



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОЦИАЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

14 / 10

Д. М. Рогозин
И. А. Шмерлина

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

*Социальная критика
и профессиональная
экспертиза*

М О С К В А • 2 0 1 4

**Дмитрий Михайлович Rogozin
Ирина Анатольевна Шмерлина
Оценка эффективности
государственных и
муниципальных услуг.
Социальная критика и
профессиональная экспертиза
Серия «Научные доклады:
социальная политика»**

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=19796388

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

Москва; 2014

ISBN 978-5-7749-0985-8

Аннотация

Работа посвящена выявлению и анализу проблем и противоречий в решении задач по повышению социальной отдачи от деятельности властных органов и государственных/

муниципальных учреждений как в теоретико-методологическом плане, так и в ракурсе практической реализации правовых новаций.

Содержание

1. Государственные/муниципальные услуги населению: базовые понятия, административные регламенты, практика обращения, проблема оценки эффективности	11
1.1. Понятие услуги: неоднозначность правового прочтения	11
Конец ознакомительного фрагмента.	23

**Д. М. Рогозин
И. А. Шмерлина**

**Оценка эффективности
государственных и
муниципальных услуг.
Социальная критика
и профессиональная
экспертиза**

*Служить бы рад, прислуживаться тошно.
А. С. Грибоедов «Горе от ума»*

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2014

Сегодняшняя официальная риторика власти построена на акцентированном стремлении к построению социально эффективного и, более того, «сервисно ориентированного» государства¹. Предполагается, что такое государство обеспе-

¹ Портал «Административная реформа». Страница «Гражданам». (Дата обра-

чивает высокие стандарты образовательных услуг, медицинской и социальной помощи, а также легкий и комфортный «интерфейс» взаимодействия власти и физических/юридических лиц. Именно на эти цели ориентированы административная и бюджетная реформы, задающие новые критерии оценки эффективности деятельности государственных и муниципальных органов. На официальном портале Минэкономразвития России дается следующая публичная презентация истории, смысла и основного законодательного инструмента административной реформы:

Административная реформа стартовала в 2003 г. Президентом России Владимиром Путиным была поставлена четкая задача – ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, сократить функции госорганов.

Для этого была проведена полная инвентаризация функций министерств и ведомств. Выяснилось, что более трети функций и полномочий в разных госучреждениях являются ненужными или дублируют друг друга... исключив дублирование и создав структуры, ответственные за четко очерченный фронт работ, стало возможным контролировать качество государственных услуг. Формулировать требования к услугам исходя из интересов общества. Строго

спрашивать за результат. Сделать так, чтобы выполнение каждой функции было обеспечено достаточными финансовыми и кадровыми ресурсами.

Был завершен процесс разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти. Стало понятным, кто за какой объем работ отвечает. Почти наполовину было сокращено количество госучреждений. Огромные суммы, которые тратились на их содержание, остались в бюджете.

В 2005 г. Правительством принята Концепция административной реформы в Российской Федерации. На основании плана мероприятий, утвержденного Концепцией, проводилась работа по регламентации деятельности государственных органов исполнительной власти, созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и переводу государственных услуг в электронную форму. Плановая работа по наведению порядка продолжается. Ее результат – значительное улучшение качества жизни россиян и рост эффективности работы госаппарата.

Результатами реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах стало формирование нормативной и методической базы повышения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг, формирование механизмов управления

и стимулирования реализации административной реформы.

В качестве целей административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. были зафиксированы: повышение качества и доступности государственных услуг... Важным результатом этих лет стало принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"... которым впервые на законодательном уровне заложены основы для реализации основных мероприятий административной реформы»².

Другое направление преобразований, в котором также фигурирует риторика качества и доступности государственных и муниципальных услуг, но в ином содержательном контексте, связано с бюджетной реформой, законодательным инструментом которой выступает Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений.

