Проблемы государственной службы и управления

А. С. Фалина

Сервисное государство: истоки теории, элементы практики

Фалина Алла Семёновна — кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой политологии и политического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: falina@ur.rags.ru).

Аннотация. Современное государство всё более теряет качества принципиально нерыночного института и ориентируется на методы бизнес-менеджмента. Идеологией такой эволюции стала заимствованная из экономической науки концепция «сервисного государства», функционирующего в соответствии с ожиданиями и запросами граждан. Конкретный и успешный пример предоставления гражданам качественных государственных услуг демонстрирует с начала 90-х гг. Соединённое Королевство. В России в рамках административной реформы также предпринимаются усилия по созданию «сервисно-ориентированного» государства, в котором взаимодействие органов власти и населения начинает строиться на началах доверия, информационной открытости и прозрачности административных процедур.
Ключевые слова: государственная услуга, государственная функция, «сервисное государство», британская политика хартий, «сервисно-ориентированное» государство в России.

На протяжении вот уже нескольких десятилетий мы являемся свидетелями удивительных трансформаций в казалось бы привычном облике государства. С одной стороны, государство каким было, таким и осталось, сохраняя традиционные признаки и функции, оберегая (в соответствии с классической веберовской концепцией) свою монополию на легитимное насилие. С другой стороны, прежнее государство уходит из нашей жизни. Но уходит, чтобы остаться — в новом количестве и качестве, предъявляя обществу обновлённую сущность, изменившиеся функции и механизмы их реализации.

Современному государству часто дают такие определения, которых не найдёшь в известных справочных изданиях, не говоря уже о политико-правовых актах. Например — «рыночное», «сервисное»[1]. В этих определениях отражены попытки уловить важные и пока слабо изученные, не до конца осмысленные изменения в эволюции демократической государственности, в происходящем на наших глазах стирании границ между общественным и частным, государством и рынком.

Стремление перестроить государственное управление по образу и подобию частнопредпринимательского менеджмента — одна из наиболее приметных особенностей идущей ныне в мире административной реформы. Ориентирами реформирования при этом являются высокий уровень экономической эффективности частного бизнеса, управленческая состоятельность корпоративного менеджмента, поставившего под вопрос традиционные бюрократические процедуры, технологии и стили управления. Конкретным идеологическим оформлением этих настроений и является концепция «сервисного государства», перестраивающего все вертикали и горизонтали своего функционирования в унисон с ожиданиями и запросами граждан.

Концепция сервисного управления заимствована из экономической науки. Её появление и практическое воплощение с середины 80-х гг. связано с переходом наиболее развитых стран Запада к постиндустриальному типу развития[2]. Наиболее фундаментальным признаком происходящих перемен является переориентация производства с просто создания материальных благ на предоставление услуг в широком смысле слова. В этой связи экономическое развитие осуществляется по пути своевременного обнаружения и реального обеспечения потребностей клиентских групп и конкретных клиентов. В последние десятилетия именно такой подход обеспечивает бизнесу наибольший успех. Основным направлением его менеджмента становится производство услуг, призванное обслуживать клиента. Конкурентные стратегии бизнеса, использующего данный подход, основываются на навыках и умениях предоставлять высококачественный сервис. Их разработка предполагает радикальное изменение мировоззрения руководителей и менеджеров предприятий. Для успешной реализации этих стратегий требуются новый менталитет, иные способности и организационные формы[3].

---

[1] См. , например: *Пабст Эдриан*. Рыночное государство и постдемократия // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. — М. , 2010; *Коженко Я.*, *Мамычев А.* Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. — 2010. — № 3; *Зернов С. В. Н*аука организации власти: сервисное государство. URL: http://www.rusrand.ru/konf1/2zernov.pdf и др.

[2] См. : *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. — М. ,1999; *Иноземцев В. Л.* За пределами экономического общества. Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире. — М. , 1998 и др.

