г. № ПП-605 «О мерах по дальнейшему упорядочению розничной торговли алкогольной продукцией»
9.	Разрешительное свидетельство на право реализации алкогольной продукции организациями общественного питания.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 28.03.2012 г. № 89 Республики Узбекистан «О мерах по упорядочению порядка реализации алкогольной продукции предприятиями общественного питания»

1. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка оказания государственных услуг субъектам предпринимательства по принципу «одно окно»» от 28 сентября 2015г. №ПП-2412

10.	Разрешение на выездную торговлю.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 26.11.2002 г. № 407 «О мерах по упорядочению регистрации и осуществления торговой деятельности юридическими и физическими лицами».
11.	Разрешение на размещение внешней рекламы.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров 26.06.2000 г. № 243 «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О рекламе»».
12.	Решение о переводе жилого помещения в категорию нежилого.	Юридическое лицо	Положение «О порядке выдачи разрешения на перевод жилого помещения в категорию нежилого», утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 09.03.2016 г. № 70
13.	Заключение о проведении рекультивации земель, нарушенных при пользовании участком недр.	Юридическое лицо	Отсутствует
14.	Разрешение на рубку древесных и кустарниковых насаждений, не входящих в лесной фонд.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 20.10.2014 г. № 290 «Об урегулировании использования биологических ресурсов и о порядке прохождения разрешительных процедур в сфере природопользования»
15.	Разрешение на специальное водопользование или водопотребление.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 14.06.2013 г. № 171 «Об утверждении положения о порядке выдачи разрешения на специальное водопользование или водопотребление»
16.	Разрешение на специальное пользование объектами растительного мира.	Юридическое лицо	Постановление Кабинета Министров от 20.10.2014 г. № 290 «Об урегулировании использования биологических ресурсов и о порядке прохождения разрешительных процедур в сфере природопользования»

Важно отметить, с учетом происходящих изменений и поступательного движения в сфере оптимизации государственного управления, не вызывает сомнения тот факт, что отечественные ЦОО, при принятии соответствующих мер уже завтра смогут стать эффективным инструментом оказания услуг как предпринимателям, так и гражданам. Эффективно работающие ЦОО могут повлечь значительный приток бюджетных средств за счет сокращения коррупции при оказании услуг субъектам предпринимательства.

На данный момент система ЦОО еще не заработала в полную силу. Сегодня внедрение института ЦОО дает возможность заявителю избежать посещения нескольких инстанций, но не исключает полностью его личного контакта с государственными учреждениями (ЦОО – тоже госучреждение). Как не устраняются и параллельный «бумажный» документооборот: необходимость предъявлять при личном посещении ЦОО оригиналы документов и выдача результата оказания государственной услуги в «бумажной» форме.

Небольшой накопленный опыт работы ЦОО и ЕПИГУ показывает, что основным способом их взаимодействия с заявителями остается явочный, т.е. заявителю для получения государственной услуги (точнее – ее результата в виде разрешительного или иного документа) требуется посетить физический офис. Это означает, что схема работы с запросами на выдачу разрешительных документов осталась старой. Ведомства предпочитают самостоятельно рассматривать заявления и выдавать бумажные документы с «мокрой печатью», контролирующие органы также больше доверяют таким документам. При этом за бумажными документами нужно идти в уполномоченный орган или в ЦОО.

ЦОО должны работать с заявлениями, получая из реестров государственных органов данные, необходимые для принятия уполномоченным органом решения о выдаче документа разрешительного характера. Для этого ЦОО должны иметь определенный уровень доступа к базам

данных государственных органов, а, во – вторых, полномочия выдавать заявителям выписки из государственных реестров, которые будут иметь такую же юридическую силу, как и выписки, выданные самим государственным органом. Например, ЦОО должны иметь доступ к реестру недвижимости для установления принадлежности здания или земельного участка определенному юридическому лицу. Это же касается и регистрационных данных предприятия. Кроме выдачи юридически значимых выписок из различного рода реестров, ЦОО могли бы выполнять задачи по выдаче копий и дубликатов документов, требующих заверения и по «автоматическому» продления срока действия разрешительных документов, срок действия которых истек, но у уполномоченного органа нет оснований для их отзыва.

ЦОО предполагает качественное изменение характера взаимоотношений между госорганом и заявителями, в том числе четкую регламентацию процесса оказания услуг на уровне нормативно – правового акта. Анализ ЦОО выявил, из 16 услуг более или менее работоспособные нормативно – правовые акты имеются только для восьми. Еще для трех они отсутствуют. Еще четыре НПА нуждаются в качественном пересмотре с целью их адаптации к существованию ЦОО. Это означает, что при оказании услуг отдельными ведомствами в «единое окно» нет четко определенных процедур, что делает затруднительным оказание заявленных услуг. Качественное решение данной проблемы лежит в законодательстве об административных процедурах.