Таким образом, в двух основных законах, задающих правовое поле сегодняшнего государственного реформирова-

² Портал «Административная реформа». О реформе. История. (Дата обращения: 14 июня 2012 г.) URL: . Раздел удален с сайта, но аналогичные тексты без каких-либо существенных изменений можно найти на вебсайтах региональных органов исполнительной власти.

ния, отчетливо продекларированы задачи повышения социальной отдачи от деятельности властных органов и государственных/муниципальных учреждений.

Между тем исследовательское погружение в реальные процессы, определенные правовыми рамками административного и бюджетного реформирования, обнаруживает значительное число существенных проблем и противоречий, сложностей и рисков, сопровождающих благие начинания по перестройке государства в сторону усиления его «социально сервисной» составляющей. Эти проблемы, нелогичности, риски обнаруживаются как при непосредственном знакомстве с материалами реформы – в ходе чтения официальных документов, изучения интернет-порталов федеральной и региональной власти, так и в ходе конкретно-социологического анализа, предметом которого выступило восприятие процесса реформирования населением экспертным сообществом и «широкой общественностью» – представителями гражданского общества.

Настоящая работа посвящена выявлению и анализу этих проблем, противоречий, рисков как в теоретико-методологическом плане, так и в ракурсе практической реализации правовых новаций. Эмпирической базой работы послужил экспертный опрос, проведенный Центром методологии федеративных исследований РАНХиГС при Президенте Российской Федерации в трех регионах Российской Федерации: Москве, Новосибирской и Тверской областях в 2012 г. Бы-

ло опрошено более 300 представителей федеральной и региональной власти, ответственных за проведение административной реформы, директоров казенных, бюджетных и автономных учреждений; в тексте представлены фрагменты экспертных интервью с ними.

1. Государственные/ муниципальные услуги населению: базовые понятия, административные регламенты, практика обращения, проблема оценки эффективности

1.1. Понятие услуги: неоднозначность правового прочтения

В актуальной общественной повестке дня стоит тема качества и доступности государственных услуг. Именно это является одной из главных целей административной реформы в Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «регулирующий отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг», трактует данные понятия вполне однозначно, несмотря на громоздкость формулировок:

Для целей настоящего Федерального закона используются

следующие основные понятия:

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 Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

2) муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее – муниципальная услуга), – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее – орган,

предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований...³

Говоря проще, под государственной/муниципальной услугой можно понимать любую деятельность, которая входит в компетенцию государственных/муниципальных органов и поводом выполнения которой является обращение конкретного физического или юридического лица. Именно так данное понятие разъясняется для граждан, заходящих на официальный сайт административной реформы.

Таким образом, услуги образовательных, медицинских и прочих социальных учреждений – это *не* государственные услуги, а услуги, предоставляемые государственными (казенными, бюджетными и автономными) учреждениями, но не государственные услуги в официальном (законодательном) смысле этого слова. Именно на такое понимание «госуслуги» ориентировал граждан официальный сайт административной реформы:

³ См.: Статья 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Гражданам

Органы государственной власти оказывают гражданам и юридическим лицам (организациям) большое количество услуг. Получая паспорт или автомобильные права, регистрируя имущество, добываясь различных справок и лицензий, оформляя социальную поддержку, мы как раз соприкасаемся с государственными услугами.

Задача реформы – навести порядок в этой сфере, повысить качество государственных услуг. Наверное, каждому известны проблемы, возникающие, когда гражданину что-то нужно от госучреждений. Бесконечные очереди, хождения по кабинетам, сбор множества справок, неоправданно долгие сроки рассмотрения дел. Гражданин теряет много времени, которое он мог бы использовать для созидательного труда. А организации несут бремя дополнительных затрат. Зачастую возникала неразбериха, когда непонятно, кто за что отвечает. Все это создавало почву для коррупции и бумажной волокиты.

...Главной целью концепции совершенствования государственного регулирования на 2011–2013 гг. является создание «компактного», «сервисно ориентированного государства». То есть государство ограничивает сферу своего влияния поддержкой безопасности страны, обеспечением прав и свобод граждан и гарантирует высокое качество предоставления госуслуг для решения проблем

граждан⁴.

