**Содержание публикации**

Предисловие

Введение

1. Оценка практики регулирования предоставления государственных услуг

1.1 Отдельные государственные услуги для бизнеса и комплексные государственные услуги по открытию предприятия

1.2 Массовые государственные услуги (государственные услуги для граждан)

2. Сведения о платности некоторых государственных услуг

2.1 Регистрация коммерческого юридического лица

2.2 Строительство многоквартирного жилого дома

2.3 Аккредитация организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг, установленным требованиям качества и безопасности

2.4 Открытие предприятия пищевой промышленности

2.5 Открытие предприятия лесной промышленности (лесозаготовка и лесопереработка)

2.6 Государственные услуги в сфере недвижимости

2.7 Массовые государственные услуги для граждан (ФМС и ГИБДД)

Заключение. Предложения по организации мониторинга на постоянной основе

Приложение 1. Фактологические данные о стоимости и затратах времени на получение отдельных государственных услуг в региональном разрезе

П1. Регистрация юридического лица

П2. Строительство многоквартирного жилого дома

П3. Аккредитация организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия

П4. Открытие предприятия пищевой промышленности

П5. Открытие предприятия лесной промышленности (лесозаготовка и лесопереработка)

П6. Государственные услуги в сфере недвижимости

**Предисловие**

За последнее время в рамках реализации мероприятий административной реформы было принято много решений, направленных на совершенствование порядка предоставления государственных услуг. Однако оценка последствий реализации этих решений для получателей услуг на систематической основе не велась или проводилась на качественном уровне.

Мониторинг государственных услуг, проведенный в 2010 году, позволил получить количественные оценки масштабов административного бремени граждан и бизнеса. Это бремя выражено в таких осязаемых и понятных параметрах, как количество обращений в органы власти и подведомственные организации, реальная стоимость каждого из этих обращений, затраты времени в очередях и на ожидание получения результата. В перспективе, анализ этих показателей в динамике позволит оценивать последствия решений по реформированию государственного управления.

В ходе мониторинга использовались различные методы – от глубинных интервью и опросов, до «контрольных закупок». Анализировался весь комплекс обращений, необходимых для получения конечного результата той или иной услуги.

Мониторинг позволил выявить наиболее острые проблемы, решению которых необходимо уделить наибольшее внимание в ближайшей перспективе. Например, для бизнеса эти проблемы связаны не столько с затратами и количеством необходимых обращений в органы власти и организации (хотя и это существенно), сколько с продолжительностью сроков предоставления государственной услуги и неопределенностью их результатов. Среднее время обращений для получения исследованных в ходе мониторинга государственных услуг для бизнеса составляет более года – 371 день, а время для бизнеса – это деньги и конкурентоспособность.

Что особенно важно, бизнес не в состоянии прогнозировать конечный результат взаимодействий даже по самым простым обращениям. Сколько времени займет рассмотрение документов, сколько будет случаев возврата документов по формальным, иногда надуманным основаниям, например, по причине неправильно расставленных запятых – все это становится для бизнеса фактором риска, следовательно, снижения доходности.

Уровень риска и вероятности дополнительных издержек возрастает, если в процессе предоставления государственной услуги участвуют подведомственные или иные организации разной степени аффилированности с органами власти, особенно если эти организации занимают монопольное положение в рамках определенной административной процедуры. Участие аффилированных организаций приводит к тому, что непредсказуемыми становятся не только сроки и конечная стоимость необходимой государственной услуги, но и сама возможность реализации выбранного бизнес проекта или даже в целом ведения бизнеса.

Указанная проблема достаточно масштабна, поскольку на подведомственные и аффилированные организации приходится 40% обращений и почти 75% расходов, связанных с получением государственной услуги. При этом в среднем исследованные государственные услуги для бизнеса предполагают 8 обращений, включая обращения в различные организации.

