

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 316.354:351/354

А. Ф. Борисов¹, Е. А. Васильева²

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ (по материалам Республики Саха (Якутия))

¹ Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

² Государственное бюджетное учреждение «Академия наук Республики Саха» (Якутия), Российская Федерация, 677007, г. Якутск, пр. Ленина, 33

В статье анализируется понятие государственных услуг и промежуточные результаты внедрения системы клиентоориентированного государства на примере Республики Саха (Якутия). Выявлено, что трактовка этого термина в теории Нового государственного менеджмента (НГМ) и в российской практике различается, что приводит к искажению принципов НГМ. Несмотря на успешное проведение мероприятий по созданию российской системы государственных услуг, такие проблемы, как искаженная оценка эффективности государственного управления, отсутствие контроля со стороны общества и отсутствие адекватного учета общественных ценностей, остаются. Библиогр. 7 назв.

Ключевые слова: государственные услуги, новый государственный менеджмент, государственное управление.

PUBLIC SERVICES: THEIR CURRENT STATE AND PROBLEMS OF DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA)

A. F. Borisov¹, E. A. Vasilieva²

¹ St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

² Academy of Sciences Republic of Sakha (Yakutia), 33, pr. Lenina, Yakutsk, 677007, Russian Federation

The article deals with the concept of public services and analyzes the intermediate results of the implementation of customer-oriented governance through the example of the Republic of Sakha (Yakutia). It is concluded that this term is understood differently in the New Public Management (NPM) theory and in Russian practice, which leads to a distortion of NPM principles. Despite success in the development of the Russian system of public services, problems such as a misrepresented assessment of the efficiency of public administration, a lack of social management, and a lack of consideration of local social values remain. Refs 7.

Keywords: public services, New Public Management, public administration.

Понятие государственных услуг сформировалось в Российской Федерации в ходе второго этапа административной реформы, задачи которого были

сформулированы в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. Методологической основой реформирования государственного управления в Российской Федерации стала концепция нового государственного менеджмента (New Public Management), сложившаяся в Великобритании в 1970-е годы, а также ее модификация, получившая название «активизирующего государства». Концепцию НГМ можно кратко выразить следующим образом: государственное управление, осуществляемое традиционными бюрократическими методами, не соответствует вызовам, рискам и запросам современного общества, а потому нуждается в привнесении методов повышения эффективности, разработанных в менеджменте. Главными требованиями, предъявляемыми к органам государственной власти, являются экономичность (принцип «малозатратного государства»), эффективность и энергичность, в терминологии Г. Питерса и Дж. Пьера [1, с. 47]. Дональд Кетл дает шесть основных характеристик НГМ: продуктивность, маркетингизация, ориентация на клиентов, децентрализация, ориентация на цели, заданные политиками, и отчетность по результатам [2, с. 257].

Суть НГМ заключается в изменении принципа взаимодействия общества и государства с патернализма на партнерство. Вместо того чтобы выступать с позиций силы, покровительства, опеки и контроля, чиновники должны воспринимать граждан как клиентов, то есть учитывать их запросы и потребности. Институты гражданского общества, такие как общественные советы, волонтерские организации, местные сообщества становятся не просто одной из страт социума, они приобретают черты субъекта государственного управления. Именно они берут на себя функции целеполагания и контроля, выступая от имени граждан.

Собственно, сам термин Public подразумевает акцент не столько на государстве и его аппарате, сколько на обществе как самоуправляемом феномене. Именно поэтому наибольшее распространение получили такие методы, как:

— аутсорсинг — передача части государственных функций в частные компании. Изначально передавались так называемые обслуживающие работы — уборка, транспортное и информационное обслуживание, но впоследствии начали передавать и целые функциональные цепочки, например регистрацию прав собственности;

