

Д.М. Журавлев

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НА ПРИМЕРЕ РАБОТЫ СИСТЕМЫ «ОДНОГО ОКНА» ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ

Настоящая статья содержит описание процесса оказания государственных услуг населению и бизнесу в современной России посредством выдачи документов по обращениям граждан и юридических лиц в режиме «одного окна» на примере работы указанной системы в современном мегаполисе — Москве. Поскольку оказание государственных услуг тесно связано с вопросами формирования эффективной системы электронного правительства, в статье приводятся краткие теоретические основы электронного государственного управления, его основные цели и задачи, а также предполагаемые выгоды. В статье приведен статистический материал по обращениям граждан и организаций в службы одного окна Правительства Москвы, на основании анализа которого формируется методика оценки эффективности работы всей системы оказания государственных услуг в целом.

Ключевые слова. Электронное правительство, оказание государственных услуг, эффективность, система одного окна, управление, мегаполис.

This article describes the process of providing public services to the citizens and business in modern Russia through the issuance of documents for citizens and business in the mode of «single window» on the example of work of the system in the modern megalopolis — Moscow. As far as the delivery of public services is closely connected to the formation of an effective system of e-government, the article summarizes the theoretical foundations of e-government, its main goals and objectives and the expected benefits also. The article provides a statistical material on the citizens and organizations in the service of one window of the Moscow Government, based on analysis by a method for evaluating the performance of the entire system of providing public services in general.

Key words. E-Government, government public services, efficiency, public administration, metropolis, «single window».

Мировой банк, финансирующий ряд программ по созданию электронного правительства (ЭП) в разных странах, дает следующее определение ЭП: под ЭП понимают использование ИКТ (таких, как сетевые технологии, Интернет, мобильные приложения) для повышения эффективности, экономичности и прозрачности правительства и возможности общественного контроля над ним. Использование ИКТ

Журавлев Денис Максимович — аспирант кафедры теории и технологий управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, email: jdenis@mail.ru

позволяет решать широкий спектр задач: более эффективно предоставлять государственные услуги населению, улучшить взаимодействие с промышленностью и бизнесом, повысить информированность населения и усовершенствовать государственное управление. В результате достигается снижение коррупции, повышение прозрачности государства, удобство в использовании государственных услуг, рост доходов и/или снижение затрат. Обычно взаимодействие населения или бизнеса с государством происходит в государственных офисах. Вместе с развитием ИКТ появляется возможность сделать сервисы по предоставлению государственных услуг ближе к потребителям.

Особенно актуально создание ЭП в крупных городах (мегаполисах), поскольку именно в них сконцентрированы население и бизнесы, экономические ресурсы, развита информационно-телекоммуникационная инфраструктура, имеются квалифицированные кадры. Органы государственной власти и управления (ОГВиУ) также располагаются, как правило, в крупных городах, а в таком мегаполисе, как Москва, сконцентрированы все федеральные органы власти России.

По теме ЭП существует достаточно много теоретических и практических работ. Первыми были работы, инициированные крупными IT-корпорациями, производителями и поставщиками программного и аппаратного обеспечения и системными интеграторами типа IBM, Microsoft, Oracle, HP, Samsung и т.д. Практически все корпорации такого масштаба имеют продукты и целые технологии, ориентированные на государственный сектор экономики. Затем появились работы социологов, экономистов, специалистов по государственному управлению и т.п. Предлагаемые ими решения основаны в первую очередь на задачах развития государственного управления и общества. Так, примерами подобных работ могут быть труды А.В. Сурина¹, В.В. Солодова² и Е.М. Стырина³, однако в них зачастую не формируется системный подход к проблеме реализации эффективного электронного правительства современного крупного города.

С позиций экономики как науки вопросы ЭП были наиболее фундаментально проработаны в рамках проекта Европейского сообщества e-Government Economics Project (eGEP 2.0)⁴. Существуют также работы по оценке экономической эффективности различных прикладных решений, которые могут использоваться как компоненты ЭП.

