

Людмила БЕРЕСТОВА

– доктор экономических наук, профессор кафедры труда и социальной политики РАГС

Мнение о том, что государство предоставляет «бесплатные» услуги, глубоко ошибочно. Любая услуга имеет определенную цену. Другое дело, кто ее оплачивает – потребитель или государство. Если потребитель – то для него услуга платная, если государство – то она становится «бесплатной», поскольку закуплена на средства бюджета.

Качественные услуги: как их обеспечить

Услуги, как это следует из определения, данного в толковом словаре русского языка Д.Н. Ушакова, охватывают практически все виды осознанной деятельности, существующие в форме полезного эффекта труда, удовлетворяющего различные потребности людей и общества в целом. Но из всего этого многообразия направлений и форм существования услуг мы рассмотрим только тот круг, который традиционно принято называть государственными и муниципальными услугами.

Рассматривая социальную функцию государства, отметим, что услуги с точки зрения социально-экономических отношений представляют собой форму непроизводительного труда и относятся соответственно к социальной сфере.

Развитие сферы услуг зависит от уровня производительности труда работников материального производства. Чем он выше, тем большими возможностями располагает государство и общество в выделении трудовых и материальных ресурсов в социальной сфере.

Социальная функция и, соответственно, ответственность государства зафиксированы в виде публичных расходных обязательств, обусловленных законом, существующих в виде реестров. Основное место здесь занимают обязательства по предоставлению трансфертов населению, включающие публичные расходы и стипендии, которые являются прямым финансовым долгом государства перед гражданами (пенсии, пособия, компенсации, иные социальные гарантии) и подлежат безусловному исполнению. В 2009 г. они составляют более 50% от общего объема. Большая часть таких обязательств подлежит исполнению за счет внебюджетных фондов или за счет субвенций Федерального фонда компенсаций.

В структуре расходов, подлежащих исполнению за счет федерального бюджета, основное место занимает оказание государственных услуг*. Оно включает обязательства по обеспечению деятельности бюджетных учреждений, предоставление субсидий государствен-

*Материалы семинара-совещания «Основные подходы к формированию бюджета и межбюджетных отношений в Российской Федерации в 2010-2012 гг.»: Калининград, 9-10 июля 2009 г. Официальный Интернет-сайт Минфина России.

ным учреждениям, оплату государственных контрактов на оказание государственных услуг, осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности. Все они характеризуются возмездностью предоставления бюджетных средств.

Формы реализации социальной и экономической функций государства во многом зависят от типа экономики – рыночной или распределительной.

В обществе с распределительной экономикой государство выступает собственником основных средств производства и, опираясь на эту базу, централизованно, монопольно регулирует экономические отношения, планирует производство и распределяет его продукцию в масштабах всей страны. Иначе говоря, государство является основным производителем товаров и услуг для населения.

В условиях развитых рыночных отношений, свободы предпринимательской деятельности, многообразия и равенства всех форм собственности вмешательство государства в экономику существенно ограничивается и сводится, как правило, к выработке экономической политики; управлению предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность; установлению правовых основ рынка и ценовой политики, в частности стимулированию свободного предпринимательства и свободы труда, пресечению недобросовестной конкуренции; регулированию внешнеэкономической деятельности государства.

Не удивительно, что в условиях рыночных отношений государство постепенно освобождается от несвойственных ему функций по производству услуг и начинает основное внимание уделять вопросам нормативного правового обеспечения, соблюдения конституционных гарантий и контроля качества услуг.

Бытующее мнение о том, что государство предоставляет населению «бесплатные» услуги, ошибочно. Бесплатных услуг просто не существует. Любая услуга имеет определенную цену, другое дело, кто ее оплачивает – потребитель или государство. Если потребитель, то для него эта услуга является платной, а если государство, то для потребителя она становится «бесплатной», поскольку закуплена на средства бюджета. Однако необходимо отметить, что сам бюджет формируется за счет налоговых и неналоговых поступлений, плательщиком которых в конечном итоге является гражданин, получающий эту «бесплатную» услугу.

Наше федеративное государство состоит из 83 субъектов Российской Федерации и более чем 24 тысяч муниципальных образований. С учетом того, что уровень бюджетной обеспеченности среди субъектов Российской Федерации, по экспертным оценкам, лежит в диапазоне от 0,62 (Ингушская Республика) до 4,94 (Тюменская область), т.е. отличается почти в 8 раз, говорить о равенстве бюджетных расходов на предоставление услуг населению в таких разных субъектах РФ просто не приходится.