— краудсорсинг — привлечение общественности к разработке решений в сферах, имеющих серьезное социальное значение. При этом должны соблюдаться два принципа: во-первых, максимальная открытость органов исполнительной власти, которая позволит обеспечить широкий охват населения; во-вторых, к рассмотрению должны приниматься все предложения и учитываться должны все мнения, а не только точка зрения экспертного сообщества;

— государственно-частное партнерство (ГЧП) — взаимодействие организаций бизнеса и государственных органов, при котором бизнес принимает на себя обязательства по решению общественно важных вопросов (строительство социальных объектов, инфраструктурные или социальные проекты), которые не являются экономически эффективными, а государство предоставляет преференции, связанные с владением и использованием построенными объектами. Чаще всего в качестве примера ГЧП приводятся разнообразные концессионные соглашения.

Функции органов исполнительной власти сводятся к администрированию процесса выполнения основных функций государства, таких как защита границ, обеспечение правопорядка и социальной защиты населения. Обеспечение соци-

альной защиты гарантируется внедрением системы предоставления “Public goods” («Общественные блага»), которые приобретают в условиях социального государства значение основной функции государства.

Термин “Public service”, переводимый в отечественной практике как «государственные услуги», означает неконкурентные услуги коллективного потребления, оплата за которые не может быть индивидуализирована и персонифицирована, что приводит к незаинтересованности бизнеса в их предоставлении. Таким образом, если при традиционном бюрократическом управлении задача государства заключалась в предоставлении этих услуг за счет бюджетных средств, то в условиях НГМ — в том, чтобы привлечь бизнес к этой сфере экономики, активизировать его и стимулировать развитие конкуренции в традиционно неконкурентных видах деятельности (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и т. п.).

В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова под услугами понимаются «действия, приносящие пользу, помощь другому» [3]. В ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению», утвержденном Постановлением Госстандарта РФ от 21 февраля 1994 г. № 34, этот термин определен как «результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя». То есть в русском языке понятие услуги также тесно связано с понятием потребностей тех, кто нуждается в получении благ. Следовательно, государственные услуги — это удовлетворение потребностей граждан в общественных благах, к которым можно отнести здравоохранение, образование, социальные услуги и т. п.

Однако в Федеральном законе от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» это понятие было определено как «деятельность по реализации функций... органа исполнительной власти... 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». То есть под государственными услугами понимаются только функции органов власти, которые осуществляются в заявительном порядке.

Из 325 услуг, предлагаемых гражданам на портале www.gosuslugi.ru, большинство составляют те, которые связаны с получением разрешения на ведение какой-либо деятельности, лицензированием (28,1%), государственным контролем (22,2%), государственной регистрацией (17,6%), а также с предоставлением информации и консультационной деятельностью (16,7%). Они не удовлетворяют потребности граждан, а организуют взаимодействие граждан с государством в традиционном бюрократическом смысле: государство устанавливает рамки допуска граждан к определенным благам и разрабатывает порядок, в соответствии с которым граждане должны доказать свое право на получение этих благ. Например, институт прописки: он был установлен с целью контроля передвижений граждан внутри страны, а также ограничения дальнейшего разрастания мегаполисов — задача, не связанная с потребностями граждан, более того, противоречащая их конституционному праву свободного перемещения и проживания на любой территории. Сейчас эта функция является одной из наиболее коррупциогенных в перечне

государственных услуг, а потому предпринимаются огромные усилия по ее реформированию: она сначала была выведена из системы МВД, передана в ведение местной администрации, а затем в ведение многофункциональных центров предоставления государственных услуг, которые являются не органами государственной власти, а бюджетными учреждениями.

Услуги, которые направлены непосредственно на удовлетворение потребностей граждан, составляют только 15,4% от общего числа. К ним относятся:

- получение документов, удостоверяющих личность (паспорта, заграничного паспорта, свидетельства беженца и переселенца и т. п.);
- оформление пенсионного обеспечения и социального страхования;
- оформление и выплата пособия по уходу за ребенком, по беременности и родам, временной нетрудоспособности;
- реабилитация инвалидов, направление граждан на лечение за пределами Российской Федерации, предоставление путевок на санаторно-курортное лечение, запись на прием к врачу, проведение медико-социальной экспертизы;
- выдача справок о судимости, о реабилитации жертв политических репрессий, архивных справок, исполнение запросов иностранных граждан;
- защита интеллектуальных прав;
- урегулирование коллективных трудовых споров.