¹ См.: Сурин А.В. На пути к формированию науки управления. М., 2007.

² См.: Солодов В.В. Региональное электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития — http://e-journal.spa.msu.ru/7_2006Solodov.html.

³ См.: Стырин Е.М. Взаимосвязь региональной и федеральной компонент в развитии электронного правительства субъекта Российской Федерации http://e-journal.spa.msu.ru/7_2006Styrin.html.

⁴ E-Government Economics Project Expenditure Study — http://82.187.13.175/eGEP/Static/Contents/final/D.1.3Expenditure_Study_final_version.pdf

В современной России одним из наиболее наглядных способов оказания государственных услуг населению и бизнесу является выдача документов по обращениям граждан и юридических лиц в режиме «одного окна». Чтобы оценить эффективность работы этой системы, необходимо понимать, как она работает.

В Москве ведется Единый реестр документов, часть из которых выдается в режиме «одного окна»⁵. В настоящее время в этом реестре 165 документов. Каждый документ вводится в реестр нормативными документами Правительства Москвы, в которых описывается название документа, какой орган власти его выдает, кому (физическим либо юридическим лицам), какие документы требуются от заявителя, каков срок подготовки документа, на платной или бесплатной основе он выдается и т.д.

Органы исполнительной власти города Москвы, назначенные ответственными за выдачу документа в режиме «одного окна», называются держателями «одного окна»⁶. Для выполнения своих функций, держатели «одного окна» создают службы «одного окна», которые непосредственно работают с заявителями. Соответственно ведется реестр служб «одного окна», содержащий сведения о службах: адреса, телефоны, время работы, какие документы выдаются, обслуживаемая территория и т.д. Реестр служб «одного окна» включает в себя 631 службу. Структура служб «одного окна» повторяет структуру органов исполнительной власти Москвы, которые делятся на территориальные (префектуры и управы районов) и отраслевые (структуры, не входящие в комплексы и координируемые заместителем мэра). Комплексы объединяют департаменты, управления, комитеты, городские предприятия и организации. Информация о нормативной базе, реестрах служб и документов имеется на официальном сайте режима «одного окна» Правительства Москвы в сети Интернет по адресу www.okno.mos.ru.

В Москве создана и эксплуатируется Система контроля и мониторинга работы органов исполнительной власти, государственных учреждений и государственных унитарных предприятий города Москвы в режиме «одного окна» (СКиМОО)⁷, в которой ведется мониторинг работы служб «одного окна». Эта система является внутренней, служебной системой городских органов власти и доступна только в Коммутационной мультисервисной транспортной сети (ГМТС) Правительства Москвы. Кроме ведения перечисленных выше реестров СКиМОО обеспечивает автоматический сбор, хранение и отображение данных о работе городских служб «одного окна». Данные автоматизи-

⁵ Постановление Правительства Москвы № 730-ПП от 21 августа 2007 г.

⁶ Распоряжение Правительства Москвы № 1050-РП от 15 июня 2005 г.

⁷ Распоряжение Правительства Москвы № 532-РП от 27 марта 2007 г.

чески собираются со всех 622 служб «одного окна» и включают в себя статистическую информацию о том, сколько за заданный диапазон дат поступило обращений или перешло с предыдущего периода, сколько подготовлено, сколько в процессе подготовки, сколько с нарушением сроков, результаты рассмотрения обращения и т.д. по всем службам и документам. СКиМОО хранит информацию о работе служб «одного окна» и способна выдавать статистические и аналитические отчеты за любой выбранный диапазон дат с 2005 г. до текущего момента.

Насколько известно, аналогов такой системы в России пока нет. Благодаря СКиМОО можно сделать попытку анализа эффективности работы служб «одного окна» в Москве, опираясь на реальную статистическую информацию.

Число обращений заявителей за документами «одного окна» постоянно возрастает: с 2,5 млн в 2005 г. до более чем 5 млн в 2008 г. При этом подавляющее число обращений приходится на отраслевые службы «одного окна» (рис. 1).

