

Н. В. Киселёва,

аспирант

Воронежского государственного университета

**ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ  
КАЧЕСТВОМ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ**

Публичные услуги — это нематериальные (в том числе правовые) блага, предоставляемые нуждающимся субъектам безвозмездно или за плату как органами государственной власти, так и коммерческими или некоммерческими организациями при делегировании им полномочий по оказанию услуг. Для них характерен заранее установленный нормами публичного права круг субъектов (как получателей, так и тех, кто уполномочен услугу предоставить). Существует несколько вариантов дифференциации услуг как таковых. В частности, услуги можно делить на частные и публичные (критерий преобладающего интереса, особых средств защиты и т.п.), государственные, муниципальные и индивидуальные. Государственная услуга, таким образом, есть всегда услуга публичная, но не наоборот. Мы считаем, что необходимо рассматривать именно вопросы управления публичными услугами, имея в виду известные особенности услуг государственных (т.е. тех, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть отчуждаемы государством без искажения его социальной функциональной роли). Однако режим управления должен иметь место вне зависимости от того, кто является субъектом, оказывающим услугу. Детерминирующий характер здесь имеет общественная важность услуг того или иного рода.

К сожалению, на сегодняшний день можно констатировать, что по качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы<sup>1</sup>. Президент РФ В. В. Путин также указал на низкое качество публичных услуг: «Задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных услуг населению»<sup>2</sup>.

Закономерно поэтому, что целью административной реформы в 2006—2008 гг. (помимо всего прочего, что указано в Концепции ад-

<sup>1</sup> См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005 // Рос. газ. 2005. № 86.

министративной реформы) стало повышение качества и доступности государственных услуг. Очевидно, что инструментарий повышения качества имеет управленческую сущность, а потому связан с сущностными вопросами государственного управления, т.е. с административно-правовыми явлениями.

Управление в самом общем смысле можно рассматривать как целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления с целью создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений<sup>3</sup>. Управление можно рассматривать также как процесс целеполагания и деятельность по достижению поставленной цели<sup>4</sup>. Данные определения по праву можно назвать классическими.

Гораздо сложнее обстоит дело в теории с определением термина «качество». Ученые усмотрели в нем и философский, и технический, и экономический, и социально-экономический, и правовой, и эстетический смыслы. Имеющиеся в литературе определения в основном комбинированы, так как для полного представления, что такое качество, например, юристу необходимо ознакомиться с мнением экономиста и наоборот. Только в философском смысле исключена возможность дублирования признаков, выявленных теоретиками других сфер знания. По мнению Аристотеля, качество — это дифференциация по признаку «хороший-плохой», а Гегель определил его как тождественную с бытием определенность, так что нечто перестает быть тем, что оно есть, когда теряет свое качество. Надо иметь в виду лишь одно обстоятельство: качество не есть вполне объективный и абсолютно не зависимый от человека феномен, иначе управлять качеством не было бы никакой возможности и за некачественные товары (работы, услуги) не было бы никакой юридической ответственности. Значит, качество во многом субъективная вещь.

В Советской России довольно активно обсуждался вопрос качества продукции, товаров народного потребления. О публичных услугах вообще и их качестве в СССР речи не велось.

Это создает определенное затруднение, так как теоретический материал, могущий быть обобщенным, отсутствует. С другой стороны, есть определенная логическая и эмпирическая возможность провести аналогию качества услуги и качества товара. Но даже применительно к товарам высказывались разнообразные мнения относительно качества.

Например, В. С. Шелестов предложил понимать под качеством товаров полезность предмета, обеспечивающую потребителю при достигнутом уровне развития науки и техники такое использование товара, которое наиболее полно удовлетворяет непрерывно растущие материальные и

<sup>3</sup> См.: Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 21.

<sup>4</sup> См.: Окреплов В. В. Управление качеством: Учебник для вузов. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1998. С. 14.

культурные потребности общества<sup>5</sup>. Аналогично мнение В. Ф. Яковлевой, которая считает, что качество продукции — это соответствие свойств данного предмета своему целевому назначению, а также определенному уровню требований, обусловленному общим состоянием развития техники и запросами потребителя<sup>6</sup>. В свою очередь Я. Ш. Котликов, Е. С. Васильева предлагают под качеством продукции понимать лишь совокупность ее свойств, определяющую степень удовлетворения общественных потребностей в течение известного периода времени и отражающую общественные издержки на ее производство и потребление<sup>7</sup>.