Очевидно, что при реализации планов повышения качества государственных услуг для бизнеса необходимо установить нормативы предельных сроков и стоимости государственных услуг, особенно если получение услуги предполагает обращение в подведомственные или экспертные организации.

Отдельно следует отметить обращения к организациям – посредникам. Основная причина таких обращений связана с нечеткостью, запутанностью требований, предъявляемых государством. Посредники помогают при подготовке заявки, получении результата услуги и даже в последующем прохождении контрольных процедур. Было бы целесообразно обязать ведомства публиковать в свободном доступе исчерпывающий перечень требований к получателям государственных услуг. Возможно, вы этом случае необходимость обращения к посредникам снизилась.

Крайне актуальным является реализация запрета требовать у заявителя документы, имеющиеся у других ведомств. Как известно, с 1 июля 2011 года этого требует соответствующая норма федерального закона о порядке оказания государственных услугах. Однако готовность федеральных органов к исполнению данной нормы на конец 2010 годы была минимальной. По большинству сфер общественных отношений отсутствуют целостные системы информационного взаимодействия, единые базы данных, межведомственные регламенты.

Одной из целей мониторинга была оценка неформальных, т.е. не имеющих документального подтверждения, платежей, платежей «в конвертах». Оказалось, что наиболее сложными для доступа сферами с максимальным объемом неформальных платежей являются отрасли, где необходимо использование ограниченного ресурса – земли, лесных ресурсов, радиочастотного спектра, коммунальной инфраструктуры. Этот результат полностью совпал с изначальной гипотезой мониторингового исследования. В этом не было ничего удивительного, поскольку рента, включая ренту бюрократическую, образуется как раз при распределении ограниченного ресурса.

Доступ к ограниченным ресурсам - чрезвычайно затратная часть любого бизнес-проекта. Так, затраты на подключение к коммунальной инфраструктуре при строительстве многоквартирного жилого дома составляют в среднем по исследованным регионам 30 миллионов рублей, а затраты на получение государственных услуг – всего 1,5 миллиона.

Соответственно, при определении приоритетов и проведении реинжиниринга государственных услуг учитывать в первую очередь государственные услуги, регулирующие доступ к ограниченным ресурсам.

Что касается государственных услуг оказываемых органами власти гражданам, то здесь ситуация иная. Массовые «гражданские» услуги, как правило, относительно дешевы, их реальная стоимость в подавляющем большинстве случаев равна пошлине (средняя стоимость по результатам мониторинга – 800 рублей). Как правило, такие услуги предоставляются в установленный в законодательстве срок (по результатам мониторинга в среднем за 2 недели).

Главная проблема массовых услуг для граждан – это несоблюдение стандартов обслуживания и, прежде всего, очереди. Среднее время ожидания подачи документов по результатам обследований составило 55 минут. Только по 5 наиболее массовым государственным услугам[[1]](#footnote-2) суммарные потери граждан от очередей можно оценить примерно в 1,5-2 млрд. рублей в год. Поэтому вложения в улучшение стандартов обслуживания, развитие электронного взаимодействия, реинжиниринг, позволяющий сократить поток заявителей и время обслуживания одного клиента являются оправданными не только с социальной, но и с экономической точки зрения.

Проведенный мониторинг не только выявил проблемы, определил узкие места, но и позволил обосновать направления дальнейших шагов по расширению доступности и повышению качества государственных услуг. Представляется, что оценка затрат получателей государственных услуг «до оптимизации» и «после оптимизации» должна стать устойчивой практикой при принятии решений по модернизации административных процессов и совершенствованию нормативной базы.

*Кузьминов Я.И., ректор Национального исследовательского университета*

*«Высшая школа экономики»*

**Введение**

Исследование проблем предоставления отдельных государственных услуг является широко распространенной практикой в экспертном сообществе, в том числе в Государственном университете – Высшей школе экономики. Однако, как правило, подобные исследования, во-первых, фокусируются на одной конкретной государственной услуге (государственной функции), а во-вторых, предполагают качественные оценки «проблемности» рассматриваемой услуги.