Еще сложнее положение среди муниципальных образований. Разброс по бюджетной обеспеченности среди муниципальных районов (городских округов) даже в относительно благополучном Ставропольском крае превышает 12 раз. На уровне поселений дифференциация еще выше и, по экспертным оценкам, достигает нескольких десятков раз. Такое существенное различие не позволяет создать равные условия для всех граждан страны на получение услуг соответствующего качества. Безусловно, государство в лице министерств и ведомств пытается изменить ситуацию, используя такой инструмент, как межбюджетные трансферты. Но эффективность сегодняшней бюджетной политики довольно низкая, так как даже после выравнивания, проводимого Минфином России с использованием Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), разница в бюджетной обеспеченности субъектов РФ продолжает измеряться не в процентах, а в разах.

Если задуматься, то вся деятельность государства в лице различных законодательных или исполнительных органов власти любого уровня есть не что иное, как предоставление различного вида услуг. И государство вырабатывает общие подходы их предоставления за счет бюджета. К сожалению, эффективность этой деятельности явно недостаточна. Связано это, в первую очередь, с отсутствием единой государственной политики в области предоставления и контроля качества услуг, несогласованными действиями различных ветвей власти и исполнительных органов власти не только по регламентации услуг, но даже по трактованию самого понятия «услуга».

Вопросами оказания услуг за счет средств бюджета занимаются практически все: министерства и ведомства, субъекты РФ и муниципальные образования. Особое беспокойство вызывает тот факт, что почти все участники данного процесса хотят привнести в него нечто свое, начиная от самого понятия «услуга» и кончая системами индикаторов и показателей оценки деятельности губернаторов и муниципальных образований.

Казалось бы, зачем что-то придумывать, если уже приняты и введены в действие Государственные стандарты, в соответствии с которыми должны готовиться все иные отраслевые нормативные правовые акты? Возможно, конечно, что отдельные нормы этих документов морально устарели, но тогда сначала надо отменить или изменить устаревшие нормы, а не принимать документы, прямо или косвенно противоречащие или не учитывающие положения ГОСТов.

Какие же ГОСТы и иные основополагающие нормативные акты действуют в сфере предоставления услуг? Приведем перечень документов с их краткой характеристикой (**табл. 1**).

В соответствии с ГОСТ Р 50646-94 услуга – результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя. По функциональному назначению услуги, оказывае-

мые населению, подразделяются на материальные и социально-культурные.

Как показывает практика, основные проблемы, сопряженные с процессом предоставления услуг, связаны с определением и контролем качества услуг. В соответствии с ГОСТ Р 52142-2003 основными факторами, влияющими на качество социальных услуг, предоставляемых населению учреждениями, являются:

- наличие и состояние документов, в соответствии с которыми функционирует учреждение;
- условия размещения учреждения;
- укомплектованность специалистами и их квалификация;
- специальное и табельное техническое оснащение (оборудование, приборы, аппаратура и т.д.);
- состояние информации об организации, порядке и правилах предоставления услуг клиентам социальной службы;
- наличие собственной и внешней систем (служб) контроля за деятельностью учреждения.

Но это скорее регламентные требования, касающиеся самой процедуры предоставления услуги, но не качества собственно предоставленной услуги.

При оценке ее качества, в соответствии с ГОСТ Р 52142-2003, используют следующие критерии:

а) полнота предоставления услуги согласно требованиям документов и ее своевременность;

б) результативность (эффективность) предоставления:

- материальная (степень решения материальных или финансовых проблем клиента), оцениваемая непосредственным контролем результатов выполнения услуги;
- нематериальная (степень улучшения психоэмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги), оцениваемая косвенным методом, в том числе путем проведения социальных опросов, при этом должен быть обеспечен приоритет клиента в оценке качества услуги.

Как видим, ГОСТ установил общие подходы, а конкретные показатели или индикаторы качества, как и методики его определения, должны быть изложены в стандарте качества конкретной услуги.

В 1993 г. был утвержден «Общероссийский классификатор услуг населению ОК 002-93» (ОКУН), являющийся составной частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК ТЭИ).

Объектами классификации являются услуги населению, оказываемые предприятиями и организациями различных организационно-правовых форм собственности и гражданами-индивидуалами, использующими различные формы и методы обслуживания.

Для классификатора услуг населению принята иерархическая классификация с делением всего множества объектов на группы. Затем каждую группу делят на подгруппы, а их, в свою очередь, – на виды деятельности по целевому функциональному назначению. В ОКУН используют последовательную систему кодирования.

Данный документ позволяет существенно облегчить

Таблица 1. Нормативные акты в сфере услуг.

