

В МИРЕ КНИГ

DOI: 10.14515/monitoring.2016.1.16

Правильная ссылка на статью:

Киселев Е. М. Система госуслуг в прокрустовом ложе стандарта : рец. на кн.: Рогозин Д. М., Шмерлина Д. М. Оценка эффективности государственных и муниципальных услуг : Социальная критика и профессиональная экспертиза // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2016. № 1. С. 339—345.

For citation:

Kiselev E. M. The Procrustean bed of state services' standards : Book review: Rogozin D. M., Shmerlina I. A. Evaluating the Effectiveness of Public and Municipal Services : Social Criticism and Professional Expertise // Monitoring of Public Opinion : Economic and Social Changes. 2016. № 1. P. 339—345.

Е. М. Киселев

СИСТЕМА ГОСУСЛУГ В ПРОКРУСТОВОМ ЛОЖЕ СТАНДАРТА

Рецензия на книгу:

Рогозин Д. М., Шмерлина И. А. Оценка эффективности государственных и муниципальных услуг : Социальная критика и профессиональная экспертиза. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014

В книге предпринята попытка проанализировать процессы, протекающие в рамках административной и бюджетной реформы, проводимой в России с начала 2000-х гг. Основное внимание авторы уделяют оказанию услуг населению со стороны органов государственной власти и государственных учреждений. Развитие информационных технологий, в первую очередь сети Интернет, наряду с политикой открытости органов управления, декларированной руководством России, стали несомненным катализатором повышенного интереса россиян к данной сфере.

В рецензируемой работе представлена методологическая оценка деятельности по обеспечению государственных услуг, а также материалы экспертного опроса, проведенного среди чиновников, непосредственно реализующих государственную политику, направленную на повышение эффективности госуслуг.

Работа состоит из введения и трех основных частей. Во введении ставится вопрос о необходимости повышения социальной отдачи от услуг, оказываемых органами государственной власти и различными государственными учреждениями, и очерчивается правовое поле сегодняшнего государственного реформирования, которое, по мнению авторов, заключается в двух основных законах — 83-ФЗ и 210-ФЗ. Здесь допускаются две явные фактологические ошибки: во-первых, государственное реформирование регулируется гораздо большим количеством законодательных актов¹; во-вторых, за-

¹ Например, не упоминается Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг. (утв. распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р).

кон 83-ФЗ, по своей сути, является актом, вносящим изменения в ранее изданные законы, например, в «Закон о банках и банковской деятельности», «Об основах законодательства РФ о культуре» и т. д., поэтому имеет отношение к упомянутому правовому полю исследования лишь отчасти. Более уместно определить правовое поле рассматриваемого вопроса как совокупность законодательных и нормативных актов, регулирующих систему оказания государственных услуг, в том числе непосредственно закон 210-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ (с учетом изменений, вносимых законом 83-ФЗ).

Первая часть работы представляет собой теоретический раздел, что ясно даже из ее названия «Государственные/муниципальные услуги населению: базовые понятия, административные регламенты, практика обращения, проблемы оценки эффективности». Помимо теоретических заключений эта часть содержит материалы конкретных наблюдений, а также анализ действующих документов в области оказания государственных услуг.

Было бы логично, если бы структура первой части совпадала с тем перечнем вопросов, которые перечислены в ее названии. Правда, в тексте не выделены в отдельные подразделы направления исследования, связанные с практикой обращения и проблемами оценки эффективности, но в то же время уделяется достаточно большое внимание непосредственно самому понятию «услуга». Для этого используются не только пространные выдержки из законодательных актов, но и лингвистический анализ непосредственно самого слова.

По непонятной причине авторы избегают в своем анализе понятия «услуга», которое зафиксировано в официальных и общепринятых определениях. Например, есть однозначное определение данного термина, по которому **услуга** — это результат по меньшей мере одного действия, обязательно осуществленного при взаимодействии поставщика и потребителя, и она, как правило, нематериальна (ГОСТ Р ИСО 9000—2008 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь»).