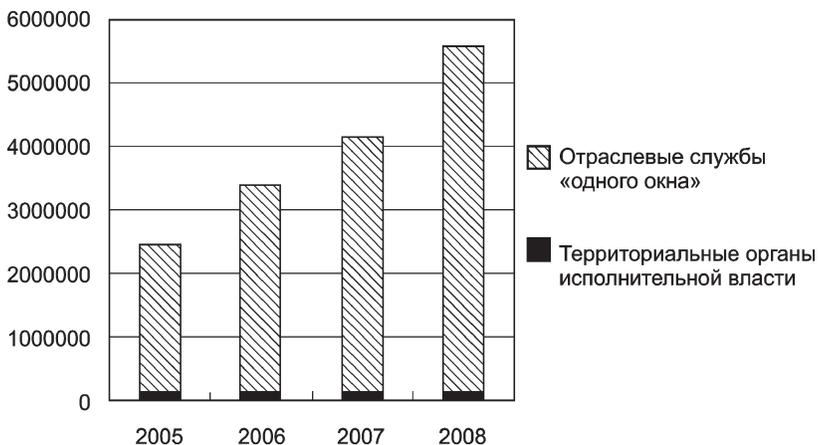


Рис.1. Диаграмма роста числа обращений в службы «одного окна» по годам

Из отраслевых служб наибольшее число документов выдают службы следующих структур органов власти Москвы:

1. Комплекс экономической политики и развития (40%), в первую очередь ГУП «МосгорБТИ». Самыми востребованными являются поэтажные планы и экспликации к ним, технические паспорта помещений, справки о регистрации и идентификации адресов, уборочных площадях земельных участков и мест общего пользования и т.п.;

2. Комплекс городского хозяйства (30%), в первую очередь это службы:

- а) государственного учреждения города Москвы «Городской центр жилищных субсидий» (ГУ ГЦЖС), выдающие главным образом до-

кументы, связанные с субсидиями на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;

б) государственных учреждений города Москвы, инженерных служб административных округов (ГУ ИС АО), филиалов ГУ ГЦЖС, выполняющих функции ЕИРЦ, выдающие Единый жилищный документ, а до середины 2007 г. — набор документов типа выписки из домовой книги, копии финансового лицевого счета и т.п.

3. Комплекс социальной сферы (25%) — это главным образом входящие в него:

а) департамент социальной защиты населения города Москвы (районные управления социальной защиты населения - РУСЗН), выдающие социальные карты москвича, справки о коммунальных выплатах, удостоверения ветеранов и инвалидов и т.п.,

б) департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы и его управления в округах Москвы, выдающие договора передачи жилого помещения в собственность в порядке приватизации.

На все остальные службы «одного окна», по данным за 2007 г., остается порядка 5% обращений (рис. 2).



Рис.2. Диаграмма распределения обращений в службы «одного окна»

На рис. 3 более подробно показана статистика обращений за наиболее востребованными документами за 2006—2007 гг., а на рис. 4 показано распределение числа обращений за наиболее востребованными документами по держателям «одного окна» за 2007 г.