Реквизиты	Название акта	Сфера действия
ГОСТ Р 50646-94 Дата введения 1994-07-01	«Услуги населению. Термины и определения»	Введен в действие Постановлением Госстандарта России от 12 марта 1996 г. № 164. Настоящий стандарт устанавливает термины и определения понятий в области стандартизации, сертификации и управления качеством в сфере услуг, оказываемых населению
ГОСТ Р 52142-2003	«Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг»	Принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 24 ноября 2003 г. № 326-ст. Настоящий стандарт распространяется на социальные услуги, предоставляемые населению учреждениями социального обслуживания, и устанавливает основные положения, определяющие качество социальных услуг.
ГОСТ Р 52143-2003	«Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг»	Принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 24 ноября 2003 г. №327-ст. Настоящий стандарт распространяется на социальные услуги, предоставляемые населению государственными, муниципальными и иных форм собственности учреждениями социального обслуживания, а также гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения, и устанавливает основные виды социальных услуг, предоставляемых гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, и требования к порядку и условиям оказания этих услуг
ОК 002-93	«Общероссийский классификатор услуг населению»	Утвержден Постановлением Госстандарта России от 28 июня 1993 г. № 163. Общероссийский классификатор услуг населению (ОКУН) является составной частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК ТЭИ)
Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р (в редакции от 13 июля 2007 г.)	«Социальные нормы и нормативы»	Рекомендует органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления использовать одобренные настоящим распоряжением социальные нормативы и нормы при формировании проектов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов

задачу автоматизации ведения реестра услуг, паспортов и стандартов качества услуг, поскольку устанавливает единые подходы к классификации услуг.

Для облегчения работы по разработке стандартов качества, паспортов и нормативов предоставления услуг, а также обеспечения соблюдения норм Конституции РФ по равному доступу граждан к услугам, предоставляемым за счет бюджета, распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р были утверждены «Социальные нормы и нормативы». Последние касаются таких направлений, как массовая информация; здравоохранение; физическая культура и спорт; социальная защита населения; нормы и нормативы питания, обмундирования, мягкого инвентаря и оборудования в образовательных учреждениях; нормативы наполняемости классов и групп в образовательных учреждениях, удельных показателей общей площади образовательных учреждений; нормативы обеспеченности населения организациями культуры по их видам.

Одновременно следует отметить, что, как показывает практика применения распоряжения № 1063-р, целый ряд установленных им социальных нормативов и норм не соответствует возросшим потребностям граждан и требованиям времени.

Когда мы говорим о регулятивных функциях государства в сфере социальных гарантий и предоставления услуг физическим и (или) юридическим лицам, необходимо обратиться к пункту 3 статьи 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации. На его основании Правительство РФ Постановлением от 16 июля 2005 г. № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации» установило, что федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять ведение реестра расходных обязательств Российской Федерации, является Министерство финансов РФ. Этим же документом было утверждено «Положение о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации». Субъекты РФ и муниципальные образования стали использовать вышеназванное Положение как образец для разработки и утверждения собственных реестров расходных обязательств субъекта РФ и муниципального образования соответственно.

При формировании реестра расходных обязательств мы невольно сталкиваемся с проблемой определения необходимых бюджетных ассигнований. Исходя из общепринятых методологий наиболее распространены нормативный метод, метод индексации расходов, плановый метод.

Наиболее удобен нормативный, поскольку одновременно учитываются как контингент потребителей конкретной услуги, так и финансовый норматив предоставления услуги. Поэтому, говоря о введении новых форм финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг, мы, безусловно, выделяем нормативно-подушевое финансирование (НПФ).

НПФ, с одной стороны, позволяет определить объем необходимых бюджетных ассигнований путем умножения устанавливаемого регионального норматива бюджетного финансирования в расчете потребителя, а с другой стороны, является инструментом повышения эффективности расходов. НПФ должно быть включено в процесс формирования бюджета на очередной финансовый год и плановый период с учетом индексации, исходя из прогнозов темпов экономического роста и инфляции.

К сожалению, на федеральном уровне до настоящего времени не разработано единых требований и норм по расчету подушевых финансовых нормативов, в силу чего субъектам РФ и муниципальным образованиям это приходится делать самостоятельно.

При разработке финансовых нормативов, как правило, применяют две тактики:

- финансовые нормативы рассчитываются как сумма технологических расходов, связанных с реализацией расходного полномочия исходя из СНиПов и иных нормативных документов, а также расценок на отдельные составляющие предоставляемых услуг;
- финансовые нормативы устанавливаются исходя из возможностей бюджета на основании сложившихся расходов бюджета и контингентов с учетом индексов дефляторов и используются при подготовке проекта бюджета.

Но как бы мы ни вели расчет, оба подхода одновременно являются и определенными предельными условиями. Это связано с тем, что при расчете стоимости услуги следует обязательно учесть:

- требуемые и обоснованные затраты на оплату труда персонала организации, оказывающей услуги;
- начисления на оплату труда персонала;
- требуемые и обоснованные материальные затраты, потребляемые в процессе оказания данной услуги;
- затраты на закупку коммунальных услуг;
- другие затраты, необходимые для оказания услуги.