Совершенно верной нам представляется мысль В. С. Шелестова и В. Ф. Яковлевой об учете факторов полезности продукции, роста потребностей людей. Под качеством нельзя понимать только совокупность признаков и свойств продукции, ведь тогда не будет учтен важнейший критерий (такой как технический прогресс), определяющий необходимость любого продукта на рынке.

Таким образом, чисто экономическое определение качества может оказаться недостаточно полным.

Развернутую характеристику качества можно обнаружить в трудах современных российских ученых. По мнению А. Д. Никифорова, качество — это степень соответствия присущих продукции характеристик определенным требованиям. Существуют следующие классы характеристик: функциональные свойства, свойства качества функционирования изделий, потребительские свойства<sup>8</sup>. Не содержится оригинальных мыслей в определении, предложенном Б. И. Герасимовым: качество продукции — степень удовлетворения этой продукции конкретной потребности<sup>9</sup>. Но данным автором рассмотрена категория качества как социально-экономическая, представляющая такой уровень потребительских свойств продукции, который обеспечивает удовлетворение общественных и индивидуальных потребностей при наиболее эффективном использовании всех видов ресурсов, в том числе и трудовых, имеющих в распоряжении общества<sup>10</sup>. Таким образом, смело можно констатировать продолжение традиции учеными-экономистами определять

<sup>5</sup> См.: Шелестов В. С. Гражданско-правовые формы борьбы за качество товаров народного потребления. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. С. 8.

<sup>6</sup> См.: Яковлева В. Ф. О роли норм советского гражданского права в борьбе за высокое качество продукции // Сов. государство и право. 1954. № 3. С. 56.

<sup>7</sup> См.: Котликов Я. Ш., Васильева Е. С. Экономическое содержание критерия качества продукции // Стандарты и качество. 1966. № 12. С. 42.

<sup>8</sup> См.: Никифоров А. Д. Управление качеством: Учеб. пособие для вузов. М.: Дрофа, 2004. С. 21.

<sup>9</sup> См.: Герасимов Б. И., Денисова А. Л., Зайцев Е. В., Берстнев Г. И. Управление качеством продукции: генезис теории и практики системного подхода / Под ред. Б. И. Герасимова. М.: Машиностроение, 2000. С. 6.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 11.

качество продукции через совокупность признаков и свойств, как и в советской экономической теории.

Но наряду с сохраненными традициями советской мысли нельзя не признать существенное влияние рыночной экономики на современную теорию. Ведь тот же А. Д. Никифоров подчеркнул разную трактовку качества. В условиях командно-административной экономики качество продукции трактуется, как правило, с позиции производителя (он отчитывается за продукцию перед органом госконтроля и пр.). В рыночной экономике качество рассматривается с позиции потребителя. Также представляется интересным рассмотрение качества как способа управления организацией. Ведь «полное удовлетворение запросов потребителей есть основное условие обеспечения успеха компании на международном рынке»<sup>11</sup>.

Международной организацией по стандартизации ИСО предложено следующее определение качества: качество — это совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные и предполагаемые потребности. ГОСТ 15467-79 содержит определение качества продукции как совокупности свойств продукции, обуславливающих ее пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением<sup>12</sup>. В ГОСТ Р 50646-94 предлагается понимать под качеством услуги совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности потребителя<sup>13</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что под качеством публичной услуги следует понимать одну из объективно присущих ей характеристик, представляющую собой комплекс возможностей услуги по удовлетворению потребностей потребителей. Этот комплекс может быть дифференцирован по критериям величины расходов на оказание услуги, спроса и прочих. Важно отметить, что качество публичной услуги (как и товара, работы) должно соответствовать достижениям науки и техники. Однако принципиальное отличие здесь в том, что публичная услуга должна оцениваться не стихийно, не по законам одного лишь рынка, а государством, которое проводит единую политику управления качеством.

Среди признаков, свойственных качеству публичных услуг, обозначим следующие:

1) качество — это одна из неотъемлемых характеристик всякой услуги. От качества услуги зависит целая иерархия единичных и массовых явлений (речь идет о субъективной удовлетворенности каждого конкретного потребителя, о возможном недовольстве в обществе в целом, кроме того, выстраивается целая цепь возможных юридических последствий оказания некачественной услуги и т.п.). Важно здесь то,

<sup>11</sup> Ахмин А. М., Гасюк Д. П. Основы управления качеством продукции: Учеб. пособие. СПб.: Союз, 2002. С. 41.

<sup>12</sup> СПС «Консультант Плюс».

<sup>13</sup> Там же.