Таким образом, в отечественной практике была предпринята попытка соединить традиционное государственное управление на принципах патернализма и клиентоориентированный государственный менеджмент. В рамках административной реформы было запланировано проведение ряда мероприятий, призванных внедрить государственные услуги в практику государственного управления. Для того чтобы обеспечить учет потребностей граждан, ключевым критерием эффективности деятельности органов исполнительной власти была объявлена удовлетворенность граждан качеством государственных услуг. Внедрение аутсорсинга было призвано снизить численность государственных служащих. Создание многофункциональных центров должно было способствовать реализации принципа «единого окна» — права граждан получить государственную услугу в одной организации, которая благодаря доступу к базам данных всех органов исполнительной власти самостоятельно собирает все сведения о заявителе, уменьшая тем самым число транзакций между государством и гражданином. Административные регламенты были призваны обеспечить прозрачность процедур взаимодействия государства и гражданина, в понятной форме разъяснив порядок получения доступа к услуге. И, наконец, электронное правительство и разработка процедур оценки регулирующего воздействия (ОРВ) должны были продемонстрировать готовность власти к сотрудничеству, а широкое распространение информационных технологий — гарантировать возможность получения государственных услуг без прямого взаимодействия чиновников и граждан. В результате реализации этих мероприятий ожидаются снижение коррупции, ликвидация административных барьеров, повышение качества сервиса и как следствие — повышение уровня удовлетворенности граждан и доверия к органам власти в обществе [4].

Республика Саха (Якутия) продемонстрировала достаточно впечатляющие успехи в реализации мероприятий реформы в части внедрения системы государственных услуг. К 2008 г. были утверждены основные административные регла-

менты, в 2009 г. создан многофункциональный центр в г. Якутске в форме государственного автономного учреждения (ГАУ МФЦ), в 2013 г. утвержден порядок проведения ОРВ. Плановая работа по формированию электронного правительства ведется с 2010 г., за это время создано несколько специализированных порталов, число граждан, обратившихся за получением услуг в электронной форме, составило более 86 тыс. человек.

ГАУ МФЦ оказывает по принципу «единого окна» 261 государственную услугу, в том числе в области:

- земельно-имущественных отношений (приватизация, регистрация прав собственности, купля-продажа недвижимости и т. п.),
- социальной поддержки населения (пенсионное обеспечение, выдача справок, путевок, регистрация льгот и т. п.);
- предпринимательства (регистрация, постановка на налоговый учет, лицензирование и т. п.);
- паспортно-визовой деятельности (оформление паспортов, в том числе заграничных, миграционный учет);
- информационно-консультационной деятельности, в том числе предоставление бесплатной юридической помощи.

Доступ к услугам ГАУ МФЦ имеют жители Амгинского, Горного, Намского, Нюрбинского, Среднеколымского, Хангаласского, Чурапчинского, Мегино-Кангаласского и Ленского районов, что составляет 41,4 % населения республики. По итогам 2013 г. было обслужено 178,3 тыс. человек, по сравнению с 2010 г. количество увеличилось в 4,8 раза. Наибольшим спросом пользуются услуги в социальной сфере и в сфере земельно-имущественных отношений (18,9 и 17,7 % соответственно). Интересно, что в 2010 г. большинство — 61 % — обратившихся нуждались в земельно-имущественных услугах, а социальные услуги были востребованы только 36 % обратившихся.