[3] См. : *Грибов В. Д., Леонов А. П.* Экономика предприятия сервиса. —М. , 2011; Ч*ернышев Б.* Менеджмент в сервисной экономике: сущность и содержание // Проблемы теории и практики управления. — 2004. — № 1.

Главным фактором, обеспечивающим успех сервисного предприятия, является способность удовлетворять запросы клиента. Управление в таких предприятиях отличается быстротой принятия решений, гибкостью, сетевой организацией, открытостью и свободой манёвра. Сервисный менеджмент превращает материальный продукт в носителя услуги, сопровождая продвижение продукта обеспечением комфорта, внимания, доброжелательности. Менеджеры комбинируют свойства основного продукта с дополнительными элементами сервиса, чтобы увеличить эффект полезности для потребителя. Причём скорость поставки продукта потребителю, удобство в отношении места и времени имеют важное значение при разработке сервисной стратегии. Многие фирмы используют для этих целей Интернет, где в любой момент потребитель может получить нужную информацию и сделать заказ[1].

Ощутимый успех приносит фирмам разработка и внедрение стратегий, предусматривающих включение клиентов в процесс производства сервисного продукта, а также обеспечение процесса производства материальными признаками качества, такими как наличие комфортабельных помещений, красивых интерьеров, благоустроенных территорий, современных транспортных средств для доставки клиентов и оборудования, товарных знаков и др. Взятые в совокупности, перечисленные выше и другие элементы сервисного менеджмента при разработке рыночной стратегии (продукт, цена, место, продвижение, процесс, производительность, люди, материальные признаки качества) дают синергетический эффект, способствующий успеху сервисного бизнеса.

Согласно «сервисной» концепции государства, смысл и назначение государства заключается в служении индивиду. Если понимать её буквально, то любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой. Сервисный подход к сущности государства связан с такими направлениями оптимизации его деятельности как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие «онлайновых» услуг, формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти.

В то же время среди российских учёных и управленцев пока не сформировался единый подход к определению «сервисного государства». Как считает известный правовед И. Бачило, понятие сервиса характеризует лишь одну из сторон деятельности современного социального государства, а само предоставление услуг — одна из многих функций государственных и муниципальных органов власти[2]. Нынешний руководитель Минэкономразвития РФ

---

[1] См. : *Николаева Л. А., Лайчук О. В.* Роль интеллектуально-информационной сферы деятельности в развитии сервисной экономики (на примере библиотечных услуг) // Проблемы современной экономики. — 2006. — № 1/2 (17/18).

[2] *Бачило И. Л.* Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) // Право. — М. : ГУ ВШЭ. — 2010. — № 1. — С. 3–11.

Э. Набиуллина также называет предоставление государственных услуг направлением работы правительства, однако при этом ставит его на первое место и подчёркивает политическое содержание: «Именно это направление формирует общую оценку гражданами нашей страны эффективности принимаемых политических решений и качества работы органов власти»[1].

Социолог С. Зернов демонстрирует широкий подход к проблеме, рассматривая сервисное государство как «науку организации власти»[2]. Наиболее близка современной политической науке позиция Я. Коженко и А. Мамычева, для которых «сервисное государство — это особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также система социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод»[3]. Как утверждают эти исследователи, сервисное государство и сетевая методология совершенствования управленческой деятельности «исправляют» недостатки бюрократического стиля управления, безапелляционного способа воздействия на других людей, указывая на системные пороки и практические проблемы взаимодействия государства и общества при традиционных формах и технологиях управления.

Конкретный и успешный пример того, как реализуется задача предоставления гражданам государственных услуг и обеспечения качества этих услуг, демонстрирует нам Соединённое королевство. В 1991 г. по инициативе тогдашнего премьер-министра Великобритании Дж. Мейджора в стране была принята по исторической аналогии со знаменитой Великой хартией вольностей (1215 г.) Хартия гражданина. В своём предисловии к первому изданию Хартии Мейджор писал: «сделать государственные услуги более отзывчивыми к пожеланиям пользователей и повсеместно улучшить их качество стало моей мечтой ещё с тех пор, когда я работал муниципальным советником… Я хочу, чтобы Хартия гражданина была одной из центральных тем общественной жизни 1990-х годов…»[4].