что ни одна другая характеристика услуги не выражает так ярко ее сущность и не влечет столько правовых последствий;

2) качество — это комплекс возможностей услуги удовлетворить потребности потребителей. Речь идет о двух нераздельных свойствах: качество объективно (значит, оно регулируемо, и критерии его лежат за пределами произвольного субъективного рассуждения потребителя) и качество комплексно (т.е. удовлетворение потребности находит реализацию на многих уровнях). Огромное значение объективности выявляется тогда, когда возникает спорная ситуация. Всякий спор может быть разрешен третьим лицом (в том числе судом) только тогда, когда есть возможность выйти за пределы суждений спорящих сторон, т.е. когда обсуждаемое явление присуще некоторой вещи само по себе, объективно. Вот и при оспаривании действий и решений по предоставлению публичной услуги по причине ее некачественности возникает необходимость доказывать последнюю как признак, ссылаясь не на впечатления рассудка, а на показатели, нормированные государством.

Комплексность публичной услуги означает не только признак, но и требование осуществлять надлежащее обслуживание потребителя с учетом многих факторов в их системе. Всегда может случиться так, что экономическая потребность вполне удовлетворяется публичной услугой, в то время как правовая потребность остается неудовлетворенной, и тогда имеет смысл говорить о некачественном обслуживании;

3) комплекс возможностей услуги может быть дифференцирован по различным критериям. Данный вопрос подробнее исследуется экономистами. Среди таких критериев можно назвать: стоимость, прибыль, рентабельность, платежеспособность населения (представляется, что задача юристов состоит в своевременном переводе таких критериев на язык закона);

4) соответствие комплекса возможностей услуги достижениям науки и техники. Нами уже было отмечено выше немаловажное значение учета достижений технического прогресса при определении качества любой продукции, в том числе и услуги;

5) оценка качества публичных услуг — прерогатива государства при реализации им политики нормирования (стандартизации, сертификации и т.д.). Данный признак является своеобразным применительно к публичным услугам, которым по определению свойственно государственное регулирование.

В Концепции административной реформы речь идет и о стандартах государственных услуг, отсутствие которых не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом и внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

Что же такое стандарт качества? Наиболее теоретически удачным, по нашему мнению, является понимание стандарта, предложенное М. Б. Емельяновой. Стандарт — это «нормативный акт, устанавливающий оптимальный комплекс и уровень требований, предъявляемых к продукции, методам и средствам измерения, испытаний и контроля

продукции, разрабатываемой и утверждаемой компетентными органами и в установленном законом порядке и обязательный к соблюдению»<sup>14</sup>. Таким образом, государственный стандарт не только техническая норма, как может показаться на первый взгляд, но и юридическая. Об этом писал О. А. Красавчиков: «Стандарт — это система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу объектов стандартизации»<sup>15</sup>.

Действующие государственные стандарты должны совершенствоваться в соответствии с развитием науки и техники, а вместе с ними должны развиваться способности производить продукцию и оказывать услуги повышенного качества. Таким образом, стандарты должны соответствовать «возможностям времени», а не содержать невыполнимые требования к качеству на определенном этапе развития общества.

ГОСТ Р 50646-94 содержит определение стандарта на услугу: стандарт на услугу — это стандарт, устанавливающий требования, которым должна удовлетворять услуга, с тем чтобы обеспечить соответствие ее назначению.

Закрепление стандартов качества оказания государственных услуг служит цели гарантирования гражданам получения услуг заданного качества в минимально необходимый для этого срок в условиях конфликтности и доступности. Общее требование к государственным услугам, виды государственных услуг, содержание стандартов качества, порядок компенсации гражданам и организациям в случае оказания услуг ненадлежащего качества, порядок разработки и принятия стандартов качества государственных услуг, принципы их финансирования должны быть закреплены в федеральном законе, а стандарты качества конкретных государственных услуг — утверждены актами Правительства РФ. К концу 2007 г. доля государственных услуг, для которых будет разработан стандарт, должна быть доведена до 50 %, а к концу 2010 г. — до 100 % от общего числа государственных услуг<sup>16</sup>.

С экономической точки зрения стандарт качества государственной услуги выполняет три основные функции:

- 1) ограничивающая функция — стандарт исключает из практики некачественные способы оказания государственной услуги;
- 2) координирующая функция — стандарт исключает или сокращает издержки поиска оптимальной услуги;
- 3) распределительная функция — между субъектами отношения по поводу оказываемой услуги эффективно распределяются издержки и выгода.

Таким образом, стандартизация качества публичных услуг есть важная функция управления в этой области.

<sup>14</sup> Емельянова М. Б. Государственная система стандартизации и качество продукции // Сов. государство и право. 1966. № 4. С. 47.

<sup>15</sup> Красавчиков О. А. Государственный стандарт — система правовых норм // Сов. государство и право. 1977. № 5. С. 79.