Социологическое исследование, проведенное Информационным центром при Президенте Республики Саха (Якутия) [5], констатировало высокую удовлетворенность граждан качеством оказания услуг на базе ГАУ МФЦ. Так, доля удовлетворенных качеством услуг в июне 2014 г. составила 96,4 %, что на 2,9 % больше, чем в декабре 2013 г., и составляет максимум с 2012 г. Доля граждан, неудовлетворенных деятельностью центра, составила всего 1,1 %.

В этот период увеличивалась и удовлетворенность граждан деятельностью органов исполнительной власти, оцениваемая ФСО России на основе социологического опроса о качестве предоставляемых услуг в сферах:

- здравоохранения;
- общего образования;
- создания условий для занятия физической культурой и спортом;
- оказания жилищно-коммунальных услуг;
- обеспечения безопасности населения;
- обеспечения безопасности от характерных для данного субъекта Российской Федерации чрезвычайных ситуаций;
- деятельности руководителя исполнительной власти региона.

Если в 2010 г. республика занимала 83-е место в рейтинге оценки эффективности, то в 2013 г. — уже 22-е. Таким образом, внедрение системы государственных

услуг даже в ограниченном виде, принятом в Российской Федерации, приводит к увеличению уровня удовлетворенности граждан и улучшению качества государственного управления. Однако недостатки, которые отмечают критики концепции НГМ, характерны и для отечественной практики.

Во-первых, это концентрация на экономической составляющей эффективности. Трактовка государства как фирмы по производству услуг, получившая название менеджеристского подхода, способствует формированию у чиновников потребительского отношения к своей должности. Общественные интересы отходят на второй план по сравнению с целью снижения бюджетных расходов, от достижения которой зависит уровень доходов служащих, что содействует принятию ими решений, противоречащих этим интересам, но способствующих экономии. Акцент на экономичности как единственном объективном показателе эффективности государственного управления способствует фальсификациям, тем более что, в отличие от реальной сферы экономики, государственная служба самостоятельно устанавливает себе критерии, показатели и сроки выполнения мероприятий.

Во-вторых, отсутствие контроля со стороны общества. Взаимоотношения государства и общества продолжают оставаться патерналистско-бюрократическими, граждане рассматриваются как потребители, что способствует внедрению в государственное управление негативных маркетинговых практик, таких как манипуляция общественным мнением, агрессивные продажи, навязанные услуги, ориентация на краткосрочный рост объемов продаж [6, с. 16–17]. Все это способствует дальнейшему снижению доверия к органам исполнительной власти. Требование открытости государственного управления, диалога между органами исполнительной власти и субъектами гражданского общества, учета мнения граждан при принятии решений было отражено в документах реформы, однако фактически выполняется формально. Так, например, Общественный совет Республики Саха (Якутия) за три года с момента создания собирался всего 42 раза, а в полном составе — только 11 раз и провел экспертизу только семи нормативных правовых актов из более чем 1000, принятых Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) за этот период.

И наконец, в-третьих, это отсутствие учета ценности государственных услуг как социального феномена, которые, по мнению Л. В. Сморгунова [7, с. 40] имеют следующие черты:

- ценность услуг для граждан;
- эффективное, отзывчивое и отработанное правительство;
- участие граждан в публичной политике и политике услуг;
- стратегия сотрудничества во взаимодействии граждан и правительства;
- предоставление услуг на основе эффективной коммуникации;
- гибкость в использовании услуг, комбинация традиционных и новых каналов предоставления услуг.

Сейчас оценка эффективности внедрения системы государственных услуг проводится только по двум критериям — экономическая результативность и удовлетворенность потребителей, но потенциал этого инструмента в повышении эффективности государственного управления гораздо выше. Как показывает опыт Республики Саха (Якутия), даже минимальный шаг государства к обществу способствует повышению доверия к властным структурам.