Между тем, в большинстве случаев для получения конечного результата взаимодействия с государством заявителю необходимо пройти через несколько обращений в органы власти разного уровня и в различные подведомственные, аффилированные и прочие организации[[2]](#footnote-3).

В этой публикации представляются результаты мониторинга качества и доступности государственных услуг, проведенный ГУ-ВШЭ в 2010 году. Отличительными особенностями мониторинга является,

во-первых, охват полного комплекса обращений в органы власти всех уровней и обусловленных ими обращений в подведомственные, аффилированные или иные организации, необходимых для получения конечного результата взаимодействия заявителя с государством,

во-вторых, анализ полных фактических временных и материальных издержек получателя государственных услуг (в целом и по каждому обращению).

Мониторинг 2010 г. включает в себя 19государственных услуг для бизнеса, многие из которых носят комплексный характер (т.е. предполагают несколько обращений в различные органы власти и организации), в том числе таких масштабных как, например, строительство многоквартирного жилого дома, создание бизнеса в отдельных отраслях, исследуемые в 16 регионах страны. Всего по услугам для бизнеса было опрошено около 1150респондентов.

Кроме того, в мониторинг включены 20 государственных услуг для граждан, в том числе наиболее массовые государственные услуги (получение паспорта, загранпаспорта, регистрация автомобиля, регистрация недвижимости), исследуемые в 16-17 регионах страны, и социально-значимые государственные услуги (например, услуги по направлению на высокотехнологическую медицинскую помощь или признание лица инвалидом), исследуемые в 7-8 регионах. Всего по услугам для граждан опрошено более 2800 респондентов.

По каждой из исследуемых услуг были определены перечень необходимых обращений, стоимость каждого обращения (причем выделялись не только официальные платежи, т.е. имеющие документальное подтверждение, но и неформальные плате), временные затраты на каждое обращение, выявлялись основные проблемы предоставления государственной услуги

Мониторинг представляет собой сбор информации об исследуемых параметрах в ходе опросов, глубинных интервью, анкетирования получателей государственных услуг и посреднических организаций, проведения «контрольных закупок», обсуждений с представителями государственных органов в нескольких регионах России с последующим обобщением. Конкретный набор методов определялся исходя из специфики государственной услуги.

Первый раздел настоящей публикации содержит аналитические и обобщенные результаты мониторинга, где дается оценка существующей практики регулирования государственных услуг.

Во втором разделе по отдельным государственным услугам приводятся результаты мониторинга, а именно:

* «профиль регулирования» государственной услуги (краткая информация о количестве обращений, издержках их получения и их распределении между всеми тремя уровнями власти и организациями);
* модельный перечень обращений, необходимых для получения государственной услуги (в соответствии с «типовой траекторией получения услуги» / для «типового объекта наблюдения»);
* стоимость каждого обращения (в том числе по регионам исследования);
* время получения результатов каждого обращения (в том числе по регионам исследования);
* рейтинги регионов исследования по стоимости, по времени и суммарный рейтинг получения данной государственной услуги;
* описание проблем правого регулирования и практики предоставления данной государственной услуги.

В приложении приводятся фактологические данные о стоимости и затратах времени на получение указанных государственных услуг в региональном разрезе

1. К этим услугам относятся - регистрация и технический осмотр транспортных средств, регистрация по месту жительства и месту пребывания, выдача общегражданского и заграничного паспорта. [↑](#footnote-ref-2)
2. Например, для получения лицензии на право сбора, использования, обезвреживания, размещения, транспортировки опасных отходов необходимо не менее 17 обращений, в том числе не менее 10 обращений в различные организации; открытие точки общепита – 15 обращений, в том числе по 1 обращению в региональные органы власти и муниципальные органы, 8 обращений в организации и т.п. [↑](#footnote-ref-3)