Таким образом, и в документах, и в официальных обращениях к гражданам госуслуга трактуется как все то, что связано со всевозможными справками, оформлением, разрешениями, которые гражданин или юридическое лицо получают от государства. Понятно, что это – одна из наиболее конфликтных зон во взаимоотношениях государства и граждан, и ее можно и нужно изучать и регулировать. Например, одна из ведущих опросных фирм изучает мнение российских граждан о качестве именно этих услуг, специально поясняя это в преамбуле анкеты:

Государственные услуги – услуги, которые оказывают населению государственные учреждения и службы (например, оформление паспорта, регистрация автомобиля, прав на недвижимость/земельный участок, прием налоговой декларации, регистрация брака/детей, оформление пенсии, ежемесячных пособий и т. п.)⁵.

Удовлетворенность граждан качеством таких услуг, а также меры, предпринимаемые государством для улучшения положения дел в этой сфере, будут рассмотрены в разд. 1.2. Интрига данного раздела связана с тем, что сплошь и ря-

⁴ См.: Портал «Административная реформа». Гражданам. URL:

⁵ См.: Качество государственных услуг. Опрос Фонда «Общественное мнение» «ФОМнибус». Даты опроса: 28–29 апреля 2012 г. Территориальный масштаб: 100 населенных пунктов, 43 субъекта РФ. Объем выборки: 1500 респондентов// Сайт Фонда «Общественное мнение». (Дата обращения: 14 июня 2012 г.) URL:

дом понятие «государственная/муниципальная услуга» используется совсем в другом контексте – контексте не разрешительных бумаг и справок, а в обеспечении важнейших сфер жизнедеятельности человека. В последнем смысле говорят об образовательных, медицинских, социальных услугах. И дело здесь не только в семантической неточности слова «услуга», ближайшим синонимом которого является «помощь».

Ни официальная справка, ни обучение в каком-либо образовательном учреждении, строго говоря, помощью не являются. Первое есть обременительный, но необходимый инструмент регулирования общественных отношений, второе – системы жизнеобеспечения общества. Впрочем, и то и другое можно отнести к «полезным действиям», и это значение также входит в семантическую зону слова «услуга».

Лингвистическая справка: Семантический диапазон понятия «услуга». Семантический профиль понятия «услуга» своеобразен и включает несколько явных и подсознательно воспринимаемых коннотаций. Центральное, ядерное значение данного концепта – это некое *полезное действие*. Этот смысл хорошо оттеняется фразеологическим оборотом, построенным по логике оксюморона, – «медвежья услуга».

«УСЛУГА, – и, ж. 1. Действие, приносящее пользу, помощь другому. Оказать услугу. Предложить свои услуги. Дружеская у. Медвежья у. (неловкая помощь,

услуга, причиняющая только вред). 2. мн. Бытовые удобства, предоставляемые кому-н. Бюро добрых услуг. Все виды бытовых услуг. Коммунальные услуги. К вашим услугам – вежливая реплика в знач. готов вас выслушать, быть вам полезным. *Можно видеть товарища Иванова? – Я к вашим услугам*»⁶.

Второе, легко схватываемая характеристика денотата «услуги», – это дискретность полезного действия. Услуга – это не постоянно протекающая полезная деятельность, а разовый акт. В этом смысле «образовательные услуги» воспринимаются как неточный концепт, в то время как получение справки из госорганов скорее отвечает представлению о том, что может быть названо услугой.

Наконец, третья коннотация – это некая иерархичность взаимоотношений между тем, кто оказывает услугу и пользуется ею. Слово «услуга» – однокоренное со словом «слуга», в нем есть оттенок угодничества, особенно ощутимый в глагольной форме данной лексемы:

«УСЛУЖИВАТЬ, услужить кому... оказывать услуги, угождать, стараться быть полезным, помогать. *У меня своего слуги нет, а услуживает дворник, прислуживает*»⁷.