В Российской Федерации понятие услуги было определено в ст. 2 Федерального закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13.10.1995 № 157-ФЗ «Предпринимательская деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц, за исключением деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений». На текущий момент указанный закон не действует, он был отменен принятием Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 № 164-ФЗ, при этом в действующем законе определения понятия услуги не дается.

Делая вывод о неоднозначности восприятия понятия «услуга» на уровне подсознательно воспринимаемых коннотаций, авторы отмечают отсутствие однозначного определения базового понятия «услуга» в законодательных актах (законах 210-ФЗ и 83-ФЗ). Следует признать, что формулировки понятия государственной услуги, данные в этих двух законах, действительно далеки от идентичности. Однако формулировка, приведенная в законе 83-ФЗ (точнее в Бюджетном кодексе), носит более общий характер и не противоречит определению в 210-ФЗ. В чем действительно следует согласиться с авторами, так это в необходимости четкой, на уровне законодательства, трактовки базового понятия «государственная/муниципальная

услуга». Не давая собственного определения этого термина, авторы отсылают читателя к статье Р. В. Бабуна «Муниципальные услуги в системе муниципального управления», опубликованной в журнале «Местное право» в 2010 г., где подробно рассматривается вопрос оказания услуг государственными и муниципальными органами власти.

Далее в первой части представлены материалы, касающиеся практики оказания государственных и муниципальных услуг. По сути это отступление от обозначенной в ее названии темы. В частности в подразделе «Услуги государственных и муниципальных органов (административные услуги)» ставится проблема измерения оценки эффективности государственных услуг и приводятся результаты социологических исследований населения по данному вопросу. Одно из исследований сделано по заказу органов власти, во втором зафиксирована независимая оценка. Неудивительно, что полученные результаты не просто не совпадают, но и диаметрально противоположны. При этом авторы, оставляя в стороне сопоставление результатов хотя бы на уровне методик проведения исследования, просто констатируют этот факт и без каких-либо дополнительных объяснений переходят к описанию и критическому анализу среды оказания государственных/муниципальных услуг, а именно различным интернет-ресурсам, на которых размещена соответствующая информация, с точки зрения понятности, доступности и востребованности со стороны потребителей. Множество ляпов и недоработок в анализируемых документах позволяют прийти к выводу об ограниченном функционале государственных услуг, получаемых в электронном виде, наряду с повышенным интересом к отдельным видам (например, информация о штрафах ГИБДД) и portalу государственных услуг в целом.

В третьем подразделе первой части «Регламентация государственных муниципальных услуг» детально исследуется основной механизм регулирования процесса оказания государственных/муниципальных услуг — административные регламенты. Используя пространные выдержки из различных нормативных документов, авторы ставят под сомнение необходимость гигантской бумажной работы по разработке различных регламентов. Однако иной, альтернативный, механизм, способный обеспечить единый подход к регулированию оказания и оценки государственных услуг, к сожалению, они не предлагают.

Наконец заключительный раздел первой части «Услуги государственных и муниципальных учреждений: реестры и регламенты» включает анализ перечня услуг, предоставляемых Минобрнауки РФ и муниципальным округом Орехово-Зуево. Указаны нестыковки внутри регламентов, описывающих порядок оказания различных услуг, смысловые ошибки, отмечается надуманность услуг, которые предлагаются к реализации, поскольку чиновники пытаются раздуть их количество, детально разбираются отдельные услуги на основании регламентов их выполнения.

Авторы повторно поднимают проблему смысловой нагрузки понятия «муниципальная услуга» с точки зрения закона 210-ФЗ. Подчеркивается, что услуги, оказываемые муниципальными предприятиями, не должны регулироваться данным законом. Это логично, так как выше упоминается закон 83-ФЗ, в рамках которого данные услуги и оказываются, кроме того, резонно указывается на ст. 6 Бюджетного кодекса, в соответствии с которой муниципальные услуги оказывают-

ся. На основании исследований Р. В. Бабуна, делается вывод об отсутствии единых базовых понятий в административной реформе и поддерживается его позиция по разделению муниципальных услуг по следующему принципу:

- уровень ответственности муниципальных властей за предоставление услуг;
- характер потребления услуг, который тесно связан с источником финансирования.