Активизации этого потенциала может способствовать изменение принципа взаимодействия чиновников и общества с патернализма на партнерство. Необходимо учитывать мнение граждан не спорадически, а постоянно, причем анализировать следует все поступившие предложения, а к обсуждению социально значимых решений привлекать максимальное количество общественных групп. Совершенствование перечня государственных услуг и порядка их предоставления нужно согласовывать с их потребителями, но основным критерием эффективности должна стать удовлетворенность граждан не качеством предоставленных услуг, а качеством жизни, так как именно удовлетворение потребностей граждан, как материальных, так и духовных, является целью деятельности органов исполнительной власти в условиях социального государства.

Литература

1. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // *Ars Administrandi* («Искусство управления»). 2014. № 2. С. 45–62.
2. Морозова Г.А. Процесс совершенствования государственного управления // *Труды Нижегородского государственного технического университета им. Р.Е.Алексеева*. 2014. № 2 (104). С. 256–263.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: ИТИ Технологии, 2007. 938 с.
4. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р. URL: www.ar.gov.ru (дата обращения: 20.11.2014).
5. Отчет по материалам социологического исследования «Оценка качества оказания государственных и муниципальных услуг на базе ГАУ «МФЦ РС(Я)» в июне 2014 г.» URL: <http://www.mfcsakha.ru/node/1498> (дата обращения: 01.12.2014).
6. Котлер Ф. Десять смертных грехов маркетинга. М.: Альпина Паблшерз, 2010. 157 с.
7. Сморгун Л.В. От услуги к ценности услуги: российский опыт связанного управления в европейской перспективе // *Человек. Сообщество. Управление*. 2014. № 1. С. 32–51.

References

1. Krasil'nikov D. G., Sivintseva O. V., Troitskaia E. A. Sovremennye zapadnye upravlencheskie modeli: sintez New Public Management i Good Governance [Modern Western models management: synthesis of New Public Management and Good Governance]. *Ars Administrandi* («Iskusstvo upravleniia»), 2014, no. 2, pp. 45–62. (In Russian)
2. Morozova G. A. Protsess sovershenstvovaniia gosudarstvennogo upravleniia [The process of improving governance]. *Trudy Nizhegorodskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta im. R. E. Alekseeva*, 2014, no. 2(104), pp. 256–263. (In Russian)
3. Ozhegov S. I. *Tolkovyi slovar' russkogo iazyka* [Dictionary of Russian language]. Moscow, ITI Tekhnologii Publ., 2007. 938 p.
4. *Kontseptsiiia snizheniia administrativnykh bar'erov i povysheniia dostupnosti gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug na 2011–2013 gody, utverzhdennaia rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 10 iunია 2011 g. № 1021-r*. [The concept of reducing administrative barriers and improve access to public and municipal services for 2011–2013, approved by the Government of the Russian Federation]. Available at: www.ar.gov.ru (accessed 20.11.2014).
5. *Otchet po materialam sotsiologicheskogo issledovaniia «Otsenka kachestva okazaniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug na baze GAU «MFTs RS(Ia)» v iiune 2014 g.»* [Report on materials of sociological research “Evaluation of the quality of public and municipal services on the basis of МФЦ “РС(Я)” in June 2014]. Available at: <http://www.mfcsakha.ru/node/1498> (accessed 01.12.2014).
6. Kotler F. *Desiat' smertnykh grekhov marketinga* [Ten deadly sins of marketing]. Moscow, Al'pina Publ., 2010. 157 p. (In Russian)

7. Smorgunov L. V. Ot uslugi k tsennosti uslugi: rossiiskii opyt sviazannogo upravleniia v evropeiskoi perspektive [From the service to the value of the service: Russian experience related management from a European perspective]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie*, 2014, no. 1, pp. 32–51. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 24 декабря 2015 г.

Контактная информация:

Борисов Александр Федосеевич — доктор социологических наук; borisov-af@mail.ru

Васильева Елена Александровна — кандидат социологических наук; Vasilieva_e@mail333.com

Borisov Alexander F. — Doctor of Sociology; borisov-af@mail.ru

Vasilieva Elena A. — PhD, Vasilieva_e@mail333.com