Другое предельное условие – доходы бюджета конечны и если не хватает бюджетных средств, то необходимо ограничить объем или номенклатуру предоставляемых услуг. Следует также иметь в виду, что в условиях ограниченных бюджетных ресурсов необходимо повышать эффективность бюджетных расходов, достигая определенного компромисса между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Распыление бюджетных средств имеет своим следствием, как правило, снижение эффективности, например, одновременное ведение ряда строительных объектов может привести к затяжке сроков строительства, снижению бюджетной и социальной эффективности.

Вторая полярная сторона – концентрация бюджетных средств на ограниченном числе направлений. Безусловно, эффективность использования бюджетных средств будет максимальна, но совокупный социальный эффект и, следовательно, социальная справедливость будут низкими и могут привести к недовольству граждан.

Учитывая это, государство в лице исполнительных

органов власти вынуждено искать определенный компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью как при расчете нормативов, так и при определении необходимых бюджетных ассигнований.

Сегодня вопросу оказания услуг за счет средств бюджета со стороны экспертного сообщества уделяется достаточно много внимания. Однако до сих пор законодательно не закреплена ответственность за несоблюдение стандартов качества предоставления услуг. Кроме того, необходимо разработать и утвердить на федеральном уровне и довести до субъектов РФ и муниципальных образований ряд необходимых документов и методических рекомендаций:

- типовые перечни государственных услуг и муниципальных услуг;
- типовые стандарты качества предоставления государственных и муниципальных услуг;
- типовые реестры расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований;
- типовые паспорта услуг и методологию расчета стоимости предоставляемой услуги.

Почти вся необходимая база для этой работы имеется. Приняты законы, введены в действие ГОСТы и СНиПы, есть большой опыт работы регионов, муниципальных образований, научных и экспертных организаций. Но надо создать такие условия, такое правовое поле, когда у чиновников федерального, регионального или местного уровня будет исключена даже сама попытка трактовать законодательство в целях обоснования своей необходимости или для получения запрограммированного результата.

Игорь ТОГУНОВ

Теория многоуровневого управления и государственный менеджмент

Парадигма управления (government) является развивающейся функцией, и на каждом условном эволюционном этапе жизнедеятельности организации управленческие формы и методы в каждом конкретном случае пространственно-временного расположения социальной системы должны соответствовать этому конкретному истинному состоянию социальной организации.

Согласно концепциям многоуровневого управления существуют разнообразные взаимосвязи и каналы взаимодействия между различными уровнями управления. В широком понимании – имеются в виду стратегический, тактический, оперативный уровни.

Одно дело управлять однотипными, равнозначно структурированными по форме и содержанию системами, и совсем иное – управление интегрированными социальными системами разноплановой структуры и особенно – с различными сущностями взаимоотношений во внутренней среде.

Игорь ТОГУНОВ – член-корреспондент РАЕН, доктор медицинских наук, профессор кафедры управления Владимирского филиала РАГС

Отдельные исследователи полагают, что теория многоуровневого управления относится к более широкому и объемлющему процессу координации, чем это предполагают классические методы управления. Из этого следует, что многоуровневое управление в слабой мере иерархично. В многоуровневом управлении акторы не расположены иерархически, но имеют более сложные взаимодействия.

В этом смысле в системе многоуровневого управления взаимоотношение методов и форм управленческих воздействий не иерархично, но, в определенной степени, упорядочено соответствующим образом.

Поиск специфических точек управленческого воздействия методологически связан с системным пониманием и представлением объекта управления.

Каким бы не был объект управления, прежде всего необходимо представление формы и содержания такого объекта, вычленение в нем конкретных элементов с реализацией управленческого действия, позволяющего перевести систему из одного состояния в требуемое иное.

Государство как социальная система, как организация, с точки зрения теории систем, является крайне сложным структурно-функциональным динамическим образованием. Именно поэтому практически не представляется реальным охватить все возможные элементы этой системы на любом из уровней государственного устройства, воздействие на которые подразумевает эффективную реализацию конкретного управленческого решения.

Вместе с тем, опираясь на теорию систем, удается вскрыть характерные группы элементов и логику закономерности взаимоотношений этих элементов и тем самым представить практикам

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 1. 2009 г. Методика оценки деятельности органов исполнительной власти *(автор И. Бажин)*

№3. 2009 г. Методологические основы проектирования стандартов профессиональной подготовки *(автор В. Горб)*

№ 4. 2009 г. Методика расчета определения численности государственных служащих *(авторы А. Горшков, А. Мясников, Н. Хованов)*