В том что сегодняшняя официальная риторика использу-

⁶ Ожегов СИ., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999.

⁷ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. СПб., 1863–1866.

ет это слово, есть некий момент иронии, поскольку ни слушающий, выдающий справку гражданину, ни врач или педагог отнюдь не находятся в более низком социальном положении, нежели получатель услуги, и вовсе не угождают и не «услуживают» ему, а напротив, ставят свои условия, при которых они могли бы оказать ему услугу.

В то же время выбор официальной риторикой данного понятия, широта использования которого порой доходит до комичного⁸, чрезвычайно симптоматичен и допускает весьма изощренную интерпретацию. В этом выборе можно увидеть неуклюжую по исполнению, но достойную по замыслу попытку сломать бюрократический аутопойезис и повернуть государственную машину лицом к гражданам. К сожалению, вряд ли выбор концепта, к тому же не вполне адекватного и звучащего порой неуместно, может реально помочь в этом благородном начинании.

Как бы то ни было, проблема термина «услуга» носит нелингвистический характер. Дело не в том, что богатый русский язык оказался беден на понятия, которые дифференцировали бы сферу бюрократической регламентации и институты, обеспечивающие физическое и социальное благополучие граждан. Проблема в том, что в зону законодательного регулирования действительно подпадают оба вида

⁸ Так, на билете в Государственную Третьяковскую галерею вместо привычной цены билета теперь печатается: «Стоимость услуги: 300 руб.», из чего можно сделать вывод, что Третьяковка теперь не просто принимает граждан, но оказывает им услуги.

названных *услуг*. Достаточно взглянуть на обширные реестры и подробные регламенты услуг, разрабатываемые управлениями образования, соцзащиты, культуры, чтобы почувствовать напряженность проблемного поля административной реформы.

Двусмысленность трактовки понятия «государственная/муниципальная услуга» содержится уже в Федеральном законе № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором, напомним, основным значением данного понятия выступает преимущественно документарная деятельность государственных/муниципальных органов, поводом для которой является обращение граждан и юридических лиц. В то же время в этом же законе содержится статья, которая распространяет понятие услуги на совсем другие виды деятельности:

Услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской

Федерации вправе утвердить дополнительный перечень услуг, оказываемых в субъекте Российской Федерации государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта Российской Федерации или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом⁹.

Изучение официальных документов позволяет понять, что эта неоднородность возникла отнюдь не стихийно. Логика смешения понятий состоит, надо полагать, в том, чтобы создать концептуальную базу для бюджетной реформы, основным законодательным инструментом которой выступает Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Федеральный закон № 83-ФЗ переопределяет услугу таким образом, чтобы под этот концепт подпадала деятельность не только органов власти, но и разнообразных учреждений социальной сферы. В соответствии с Федеральным

⁹ См.: Пункт 3 ст. 1 Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

законом № 83-ФЗ государственная/муниципальная услуга в последней редакции Бюджетного кодекса РФ определяется следующим образом:

Государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами (в ред. Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ).

Вопрос о качестве, доступности и эффективности государственных/муниципальных услуг, понимаемых таким образом, приобретает новое и весьма напряженное звучание.

Работники бюджетных учреждений медицины, образования, культуры и т. п., ориентированные на выполнение именно таких услуг, также страдают от понятийного шума в базовых понятиях сегодняшних государственных реформ. К счастью, они избавлены от необходимости проводить смысловые параллели между услугой государственных органов и бюджетной услугой. Однако они остро ощущают «неудобство» понятия «услуга», которое плохо «ложится» на выполняемую ими деятельность. Поставленные перед необходимостью перевести букву закона в конкретные положения разрабатываемых на местах документов, они пытаются «лабировать» между понятиями «услуга» и «работа», которые

в Бюджетном кодексе РФ звучат как синонимичные термины. Некоторые эксперты пытаются прояснить для себя ситуацию, проводя различие между «госуслугой» и «госзада-нием»:

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.