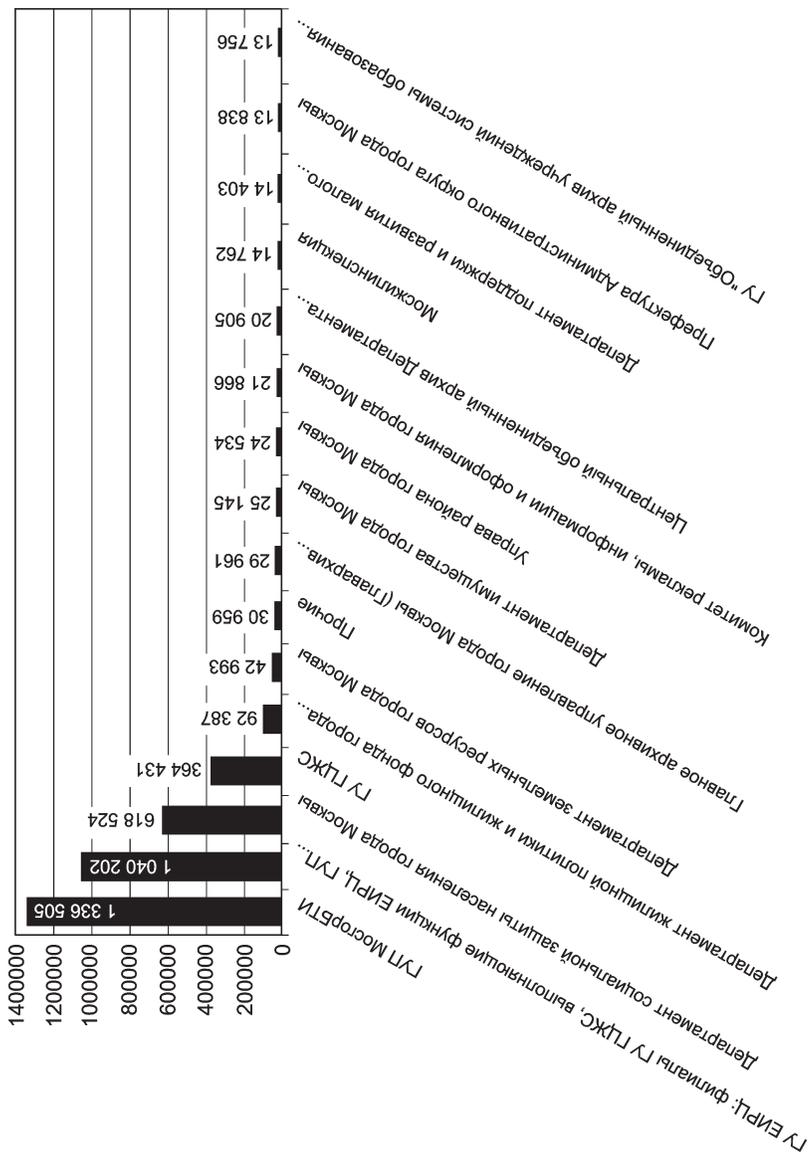


Рис. 3. Статистика обращений за наиболее востребованными документами

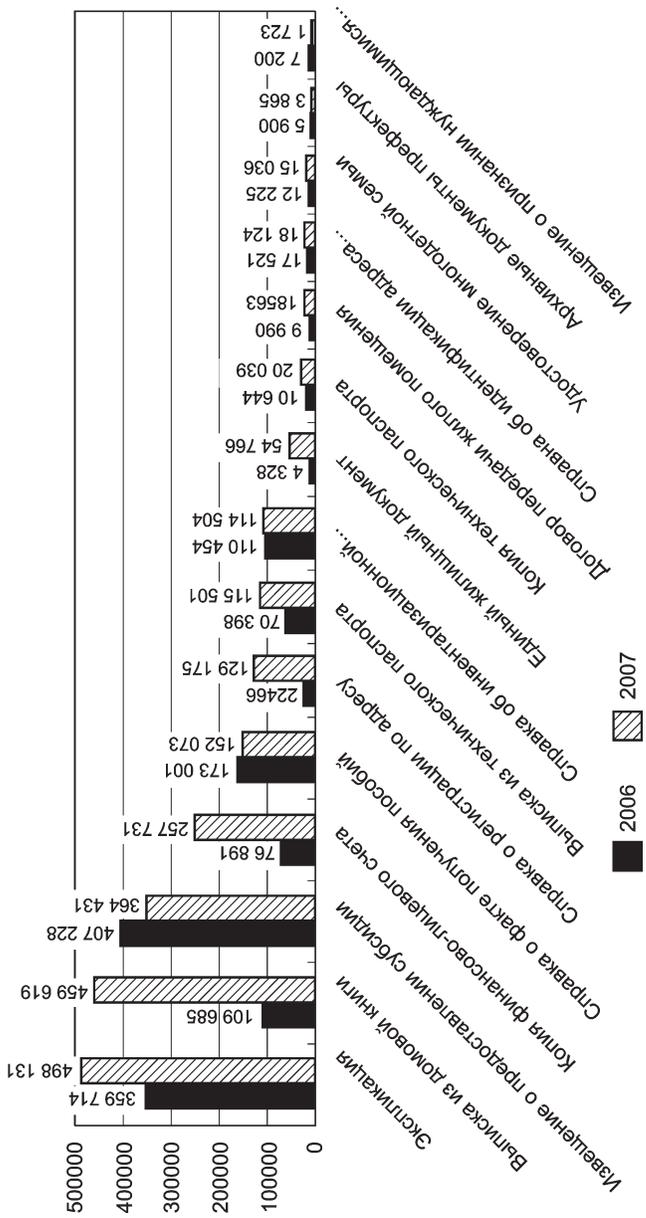


Рис.4. Распределение обращений по держателям «одного окна»

Службы «одного окна» территориальных органов исполнительной власти Москвы состоят из служб 10 префектур административных округов и служб управ районов. Службы префектур выдают 6 документов: решения о согласовании проведения работ по перепланировке, переоборудованию, реконструктивным работам на объектах нежилого назначения; по капитальному ремонту, ремонту и покраске фасадов зданий, строений и сооружений; справки, выписки и копии документов; разрешение на размещение нестационарного объекта мелкорозничной сети; согласование заявления о выдаче лицензии на розничную продажу алкогольной продукции и согласование заявления о времени розничной продажи алкогольной продукции. Таким образом, службы «одного окна» префектур обслуживают в основном малый бизнес и капитальный ремонт зданий.

Службы «одного окна» управ районов выдают 3 документа: удостоверение многодетной семьи и извещение о признании нуждающимися в жилых помещениях, необходимые для получения социальных льгот, а также справки, выписки и копии документов (в том числе архивные) управы района.

