

Пути повышения качества государственных услуг

В последнее время все чаще возникает вопрос о необходимости повышения качества государственных услуг. На это обращает внимание Президент РФ в своих посланиях. Повышение качества и доступности государственных услуг названо одной из целей административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 гг. Задачи повышения качества и доступности государственных услуг в определенной мере решаются руководством многих регионов. Население проявляет интерес к тому, услуги какого качества ему предоставляются.

Марина КЛИШИНА, менеджер проектов Центра исследования бюджетных отношений

Органы государственной власти акцентируют внимание на повышении качества своей деятельности, улучшении процедур работы. Граждане часто говорят о том, что оказываемые бюджетными учреждениями услуги не отвечают ожиданиям, не удовлетворяют потребности.

Для того чтобы комплексно решить поставленную задачу – повысить качество государственных услуг – следует понять, что на сегодняшний день уже существует в данной сфере и почему этого недостаточно для качественного предоставления услуг.

Первая сложность связана с терминологией. В настоящее время параллельно употребляются два термина: «государственная услуга» и «бюджетная услуга». Например, в Бюджетном кодексе РФ:

- понятие «бюджетная услуга» используется в нормах, регулирующих вопросы распределения финансовой помощи. В них речь идет о бюджетных услугах «в расчете на одного жителя», то есть такие услуги рассматриваются в первую очередь как услуги для населения, оказываемые бюджетными учреждениями;
- термин «государственные (муниципальные) услуги» применяется в Бюджетном кодексе РФ в контексте постановки задания на предоставление услуг, контроля за их предоставлением и т.п. При этом подобные услуги соотносят с бюджетными учреждениями – иными словами, предполагается, что последние могут их оказывать.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что понятия «бюджетные услуги» и «государственные услуги» близки по смыслу. И хотя некоторые исследователи пытаются их разделить, относя государственные услуги исключительно к деятельности органов государственной власти, а бюджетные – к деятельности бюджетных учреждений, правовых оснований для подобного деления нет.

В указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» речь идет о выполнении «функций по оказанию государственных услуг». Под указанными функциями понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно либо через подведомственные им федеральные государственные учреждения или иные организации безвозмездно или по регулируемым органам государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения, а также в других областях, установленных федеральными законами.

В приведенном определении применительно к федеральному уровню впервые конкретизируется ряд параметров, в частности:

- субъект, предоставляющий государственную услугу (федеральные органы исполнительной власти, федеральные государственные учреждения, иные организации);
- объект оказания государственной услуги (граждане и организации);

- подход к оплате услуги (безвозмездно или по ценам, регулируемым органам государственной власти);
- возможные сферы оказания услуг (образование, здравоохранение, социальная защита и др.).

К сожалению, представленный перечень недостаточно детален. Получается, что услуги может оказывать, по сути, любая организация (включая органы власти) и делать это в интересах любых физических лиц или организаций, в любых сферах. Особенностью таких услуг является лишь их «безвозмездное» (очевидно, для потребителей) либо «по ценам, регулируемым органами государственной власти» оказание. В то же время оговорка о том, что подобные услуги подлежат финансированию за счет бюджетных средств, отсутствует.

Нет полной ясности и с содержанием понятия «качество услуг». Например, качество можно рассматривать:

- как степень удовлетворения ожиданий потребителей (именно в таком значении термин закреплен в международных стандартах ISO 9000, принятых в 1994 г.);
- как степень соблюдения предписанных требований и стандартов;
- с позиций соответствия предоставляемых услуг их стоимости;
- как общую совокупность технических, технологических и эксплуатационных характеристик, посредством которых услуга будет отвечать нуждам потребителя.

Подобная терминологическая неопределенность создает методологические

помехи для проведения работы по повышению качества услуг.