Кроме того, перевод услуг в «единое окно» также требует проведения регуляторной гильотины, при которой излишние процедуры должны быть упразднены, оставшиеся – упрощены и только потом предложены в «единое окно». При инвентаризации и пересмотре нормативной базы целесообразно использовать возможности дерегулирования, то есть отказаться от некоторых разрешительных процедур. Например, если в Законе «О рекламе» будет однозначно указано, в каких местах наружную рекламу размещать нельзя и что запрещается в ее содержании, разрешение на размещение внешней рекламы будет не нужно. Факт размещения противоречащей закону рекламы является основанием для преследования по закону, а если нарушения нет, то во избежание произвола и коррупции, реклама может размещаться без всякого предварительного разрешения. Работа по регуляторной гильотине должна вестись под руководством Кабинета Министров. Ее нельзя поручать самим реформируемым ведомствам.

В соответствии с государственной политикой по обеспечению благоприятной деловой среды, уже сегодня можно ставить вопрос о добавлении в перечень новых услуг на основе анализа лицензируемых видов деятельности и разрешительных процедур, с учетом востребованности и «жизненного цикла»¹ для бизнеса. Возможно и распространение деятельности ЦОО на другую большую группу потребителей государственных услуг – граждан, которые нуждаются в доступе к качественным государственным услугам.

Важной задачей, решение которой облегчит работу ЦОО по поиску и получению информации из баз данных государственных органов, является унификация документов государственных органов с учетом исключения из них информации, которая в рамках оказания электронной государственной услуги уже запрашивается другими государственными органами. Документы государственных органов часто остаются несогласованными, что ведет к циркуляции по каналам межведомственного взаимодействия дублирующей информации. Данная практика делает невозможным облегченный процесс получения услуги, так как заявитель все – таки вынужден предоставлять перечень документов каждому органу.

§9. Укрепление потенциала организаций, задействованных в процессах предоставления государственных услуг.

По мере возрастания потребности в усовершенствовании процессов государственных услуг, также будет возрастать потребность в квалифицированных кадрах. Центр развития системы «Электронное правительство» на сегодняшний день укомплектован молодыми и грамотными

1. Процедуры, связанные с открытием, развитием и ликвидацией бизнеса

специалистами, но при этом существует необходимость в привлечении частных консалтинговых компаний в работу по проведению оптимизации.

Потенциал, статус и полномочия ответственного органа по проведению оптимизации действительно играет ключевую роль, так как это тот орган, который формирует политическую волю. От этого зависит успех многих проектов по оптимизации. В этой связи, данному направлению предстоит уделить отдельное внимание.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Принятие Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» прямого действия. В связи с особой важностью законодательства об административных процедурах для качественного, прозрачного и эффективного оказания государственных услуг, а также учитывая приоритетное значение административно—процедурной регламентации для перевода государственных услуг в электронный вид, представляется особенно важным скорее принятие кодифицированного Закона «Об административных процедурах» прямого действия. Все ключевые публично—правовые вопросы взаимоотношений административных органов с заинтересованными лицами (гражданами и предпринимателями) в связи оказанием государственных услуг должны быть регламентированы этим законом.

Законодательное определение «государственных услуг» и унификация терминологии. В связи с закреплением в Законе Республики Узбекистан «Об электронном правительстве» специального значения термина «государственные услуги», предназначенного для электронизации государственных услуг, предоставляемых в основном государственными органами, но не охватывающего значительное число государственных услуг, не сопряженных с государственно—властными полномочиями или предоставляемых без запроса адресата, рекомендуется продолжить работу по изучению института государственных услуг в Узбекистане, разработать и законодательно закрепить общее, широкое значение термина «государственные услуги», например, в Законе «Об административных процедурах» или новом Законе «О государственных услугах», после чего произвести унификацию соответствующей терминологии во всех нормативно—правовых актах для единообразного использования и понимания. С учетом прогресса научных разработок понятийного аппарата государственных услуг предлагается внести в нормативно—правовые акты, регламентирующие порядок оказания государственных услуг, точные отличительные признаки, которые позволят четко и ясно идентифицировать те или иные виды деятельности как государственные услуги. Соответственно, исходя из единой общей концепции государственных услуг, следует выстраивать единообразную публичную регламентацию таких услуг с точки зрения порядка их предоставления и стандартизации их качества.