Несмотря на тот факт, что территориальные органы обслуживают не более 1% от общего числа заявителей в городе, они выполняют важные социальные функции в привязке к месту жительства москвичей. Теоретически число обращений в службы «одного окна» территориальных органов должно быть пропорционально населению соответствующих территорий. Однако на практике это не совсем так (рис. 5).

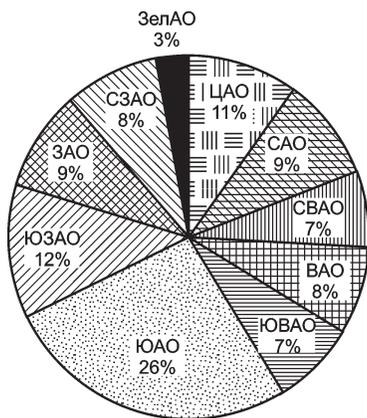


Диаграмма распределения числа обращений в префектуры и управы по округам г. Москвы

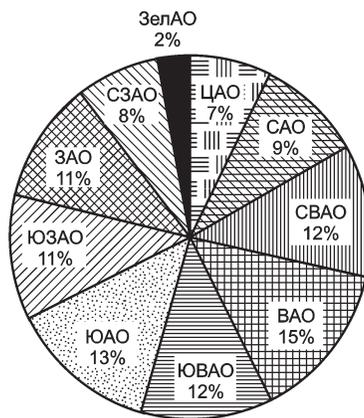


Диаграмма распределения населения по округам г. Москвы

Рис.5. Распределение числа обращений в префектуры и управы по округам г. Москвы и населения по округам г. Москвы

Как видно из сравнения диаграмм рис.5, в целом корреляция между населением и числом обращений существуют, однако есть существенные отличия. Например, в ЮАО сосредоточено примерно 13% населения города, а число обращений вдвое больше, чем ожидалось, а в соседнем ЮВАО — наоборот. За счет чего? Это может быть связано с большей концентрацией населения, нуждающегося в социальных льготах, либо с большей интенсивностью развития малого бизнеса или ремонта зданий. В любом случае статистика обращений в службы «одного окна» может предоставить данные для анализа с позиций социологии, демографии, развития территорий и т.п.