<sup>16</sup> См.: Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 25.



Хочется отметить, что проект ФЗ «О стандартах государственных услуг»<sup>17</sup> как раз нацелен на повышение эффективности и качества деятельности исполнительной власти по обеспечению реализации прав и законных интересов организаций, а также на содействие исполнению их обязанностей путем внедрения в практику этой деятельности стандартов государственных услуг. На уровне федерального закона предполагается решить множество важных вопросов, таких как:

- 1) создание последовательной и непротиворечивой системы нормативных правовых актов в сфере стандартизации государственных услуг;
- 2) реализация принципов оказания государственных услуг (обязательность стандартизации, законность и обоснованность, недопустимость дискриминации, разумный баланс между интересами получателя государственной услуги и интересами общества в целом, учет потребностей и предпочтений получателей государственной услуги);
- 3) создание системы эффективных гарантий получателям государственных услуг;
- 4) закрепление в стандартах измеряемых показателей качества государственных услуг.

Пока эти и другие не менее важные задачи управления в области оказания услуг гражданам и их организациям лишь поставлены, а их решение просматривается только в перспективе.

На наш взгляд, публичная услуга, чтобы считаться качественной, должна соответствовать определенным требованиям.

Во-первых, публичная услуга открыта для широкого, заранее не определенного круга потребителей, среди которых могут быть как граждане, так и юридические лица. Следовательно, количественные и качественные характеристики публичной услуги должны быть такими, чтобы услуга удовлетворяла разнообразные потребности, но равным образом эффективно. Для обеспечения этого условия всякая публичная услуга подлежит нормированию или стандартизации.

Во-вторых, исчерпывающая информация о каждой публичной услуге должна быть обнародована с тем, чтобы потребитель знал, на что он может рассчитывать, обращаясь к данному поставщику услуги. При этом публикации подлежит широкий круг сведений о каждой публичной услуге, например информация:

- 1) о субъекте, предоставляющем услугу, его координатах, о времени работы;
- 2) о содержании публичной услуги и порядке ее оказания;
- 3) о возможных льготах и преимуществах при оказании услуги;
- 4) об очередности предоставления государственной услуги (совершения действий и принятия решений) в случае превышения спроса на государственную услугу над возможностью ее предоставления без ожидания, в том числе о сроках и условиях ожидания оказания государственной услуги;

<sup>17</sup> См.: Проект федерального закона «О стандартах государственных услуг» // СПС «Гарант».

5) о требованиях к информационному обеспечению получателей государственной услуги при обращении за ее получением и в ходе оказания государственной услуги;

6) об исчерпывающем перечне документов, необходимых для получения государственной услуги;

7) о составе и последовательности действий получателя государственной услуги и органа, оказывающего государственную услугу (исчерпывающее описание последствий этих действий (решений));

8) о требованиях к сроку оказания государственной услуги, а также к срокам совершения действий, принятия решений в процессе оказания государственной услуги;

9) об исчерпывающем перечне оснований для отказа в оказании государственной услуги.

Кроме этого, существуют и иные показатели, которые практически невозможно установить путем ожидания некоторого рыночного равновесия. И здесь особенно важным является административное право с его механизмами регулирования и воздействия.

Так, должны быть установлены во властном одностороннем порядке:

— исчерпывающее описание результата, который должен получить услугополучатель;

— требования к должностным лицам, непосредственно обеспечивающим оказание государственной услуги, включая требования к их служебному поведению и квалификации;

— особенности предоставления государственной услуги лицам, являющимся престарелыми и инвалидами, исходя из исключения необходимости их личной явки в орган, оказывающий государственную услугу;

— порядок подачи, регистрации и рассмотрения жалоб на недостаточные доступность и качество государственной услуги, на несоблюдение стандарта государственной услуги;

— порядок исправления возможных недостатков оказанной государственной услуги;

— порядок контроля за оказанием государственной услуги со стороны вышестоящих должностных лиц (органов государственной власти).

Таким образом, существует множество аспектов воздействия власти на общественные отношения в сфере публичного обслуживания, и роль административного права в данном случае невозможно переоценить. Ясно и то, что качество нельзя считать только совокупностью свойств услуги, интересующих потребителя, это, прежде всего, характеристика, которую необходимо использовать в оценке экономического и организационно-управленческого положения страны. Ни для кого не секрет, что низкий уровень качества публичных услуг в конечном счете наносит ущерб не только экономике, но и государственно-властному механизму целой страны и напрямую влияет на жизнь общества. Поэтому в надлежащем качестве публичных услуг власть в принципе заинтересована не менее, чем население.