Представляется, что в оптимальном варианте комплексная система, способная обеспечить надлежащее качество оказания государственной услуги, должна иметь следующие взаимосвязанные составляющие:

- определенность ожидаемого качественного результата оказания услуги;
- адекватность требований к технологии и оборудованию, необходимому для достижения данного результата;
- наличие материальных ресурсов, обеспечивающих выполнение требований к технологии и оборудованию;
- заинтересованность специалистов в соблюдении установленных требований к технологии и в достижении высоких качественных результатов деятельности;
- систематическое наблюдение за тем, достигается ли результат, соблюдаются ли технологии, предоставляется ли финансирование и, главное, удовлетворены ли потребители, и по его результатам – корректировка состояния дел по предыдущим позициям.

В российской практике основной акцент сделан на стандартизации. Однако правильность, достаточность и возможность реализации выбранного пути вызывают определенные сомнения.

Предполагается, что уровень качества и доступности государственных услуг должен обеспечиваться благодаря установлению стандартов и регламентов их оказания, выполнения государственных функций. В документах федерального уровня (например, в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти) говорится, что стандарты государственных услуг будут устанавливать необходимый уровень их качества и доступности, а административные регламенты – определять сроки и последовательность действий органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок его взаимодействия с другими органами исполнитель-

ной власти и организациями при предоставлении государственных услуг.

Понятие «стандарт» не ново для российской практики. В Федеральном законе «О техническом регулировании» под стандартом понимается документ, в котором в целях добровольного многократного использования указаны характеристики продукции, правила осуществления и параметры процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Кроме того, стандарт может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения. Установление же *обязательных* для применения и исполнения требований к объектам технического регулирования (в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации) должно осуществляться в технических регламентах, а не в стандартах.

Возникает вопрос о применимости норм закона «О техническом регулиро-



вании» к сфере государственных услуг. Данный закон распространяется на отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении *на добровольной основе* требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг, в то время как предусмотренные в рамках административной реформы стандарты являются обязательными.

Необходимо отметить, что в сферах оказания государственных услуг, которые, следуя логике реформ, со временем будут стандартизированы, уже есть ряд стандартов. В частности, име-

ется серия государственных стандартов, касающихся социального обслуживания населения, некоторые из них вводятся с 1 января 2007 г. Большая группа стандартов медицинской помощи разработана в здравоохранении. Приняты стандарты по информации, библиотечному и издательскому делу.

К сожалению, соотношение существующих стандартов государственных услуг с теми, которые только планируется разработать, а также с законодательством о техническом регулировании в рамках административной реформы в явном виде не установлено. Хотя очевидно, что разработки, имеющиеся в этих сферах, следует по меньшей мере принять во внимание.

В системе факторов, способствующих повышению качества услуг, стандарты уместно рассматривать как своего рода *требование к оборудованию и технологии оказания услуг* (см. приведенный выше перечень составляющих комплексной системы обеспечения надлежащего качества услуг). Такую же роль играют санитарные правила и нормы, действующие в отношении услуг в ряде



социальных отраслей (например, в сфере образовательных услуг и социального обслуживания). Существует и серия требований, прописанных в типовых документах для учреждений социальных отраслей и обязательных для применения бюджетными учреждениями. Они тоже определяют базовые условия и/или технологии оказания тех или иных услуг. С учетом планов по разработке стандартов и технических регламентов предоставления государственных услуг можно ожидать, что число *требований к соответствующему оборудованию и технологиям* будет расти.

В России имеется *система наблюдения* за отдельными составляющими

процесса оказания государственных услуг – это сбор статистической информации. Относительно оказания услуг обычно собираются сведения о базовом состоянии материальных ресурсов в отрасли, определенных аспектах их использования, о потребителях. Однако сбор данных о результатах, качестве, степени удовлетворенности потребителей практически не осуществляется. Такая система наблюдения является половинчатой.



еще ряд шагов, чтобы качественные показатели результатов были установлены по каждой государственной услуге, для каждого учреждения.