Для оценки эффективности работы служб «одного окна» необходимо понимать, что такое регламент подготовки и выдачи документа. Регламент — это алгоритм выполнения требуемых операций от момента обращения заявителя до момента выдачи ему заказанного документа. Регламенты вводятся нормативными актами Правительства Москвы и в дальнейшем могут оптимизироваться и изменяться. Для всех 165 документов режима «одного окна» разработаны довольно сложные регламенты.

Общее время подготовки документа, как и время на каждую операцию, также регламентируется. Регламент подготовки и выдачи документа в сильно упрощенном виде состоит из трех основных этапов:

Прием заявки: сотрудник службы «одного окна» принимает от заявителя требуемый набор документов, необходимых для получения запрашиваемого документа, регистрирует обращение заявителя и отправляет запрос уполномоченному сотруднику держателя «одного окна».

Подготовка документа: сотрудники держателя «одного окна» и согласующих организаций готовят требуемый документ и заверяют его, после чего готовый документ направляется в службу «одного окна», которая его запрашивала. В простом случае, если документ имеется в электронном виде, он просто распечатывается и заверяется непосредственно в службе «одного окна». Для более сложных документов требуется цепочка запросов—ответов в согласующие организации.

Выдача документа: заявитель приходит за готовым документом, предъявляет документы, удостоверяющие личность и право получения документа, после чего сотрудник службы «одного окна» выдает ему документ.

При оценке эффективности работы служб для упрощения будем сравнивать только операции по приему заявок и выдаче готовых документов. Сравнить работу служб с учетом этапа подготовки документов для разных видов документов в общем случае неправомерно, так как сами службы могут вообще не принимать участие в подготовке документов. Из реестра служб известно, сколько сотрудников работает в каждой службе. Из статистики известно, сколько документов выдает

служба за заданный временной интервал. Тогда эффективность работы служб можно оценить по простой формуле:

$$\Theta = N_{\text{обр}} : C_{\text{чел}} \cdot t_{\text{дней}},$$

где

$N_{\text{обр}}$ — общее число обращений за заданный временной интервал;

$C_{\text{чел}}$ — число сотрудников службы «одного окна»;

$t_{\text{дней}}$ — число рабочих дней в заданном временном интервале;

Θ — коэффициент эффективности работы службы.

Коэффициент эффективности работы службы по сути означает среднесуточную нагрузку сотрудников, т.е., какое количество обращений (приемов заявок и выдач документов) обрабатывает в среднем в день каждый сотрудник службы «одного окна». Разумеется, предложенная методика оценки эффективности является очень упрощенной, поскольку не учитывает целый ряд объективных и субъективных факторов.

Используя статистические данные по предложенной методике, сравним, например, эффективность работы служб «одного окна» ГУП «МосгорБТИ» и префектур административных округов Москвы (рис.6). В 14 службах «одного окна» территориальных бюро ГУП «МосгорБТИ» (ТБТИ) работают 223 сотрудника, которые за 2007 г. обработали более 1,8 млн обращений. Каждый сотрудник службы обрабатывал 38 обращений в день, т.е. на каждого человека, подающего заявку или получающего документ, приходится в среднем менее 6 минут. А документы ТБТИ выдают достаточно сложные. Неудивительно, что в ТБТИ огромные очереди, образовался целый рынок посредников, оформляющих документы, требующиеся, в частности, для приватизации квартир, за большие деньги. Вывод очевиден — службы ТБТИ требуют усиления.

Для контраста на второй диаграмме рис. 6 показана оценка эффективности работы служб «одного окна» префектур административных округов Москвы. Обратите внимание на масштаб оси абсцисс двух диаграмм. Службы «одного окна» префектур, в которых работают 49 сотрудников, в среднем по 5 человек на округ, за 2007 г. обработали порядка 18 тыс. обращений. Это означает, что при численности в 5 раз меньше, чем в ТБТИ, обработанное число обращений меньше на два порядка. На каждого сотрудника службы приходится в среднем всего 1,5 обращения в день, что, мягко говоря, немного.