Хартия представляла собой рассчитанную на 10 лет программу улучшения качества государственных услуг, их приближения к запросам и потребностям граждан Соединённого королевства. Ключевой идеей Хартии было не выдумывание сверху каких-то новых прав для граждан, а добросовестное вы-

---

[1] Тезисы доклада министра Э. С. Набиуллиной по вопросу «О ходе выполнения Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления» на заседании Правительства Российской Федерации. Москва. 24 марта 2011 г. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20110324_017.

[2] *Зернов С. В.* Наука организации власти: сервисное государство. URL: http://www.rusrand.ru/konf1/2zernov.pdf.

[3] *Коженко Я., Мамычев А.* Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. — 2010. — № 3. — С. 46.

[4] См. : Reforming our public services: principles into practice. March 2002. URL: http://www.cabinetoffice.gov.uk.

полнение государственными служащими своего долга. Тем не менее, в этом первом, посвящённом проблеме госуслуг, документе правительством были определены принципы, масштабы и конкретные задачи программы. Главными принципами Хартии гражданина стали:

Стандарты: стандарты устанавливаются, подлежат мониторингу, публикуются — таким образом, чтобы пользователи могли знать, что они могут ждать от государства;

Открытость: информация об услугах должна быть полной, точной, понятной, с ясным указанием того, кто ответственен за оказание той или иной услуги, как эти услуги оказываются и какова их стоимость;

Выбор: выбор услуги должен быть предусмотрен везде, где это в принципе возможно, и реализован по согласованию с пользователями;

Вежливость и предупредительность: услуги должны быть доступны всем в равной степени, а государственные служащие должны носить карточки со своими именами и фамилиями;

Оказание услуг надлежащим образом: в противном случае государственные служащие должны давать объяснения или приносить извинения пользователям; должен быть также установлен ясный порядок обжалования их действий;

Эффективность и малозатратность: предоставление услуг не должно выходить за рамки бюджетных ассигнований и демонстрировать наилучшее соотношение между качеством услуги и её ценой[1].

Вслед за принятием общей Хартией правительством были разработаны специальные хартии как-то:

Хартия пациента;
Хартия налогоплательщика;
Хартия жертвователя;
Хартия родителей учащихся;
Хартия жертвы преступления.

Результаты выполнения хартий могут быть представлены следующим образом:

— во всех хартиях фиксируются стандарты, применяемые в сфере предоставления конкретной услуги, и способы обжалования действий государственных служащих;

— каждая хартия является объектом постоянного совершенствования; её актуализированные версии публикуются ежегодно;

— хартии способствуют усилению прозрачности и открытости государственных учреждений, делая поставщиков услуг прямо и лично ответственными перед их клиентами:

---

[1] См. : *Садлер Джеффри*. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/10_3_00.htm.

— покончено с анонимностью чиновников, находящихся в прямом контакте с гражданами; потребители услуг знают теперь имена служащих, занятых предоставлением каждой конкретной услуги;

— большинство государственных учреждений регулярно проводит опросы своих клиентов и публикует результаты; некоторые ведомства организуют даже своеобразные кампании «из двери в дверь», чтобы напрямую узнать мнение граждан о своей деятельности в сфере предоставления услуг;

— для сокращения времени рассмотрения жалоб были пересмотрены соответствующие правила, упрощены процедуры назначения компенсаций, достигнута большая беспристрастность в вынесении решений по жалобам — например, благодаря использованию института независимых судей;

— инспекционные инстанции некоторых государственных учреждений — например, полиции, школ, тюрем, судов и проч. — стали комплектоваться с привлечением рядовых граждан;

— внедрена система премирования госслужащих, известная под названием Charter Marks: по этой системе премируются работники самых низовых структур, находящиеся на микроуровне предоставления услуг — в школах, больницах, социальных службах;

— была также введена новая система премий для высших управленцев, связывающая их вознаграждение с предоставлением экономичных и эффективных услуг[1].