Вторая часть рецензируемой работы — «Проблемы оценки качества государственных/муниципальных услуг» — содержит три подраздела. В первом подразделе, который называется «Стандартные критерии оценки», обращается внимание на формальный подход к построению критериев оценки качества оказываемых государственных/муниципальных услуг — через удовлетворенность потребителя конкретной услуги. Правомерно подчеркивается, что не все виды услуг могут быть оценены по данному критерию. Далее делается попытка уйти от субъективного подхода, практикуемого органами государственной власти для оценки эффективности оказания услуг, и даются рекомендации по использованию различных объективных критериев оценки. Уходя от заявленной темы, авторы, ссылаясь на исследование Р. В. Бабуна, указывают, что оценка качества имеет не только социальные, но и финансовые аспекты. Это очевидный факт. Говоря о необходимости экономической оценки эффективности оказываемых услуг, авторы фактически предлагают соизмерять количество обращений, уровень удовлетворенности и экономические затраты на оказание конкретной услуги, чтобы тем самым сформировать некий интегральный показатель оценки. Предлагаемый подход, несомненно, является более комплексным, чем подход, используемый органами государственной власти, однако даже интегральная оценка на базе трех показателей не позволяет оценить эффективность предоставленной услуги в силу следующих причин: во-первых, весьма проблематичным является построение показателя удовлетворенности получателя услуг; во-вторых, монополизация рынка государственных услуг и невозможность формального сравнения с аналогичными услугами не дают возможности сделать вывод о том, насколько оптимально органами власти организуется расходование средств непосредственно на оказание той или иной услуги.

Тема оценки деятельности по оказанию государственных/муниципальных услуг продолжается в следующем подразделе второй части «Общественно значимые критерии оценки». Здесь рассуждения о необходимости разработки иных, более информативных, оценок качества государственных и муниципальных услуг иллюстрируются примером эффективного решения проблемы трудоустройства в штате Висконсин в США. На мой взгляд, отсылка к опыту иностранных коллег не может быть образцом универсального подхода к оказанию и оценке эффективности оказания услуг органами государственной власти. В частности предложение о приватизации органов власти, оказывающих различного рода услуги (реализованное в США на примере предоставления услуги по обеспечению занятости), выглядит сомнительным, так как это действие автоматически лишит услугу статуса государственной и переквалифицирует ее в коммерческую услугу.

Заключение о том, что демонополизация рынка государственных услуг позволила разработать эффективные критерии оценки качества, базирующиеся

на синтезе социальных и экономических показателей программы, является логически незаконченным. По сути, функция по оказанию госуслуги передана на аутсорсинг и лишь по формальным признакам остается в перечне государственных услуг. Реальность же такова, что сама услуга оказывается коммерческим предприятием в условиях конкурентной среды, и именно это позволяет разработать и внедрить эффективный механизм оценки и контроля выполнения непосредственно самой услуги.

Продолжая проблематизацию вопроса о создании эффективного механизма, авторы предлагают оценивать услуги, предоставляемые государственными и муниципальными органами, по трем направлениям:

- *качество предоставления услуги* (включая объективные параметры, например количество сотрудников, включенных в предоставление услуги). При этом непонятно, что считать эталоном оптимального количества сотрудников, задействованных в оказании той или иной услуги;
- *доступность для потребителя*. В данный критерий также предлагается включать различные параметры, однако, что может являться непосредственно единицей измерения доступности услуги для потребителя, не объясняется;
- *наконец самый важный критерий (по мнению авторов) — общественная необходимость*, т. е. является ли получение услуги насущно необходимым для функционирования той или иной сферы жизни. В данном случае опять остается за кадром, что считать насущно необходимым и как измерить этот параметр.