Кроме того, любые, даже идеально проработанные требования к оборудованию и технологии бессмысленны при отсутствии необходимых *материальных ресурсов*. В настоящее время проблемы с ресурсами, несмотря на ряд принятых мер по сокращению нефинансируемых мандатов, сохраняют-



При этом, как правило, *ожидаемый качественный результат оказания услуги* заранее не определен. А важен именно четкий и понятный результат – и для лиц, оказывающих услугу, и для потребителей. Приведем несколько примеров:

- школы необходимы для обучения детей, и основной качественный результат оказания образовательных услуг в школах можно оценить по итогам сдачи единого государственного экзамена;
- детские дома обеспечивают воспитание, обучение, а главное – социализацию воспитанников, и основной результат их деятельности заключается в том, сумели ли дети, выйдя из стен подобного учреждения, адаптироваться к жизни в обществе: устроились ли на работу, имеют ли семью, не совершают ли преступных деяний и т.п.;
- библиотеки позволяют аккумулировать сведения и предоставлять их населению, а значит, основной результат их работы можно оценить исходя из того, удовлетворен ли информационный запрос потребителя, сколько времени на это потрачено и т.д.

С внедрением системы БОР появилась некоторая ясность с целеполаганием в деятельности органов государственной власти. Однако нужно сделать

ся. Например, остро стоит вопрос с соблюдением санитарных правил и норм в бюджетных учреждениях регионального и муниципального уровня. Постоянное отсутствие ресурсов дискредитирует не только хорошую технологию, но и саму идею получения позитивных результатов. И здесь главное – не ставить заведомо недостижимых целей, не утверждать невыполнимых стандартов. Однако простой фиксации сложившейся неблагоприятной ситуации мало, нужно еще составить «график» улучшения качественных показателей, учитывающий возможности постепенного увеличения материального обеспечения. Внедрение методов БОР в условиях ограниченного объема ресурсов может способствовать повышению обоснованности решений об их распределении для устранения имеющихся проблем.

Очень важный вопрос, которому в бюджетном секторе уделяется недостаточно внимания, – *мотивация специалистов* к качественному труду, творчеству, достижению оптимальных результатов. Необходима именно позитивная, а не негативная мотивация. Традиционно в России акцент делается на наказании, а вариантов положительного стимулирования почти нет. Например, в бюджетном секторе в качестве основного позитивно мотивирующего элемента

рассматривается материальный фактор, что во многом связано с традиционно невысоким уровнем заработной платы бюджетников. Но ведь есть и такие факторы, как престижность профессии, удовлетворение от работы, возможности карьерного роста, наконец уважение к лучшим работникам, признание их заслуг потребителями и т.п. Их все нужно использовать в полной мере, учитывая индивидуальные особенности каждого специалиста и его собственную систему ценностей.

Практически полностью отсутствует комплексная *система мониторинга* качества государственных услуг, достижения результатов, соблюдения технологий и степени удовлетворенности потребителей. Одна из важнейших составляющих такой оценки – выявление мнения потребителей. Однако социологические опросы сегодня используются крайне редко: они дороги, трудозатратны и сложны в плане интерпретации полученных отрицательных результатов. А ведь в условиях реформы важно искать слабые места, выявлять причины недовольства потребителей и определять пути устранения недостатков: менять технологии оказания услуг, модернизировать оборудование, работать с персоналом.

Таким образом, масштабная стандартизация и регламентация процедур оказания государственных услуг, осуществляемая сейчас, – не единственная мера, которую следует принять для повышения их качества. Есть и другие важные составляющие, без которых, даже при наличии стандартов, устойчивого улучшения качества государственных услуг достигнуть будет сложно.

Можно ли добиться повышения качества государственных услуг сокращением бюджетного сектора и расширением деятельности в соответствующих сферах частных организаций или автономных учреждений? И да, и нет. Если организациям, пришедшим на смену бюджетным учреждениям, не удастся в короткие сроки улучшить финансовое обеспечение собственной деятельности, в том числе за счет внебюджетных источников, оптимизировать управление финансами и изменить отношение персонала к выполняемой работе, то вряд ли следует ждать серьезного и стабильного повышения качества предоставляемых ими услуг. 🟡