Выше мы попробовали сравнить эффективность работы совершенно разных служб, выдающих разные виды документов. Попробуем сравнить по той же методике абсолютно одинаковые службы — службы «одного окна» управ районов Центрального (ЦАО) и Южного (ЮАО) административных округов Москвы. В каждой службе работают по 3 сотрудника, один из которых начальник, и все службы выдают одинаковый набор документов. Как видно из диаграмм, показанных на рис. 7 и построенных по данным статистики за 2007 г., нагрузка на

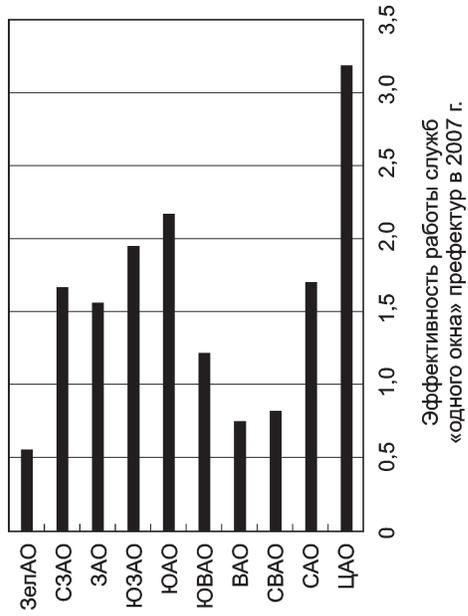
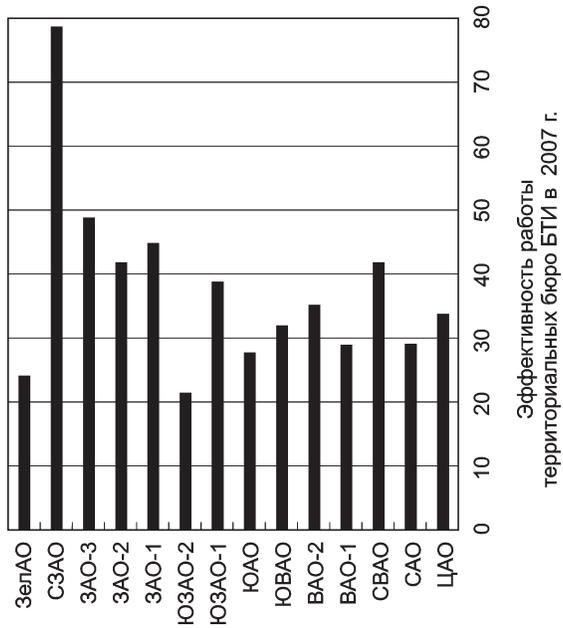


Рис 6. Сравнение эффективности работы служб «одного окна»

сотрудников служб «одного окна» управ районов еще меньше, чем в префектурах — в среднем 0,28 обращения в день на сотрудника в ЦАО и 1,09 (максимум 2) в ЮАО.