Инвентаризация государственных услуг. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка оказания государственных услуг и межведомственного информационного взаимодействия государственных органов и иных организаций» от 13 мая 2015 г. № 120, ведется активная работа по инвентаризации функций государственных органов и вычленение из них видов взаимодействия, которые относятся к государственным услугам. По итогам данной работы должен быть создан Единый реестр государственных услуг, форм и бланков. При составлении данного реестра представляется важным не включать в него формы взаимодействия, которые по своей сути не относятся к государственным услугам.

Однако вне зависимости от отнесения тех или иных услуг к «государственным услугам», не исключается возможность внедрения на ЕПИГУ ряда актуальных и востребованных электронных услуг, которые входят в компетенцию государственных органов, но не относятся к государственным услугам. К таким услугам можно, в частности, отнести предоставление возможности оплаты штрафов, сборов и государственных пошлин в режиме онлайн. При этом предлагается сохранять баланс и делать больший упор на качественное оказание, прежде всего, государственных услуг, рассматривая остальные электронные услуги государственных органов как дополнительное удобство для пользователей.

Совершенствование системы государственных услуг посредством функционального анализа, применения регуляторных реформ и реинжиниринга административных процессов. Наиболее эффективными инструментами при реализации административных реформ являются проведение функционального анализа, регуляторная реформа по технологии «регуляторной гильотины»,

а также совершенствование порядка оказания государственных услуг посредством реинжиниринга административных процессов.

При этом, однозначно можно утверждать, что большинство услуг, которые связаны с выдачей промежуточных справок и другой информации (в основном, учетная деятельность государственных органов) должна исключаться из списка G2C или G2B услуг и переводиться в формат G2G в рамках межведомственного электронного взаимодействия, т.е. из режима государственных услуг переводиться в режим межведомственной координации. В этой связи, прежде чем определять приоритетные услуги, по которым будут проведены мероприятия по оптимизации, необходимо проводить функциональный анализ, по результатам которого исключить излишние функции и задачи, а также конкретизировать полномочия государственных органов, и, применяя метод «регуляторной гильотины», упразднить излишнее регулирование. После проведения данных мероприятий, работа по совершенствованию порядка оказания государственных услуг будет идти намного легче, так как не будет необходимости оптимизировать массу государственных услуг, которые уже потеряли свою актуальность.

Разработка государственной программы («Дорожной карты») по совершенствованию ключевых государственных услуг с последующим переводом их в электронную форму оказания или внедрение их в Центрах «одно окно». Разработка стратегических дорожных карт по внедрению электронных государственных услуг позволит:

- определить приоритетные услуги, по которым будет проведена оптимизация;
- установить ориентиры для создаваемых ИС, КИС и БД, повысить их дальнейшую эффективность при использовании;
- определить сроки, ресурсы и ответственных за выполнение задач по внедрению в республике электронных государственных услуг.

Разработка стандартов и критериев оценки качества оказания государственных услуг. Развитие института государственных услуг подразумевает необходимость разработки и внедрения стандартов и критериев оценки качества оказания государственных услуг, которые в настоящее время не предусмотрены в законодательстве.

Прежде всего, данные стандарты и критерии должны исходить из понимания удовлетворенности самих пользователей данных услуг, не только обеспечения эффективности деятельности государственных органов, которому пока уделяется больше внимания. Это связано с тем, что эффективность деятельности государственных органов и наличие современной инфраструктуры не всегда могут гарантировать удовлетворенность граждан и бизнеса. Поэтому, их интересы должны учитываться в первую очередь.

Развитие института государственной службы. Необходимо принять единый и систематизированный закон «О государственной службе», что позволит внедрить унифицированный подход к организации административно–управленческого состава органов государственной власти и управления.

При этом, очень важно внедрить критерии и систему оценки деятельности государственных служащих, которая в итоге будет влиять на общий рейтинг того или иного государственного органа в привязке к качеству оказания государственных услуг.

Целесообразно рассмотреть также вопрос учреждения уполномоченного ведомства по делам государственной службы, которое будет на постоянной и систематической основе осуществлять координацию реформы государственной службы в целях повышения качества государственных услуг.

Необходимо проанализировать методологические основы финансирования деятельности государственных служащих, предусмотрев при этом четкие механизмы финансовой мотивации государственных служащих в зависимости от результатов их деятельности, в том числе в сфере оказания государственных услуг.

Развитие Центров «одно окно» и ЕПИГУ посредством совершенствования институтов госу-

дарственных услуг и административных процедур. Центры «одно окно» (ЦОО) и Единый портал интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ) не могут осуществлять свою деятельность по оказанию государственных услуг без четких, ясных и понятных административных процедур и оптимально выстроенных административных процессов. Как показало исследование недавней практики, существующий порядок оказания государственных услуг для перевода любой государственной услуги в формат ЦОО и/или ЕПИГУ является недостаточным. Процедуры оказания любых внедряемых в ЦОО и ЕПИГУ государственных услуг должны быть тщательно пересмотрены и оптимизированы. По итогам оптимизации должны вноситься изменения в соответствующее законодательство, которые позволят оказывать государственную услугу в новом формате, и только потом начинать внедрение государственной услуги в ЦОО и ЕПИГУ.