Завершает вторую часть работы подраздел «Примеры расчета индекса комплексной оценки эффективности», в котором предлагается комплексный подход к оценке эффективности государственных/муниципальных услуг, в частности на основании комплексной оценки, рассчитанной как среднее арифметическое между удовлетворенностью, экономичностью, продуктивностью и транспарентностью. По мнению авторов, нормирование показателя удовлетворенности по конкретной услуге необходимо делать относительно лучшего показателя по отрасли и при этом измерять удовлетворенность на основе опросов населения. Это спорный подход к оценке эффективности. В первой части книги приводились примеры диаметрально противоположных результатов опроса населения относительно качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Разработка универсального опросного механизма даже внутри отдельной отрасли вызывает сомнение в силу неоднородности предоставляемых государственных и муниципальных услуг. А создание различных индивидуальных систем опроса так или иначе выльется в критикуемую авторами проблему административных регламентов.

Наконец третья часть исследования «Качество, доступность и эффективность государственных/муниципальных услуг в свете Федерального закона 83-ФЗ (на базе экспертного опроса)» является наиболее ценной, поскольку в ней содержится информация, полученная непосредственно от чиновников, активно включенных в процесс оказания государственных услуг. Несомненно, откровенные высказывания экспертов не лишены так называемого аспекта конфликта интересов. Положительно оценивая результаты, полученные в рамках исполнения

закона 83-ФЗ, они пытаются оценить качество прежде всего своей чиновничьей работы. Вместе с тем объективность высказываний о дисциплинирующей силе закона и необходимости отвечать за потраченные средства является наглядным аргументом того, что инертная, менее всего заинтересованная в каких-либо изменениях чиновничья среда признает и воспринимает шаги, которые предпринимает государство для улучшения качества оказания государственных услуг. Пусть этот заказ выполняется не так быстро, как хотелось бы получателям услуг, однако следует отметить два несомненных достижения: во-первых, признание (на государственном уровне) необходимости развития действенного механизма оказания государственных услуг, во-вторых, запуск и поддержание механизма трансформации системы оказания государственных услуг в сторону как экономической, так и социальной эффективности.

В заключительном разделе третьей части «О пользе стандартов и социальном служении» поднимается один из основных вопросов исследования: что есть результат оказания государственной услуги? Либо это процесс, который обеспечивает деятельностью большое количество чиновничьего люда, либо это все-таки удовлетворение потребностей получателей услуг, которые очень сложно уложить в прокрустово ложе стандарта, инструкции или регламента. К сожалению, указанная проблема только слегка обозначена, что создает ощущение некоторой незаконченности работы, поскольку в ней не дается полноценного анализа дихотомии государственной услуги как явления. Вместе с тем уже само вытаскивание проблемы на поверхность можно отнести к несомненной заслуге авторов.

Рецензируемая работа своевременна и актуальна в силу того, что в ней ставится проблема трансформации системы государственного управления в области оказания государственных услуг. Выявляя явные системные недоработки государственного управления, авторы прокладывают путь для дальнейших продуктивных исследований, касающихся формирования эффективной системы оказания государственных услуг. Несомненным достижением являются экспертные интервью одной из самых закрытых групп — чиновников. На мой взгляд, книга найдет заинтересованных читателей, а вопросы, поднятые в ней, станут темой дальнейших исследований государственной эффективности.

Список литературы:

Бабун Р. В. Муниципальные услуги в системе муниципального управления // Местное право. 2010. № 6. С. 3—10.

ГОСТ Р ИСО 9000—2008 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь».

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг. (утв. распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р).

Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изменениями и дополнениями).

Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13.10.1995 № 157-ФЗ «Предпринимательская деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц, за исключением деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений». Ст. 2.

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 № 164-ФЗ.