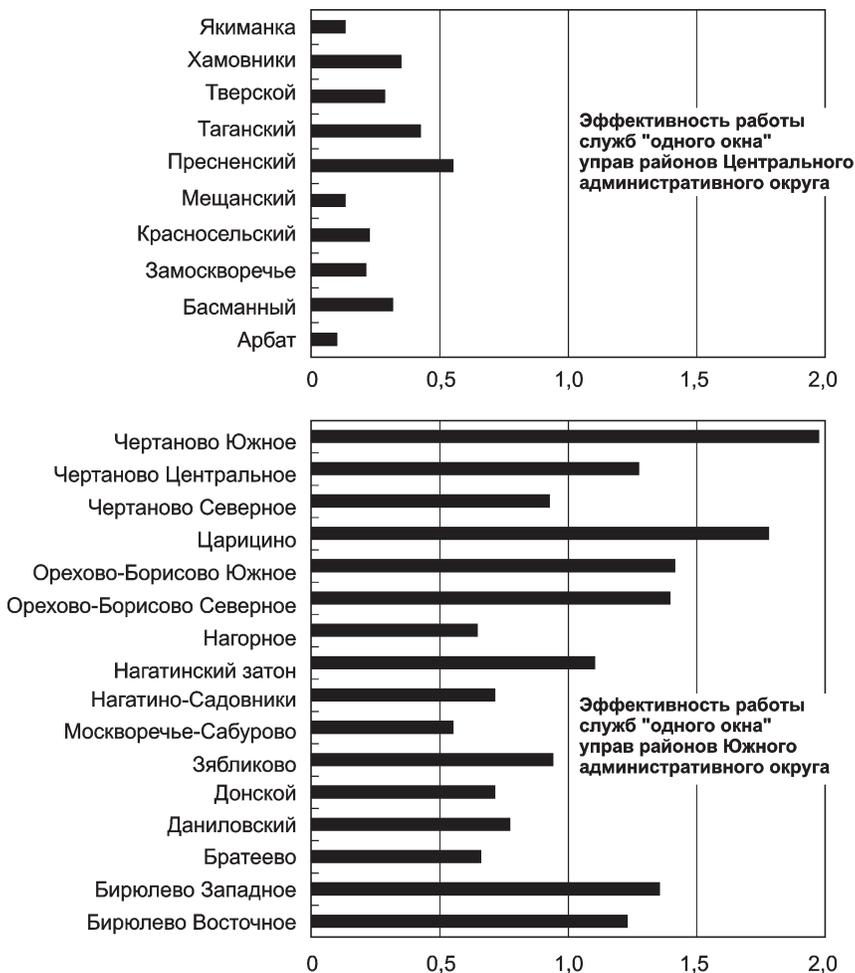


Рис. 7. Сравнение эффективности работы служб «одного окна» управ районов

Всего в Москве 123 службы «одного окна» управ районов, в которых работают более 350 сотрудников. Эти службы не просто найти, они часто располагаются в помещениях, плохо приспособленных для работы и приема людей. В то же время службы «одного окна» префектур оснащены помещениями, техническими средствами и линиями коммуникаций значительно лучше, чем управы. Напршивается решение: передать функции служб управ в префектуры, а госслужащих служб управ заме-

нить либо курьерами, либо решать вопросы коммуникаций между управлениями и префектурой средствами информационно-коммуникационных технологий. Для Москвы техническая и технологическая готовность для этого уже есть.

Приведенные выше примеры показывают, что предложенная методика оценки эффективности, несмотря на ее упрощенность, позволяет делать мотивированные выводы на основе статистических данных и принимать взвешенные управленческие решения на их основе, в том числе касающиеся формирования эффективной системы управления современным крупным городом.

Список литературы

1. *Сурин А.В.* На пути к формированию науки управления. М., 2007.
2. *Солодов В.В.* Региональное электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития. http://e-journal.spa.msu.ru/7_2006Solodov.html.
3. *Стырин Е.М.* Взаимосвязь региональной и федеральной компонент в развитии электронного правительства субъекта Российской Федерации. http://e-journal.spa.msu.ru/7_2006Styrin.html.
4. e-Government Economics Project Expenditure Study — http://82.187.13.175/eGEP/Static/Contents/final/D.1.3Expenditure_Study_final_version.pdf.
5. Постановление Правительства Москвы № 730-ПП от 21 августа 2007 г. О разработке Городской целевой программы по созданию окружных и районных центров обслуживания населения и организаций по принципу «одного окна» на территории города Москвы на 2008-2010 гг.
6. Распоряжение Правительства Москвы № 1050-РП от 15 июня 2005 г. - Об утверждении Концепции информатизации работы органов исполнительной власти, городских организаций в режиме «одного окна».
7. Распоряжение Правительства Москвы № 532-РП от 27 марта 2007 г. О вводе в промышленную эксплуатацию и утверждении Положения об Информационной Системе контроля и мониторинга работы органов исполнительной власти, государственных учреждений и государственных унитарных предприятий города Москвы в режиме «одного окна».