Развитие системы хартий последовало за ключевой идеей о необходимости изучения степени удовлетворённости потребителей государственных услуг, что должно сегодня рассматриваться как основание для оценки достижений государственной сервисной организации, измерения эффективности государственного управления. При этом акцент стал постепенно перемещаться от первоначальной разработки стандартов «входа» (например, сколько времени больным нужно ждать госпитализации) к стандартам «выхода» (например, уровень образования, получаемого учащимися).

Не следует, конечно, преувеличивать влияние воздействия новых подходов на работу государственной машины Великобритании. Однако не нужно и недооценивать изменение ментальности и языка государственных служащих.

Политика хартий была продолжена всеми последующими правительствами. Кстати сказать, правительство Т. Блэра дало Хартии граждан новое название — «Услуга — прежде всего». В 1998 г. была принята новая программа хартий. Ею цель — улучшение предоставления государственных услуг с опорой на то, что было сделано в предыдущие годы. Новое звучание программе придала ориентация на отзывчивость, качество, эффективность и межведомственный подход. Как отмечал в 2002 г. Т. Блэр, первый срок пребывания его

[1] Реформа государственного управления: международный опыт / Отв. ред. Ник Мэннинг, Нил Парисон. — М. , 2003 и др.

правительства у власти, был посвящён созданию надёжной экономической базы для реформирования системы госуслуг. Теперь, когда эта цель достигнута, модернизация государственных услуг — ключевая задача из всего комплекса проблем, стоящих перед британским правительством[1].

Говорить о повсеместном наступлении эры предоставления государственных услуг пока ещё преждевременно. Например, сегодня в России нет правовых актов, устанавливающих исчерпывающее понятие государственной услуги. Этому понятию дают косвенное толкование, исходя из действующих норм права, понимая под ним реальный, поддающийся стандартизации и контролируемый по качеству «конечный продукт» органов исполнительной власти. Понятие «государственная услуга», как правило, раскрывается на фоне другого понятия — «государственная функция».

Исходя из практики использования словосочетаний «государственная функция» и «государственная услуга» в официальных российских документах и материалах, можно дать следующую интерпретацию интересующего нас понятия. Государственная функция (или функции государственных органов исполнительной власти) понимается как конкретное правоотношение между органом исполнительной власти и гражданином (юридическим лицом, организацией), возникающее в связи с исполнением соответствующего полномочия, установленного для этого органа законом, и подлежащее исполнению вне зависимости от прямого обращения гражданина (юридического лица, организации) в этот орган; действие органа власти в данном случае называется «исполнение государственной функции». Подразумевается при этом, что указанные функции как бы деперсонифицированы, обезличены и исполняются одновременно для всего населения, — такова, например, функция обеспечения правопорядка.

В отличие от «функции» «услугу» можно трактовать как действие органа исполнительной власти, осуществляемое в контакте с конкретным гражданином, юридическим лицом, организацией, которые чаще всего сами обращаются в соответствующий орган по поводу реализации своих законных прав и обязанностей. В связи с этим соответствующее действие органа исполнительной власти называется «предоставлением (оказанием) государственной услуги».

Формирование стандартов содержания и предоставления государственных услуг — исключительно сложный, длительный и дорогостоящий процесс. Начиная с 2007 г., в рамках реализации административной реформы, в РФ сделаны первые шаги по созданию «сервисно-ориентированного» государства — государства, где взаимодействие органов власти и населения осуществляется на качественно новом уровне, характеризующемся высокой степенью доверия, информационной открытостью и прозрачностью админи-

[1] См. : Reforming our public services...

стративных процедур, созданием для населения условий для получения услуг, которые можно сопоставить с условиями в бизнесе[1].