При этом важно обеспечить максимально удобный и свободный доступ всем желающим ко всем нормативно–правовым актам, устанавливающим административные процедуры оказания государственных услуг.

С учетом опыта ряда развитых стран (Республика Корея, Сингапур) предлагается рассмотреть возможность создания специального государственного органа, который будет заниматься вопросами реформирования государственного управления.

Унификация документов. Данный инструмент позволяет упорядочить и сократить многочисленные документы, а также создать единые стандарты для различных официальных форм и бланков, необходимых для получения государственных услуг. Основная идея унификации документов состоит в том, чтобы привести к единообразию формы и оформление документов, систематизировать, стандартизировать и структурировать информацию, и тем самым сократить затрачиваемое рабочее время на их обработку.

Унификация документов позволит обеспечить:

- более качественное заполнение документов заявителями, так как все заполняемые формы будут схожими;
- машиночитаемость заполняемых в электронной форме документов, что облегчит прием и автоматическую обработку документов информационными системами государственных органов при оказании государственных услуг;
- использование единых идентификаторов электронного правительства (ПИНФЛ, ИНН и других) для обеспечения межведомственного информационного взаимодействия.

Рекомендации по имплементации реформы системы государственных услуг:

Системные проблемы государственного управления не могут быть решены оптимизацией административных процессов в одном министерстве или ведомстве. К системным проблемам можно отнести практику централизованных государственных закупок: какое бы решение по оптимизации не принимало руководство госоргана, без принятия решения по повышению эффективности процесса государственных закупок на правительственном уровне, метод оптимизации не будет давать необходимый эффект. Именно поэтому, важны политическая воля и общегосударственный подход к решению системных проблем и задач по совершенствованию порядка оказания государственных услуг.

Вовлеченность государственных органов, непосредственно участвующих в процессе оказания государственных услуг, в работу по совершенствованию порядка оказания данных услуг должно ограничиваться консультированием рабочей группы. Так как, в процессе разработки целевых моделей может возникнуть конфликт интересов, что негативно повлияет на принятие окончательного решения по совершенствованию государственных услуг. Иными словами, несмотря на важность участия представителей государственных органов в работе по перепроектированию административных процедур, прежде всего должны соблюдаться интересы населения и бизнеса, исключая при этом все элементы возможных коррупционных факторов или продвижения узковедомственных интересов.

Изучение общественного мнения – ключевой показатель измерения качества оказания государственных услуг. Общественное мнение во многих случаях игнорируется в связи с тем, что некоторые государственные служащие полагают, что пользователи не могут знать административные процедуры «изнутри». Однако, в действительности пользователи государственных услуг в большинстве случаев знают какая информация и действия дублируются в различных инстанциях, так как от них требуется та же самая информация в различных инстанциях. Прислушиваясь к общественному мнению, государственные органы могут значительно повысить не только эффективность внутренних административных процедур, но и качество оказываемых государственных услуг.

Мотивация. Совершенствование порядка оказания государственных услуг – это аналитическая работа, которая при успешной реализации дает значительную экономию ресурсов. Исключение коррупционных факторов и обеспечение прозрачности административных процедур не всегда можно достичь при отсутствии достаточной мотивации. В этой связи, предлагается внедрять следующие инструменты мотивации для специалистов государственных органов, участвующих в процессах совершенствования порядка оказания государственных услуг:

- повышение по должностной иерархии и карьерный рост;
- выдача премиальных и/или дополнительных окладов из расчета достигнутого экономического эффекта;
- нематериальное поощрение (почетные грамоты и т.д.);
- другие альтернативные методы.

Редактор: У. Раджабова

Лицензия AI №263 31.12.2014. Подписано в печать 07.10.2016.

Формат: 60x90 1/8. Гарнитура «PT Sans». Печать офсетная.

Усл.п.л. 16,25.

Тираж 20 экз.

Издательство “Baktria press”

г. Ташкент, 100000, Буюк Ипак Йули мавзеси 15–25.

Тел/факс.: +998 (71) 233–23–84

Отпечатано в ООО «Print Media»

г. Ташкент, ул. Узбекистон Овози, 32.

Тел.: (+998 71) 233 03 21

www.printmedia.uz

ISBN 978-9943-4570-2-7



9 789943 457027