Летом 2010 г. в стране был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которым были установлены основные направления работы правительства в указанной сфере. Первым направлением стала инвентаризация государственных и муниципальных услуг, их систематизация. По последним данным, включению в Федеральный реестр и регламентации подлежат 875 государственных услуг и функций по контролю и надзору. Это собственно «услуги», получаемые по запросу (справка, лицензия, разрешение), и функции, связанные с надзором, когда чиновник приходит с проверкой.

Следующее важное направление — переход на предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах (МФЦ). Это, по определению Э. Набиуллиной, своего рода «фронт-офис» государственных и муниципальных органов и необходимый «интерфейс» взаимодействия с гражданами и юридическими лицами[2].

В перечень услуг, рекомендованных к оказанию МФЦ, включены услуги, предоставляемые в сфере имущественных отношений, в сфере социальной защиты граждан, в сфере регулирования предпринимательской деятельности и в сфере установления гражданско-правового статуса. Кроме того, для удобства граждан в МФЦ должны предоставляться вспомогательные услуги нотариата, услуги банка, где жители могли произвести различные платежи, услуги фотографии, ксерокопирования документов и др. Список услуг должен расширяться по мере развития деятельности центров, технологий и потребностей населения. По данным на конец 2010 г. было создано 166 МФЦ в 49 регионах, что почти в два раза больше, чем в конце 2009 г. При этом в течение 2010 г. по всей стране в МФЦ получили услуги более 3,5 млн. человек.

В 2011 г. Правительством РФ была разработана и утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 годы. Для достижения поставленных целей Концепцией предусмотрены мероприятия, направленные, в частности, на: совершенствование системы уведомительного порядка осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности; совершенствование системы государственного контроля и надзора; развитие и внедрение механизмов саморегулирования в области профессиональной деятельности; совершенствование предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах; оптимизацию деятельности органов государственной власти и местно-

---

[1] См. : *Литвинова Анастасия*. Власти хотят сделать Россию более «сервисно-ориентированным» государством. URL: http://www.rbcdaily.ru/2010/12/06/focus/562 949 979 251 407.

[2] См. : Тезисы доклада министра Э. С. Набиуллиной…

го самоуправления при помощи внедрения современных информационных коммуникационных технологий; обеспечение открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и формируемых ими информационных ресурсов; внедрение системы оценки регулирующего воздействия; развитие механизмов досудебного обжалования.

Результатом реализации указанных мероприятий должно стать устранение максимального количества избыточных административных барьеров, снижение уровня коррупции и внедрение современных механизмов управления, что позволит существенно повысить инвестиционную привлекательность российской экономики и обеспечить формирование благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности. К 2014 г. степень удовлетворённости граждан качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг, предоставляемых непосредственно в органах государственной власти и органах местного самоуправления, должна возрасти до 60 процентов.

Завершая, отметим, что вызовы современности обусловливают необходимость прогнозирования и регламентации социальных процессов, эффективной реализации общественных интересов и потребностей. В современной социальной науке именно эти разработки являются сегодня ведущими при анализе направлений оптимизации государственного управления. В настоящее время одной из наиболее популярных и активно развивающихся стала концепция преобразования государственно-управленческой организации, основанная на идее сервисного управления, эффективного предоставления услуг населению. Идея компактного «сервисно-ориентированного» государства сегодня становится весьма востребованной как в правительственных кругах, так и среди населения. И это — серьёзный шанс для усиления взаимодействия и взаимопонимания между государством и обществом.

Список литературы

1. *Бачило И. Л.* Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) // Право. 2010. № 1.
2. *Грибов В. Д., Леонов А. П.* Экономика предприятия сервиса. М. , 2011.
3. *Коженко Я., Мамычев А.* Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3.
4. *Николаева Л. А., Лайчук О. В.* Роль интеллектуально-информационной сферы деятельности в развитии сервисной экономики (на примере библиотечных услуг) // Проблемы современной экономики. 2006. № 1/2 (17/18).
5. *Пабст Эдриан.* Рыночное государство и постдемократия // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. М. , 2010.

© А. С. Фалина, 2012