

УДК 361.4

ОЦЕНКИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ГЛАЗАМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Большаков Сергей Николаевич,
Сыктывкарский государственный
университет
имени Питирима Сорокина,
проректор по учебной работе,
доктор политических наук,
доктор экономических наук, профессор,
г. Сыктывкар, Россия.
E-mail: snbolshakov@mail.ru

Большакова Юлия Михайловна,
Коми республиканская академия
государственной службы и управления,
доцент кафедры государственного и
муниципального управления,
кандидат политических наук, доцент,
г. Сыктывкар, Россия.
E-mail: academy.prof.com@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются социальные условия региональных особенностей и сложившейся системы предоставления населению государственных и муниципальных услуг, дается оценка обратной связи и по эффективному предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Характеризуется необходимость повышения качества управленческих технологий органов государственного аппарата, показывается объективная необходимость перехода к управлению социальной сферой на основе качества государственных услуг.

Ключевые понятия:
государственные и муниципальные
услуги,
государственное и муниципальное
управление,
качество управления,
административные реформы.

Основным мотивом всех преобразований, реформ и перестроек системы государственного управления и государственной службы всегда было желание повысить эффективность деятельности исполнительных органов, поднять уровень профессиональной культуры и профессионализма должностных лиц, государство чиновников, от работы которых во многом зависит благополучие и спокойствие в государстве [6, с. 72].

Одной из важнейших категорий «нового государственного менеджмента» является «потребитель», понимаемый как отдельное лицо или общество в целом, и которым предоставляются соответствующие высококачественные услуги. Кроме того, необходимо выделить понятия «эффективность» и «производительность», которые характеризуются системой показателей результативности и экономичности деятельности органов исполнительной власти, затрачивающих меньшее количество средств и сберегающих ресурсы [2, с. 110].

Повышение эффективности государственного сектора, а также экономической отдачи от его деятельности – основная задача реформирования государственной службы на основе концепции «нового государственного менеджмента». Необходимо помнить, что административная реформа сопровождается изменением подходов к управленческим технологиям, к ресурсному обеспечению органов управления. Основными статьями расходов на управление должны стать содержание государственных служащих, а также затраты на информационное и аналитическое обеспечение решений, вывод ряда косвенных, обеспечивающих функций государственного аппарата за пределы решения стратегических задач [1, с. 8].

При этом ориентация на потребителя государственных услуг, тесное взаимодействие с конкретным гражданином способствуют усовершенствованию деятельности органов государственного управления в сфере предоставления услуг и пониманию того, какие услуги в принципе государственная служба может и должна предоставлять [6].

Анализируя внутренние факторы функционирования государственного аппарата в Республике Коми, показателей, способствующих оказанию влияния на служебное поведение и принятие решений государственными служащими, рассмотрим важнейшую функцию и предназначение органов государственной власти – оказание государственных услуг [4]. Наиболее плодотворно исследовать эту проблему поз-

воляет, на наш взгляд, социологический анализ, ориентированный на выявление внутренних установок бюрократического аппарата – государственных служащих, занимающих руководящие должности государственной гражданской службы в Республике Коми.

В июне-июле 2016 г. было проведено анкетирование государственных служащих – слушателей курсов повышения квалификации Сыктывкарского государственного университета им. Питирима Сорочкина. Цель проводимого исследования заключалась в выявлении ключевых характеристик организационного устройства системы государственной службы и поведения государственных служащих в Республике Коми. Основная часть вопросов данного исследования была ориентирована на изучение среднего слоя бюрократии – линейных руководителей, которые относятся к категориям «руководители» и «специалисты» главной и ведущей групп, в соответствии с федеральным законом от 27.07.2004 №79-ФЗ. При определении объема выборки использовался общепринятый при проведении опросов количественный параметр выборочной совокупности, рассчитанный с помощью критерия Стьюдента. В рамках данного исследования объем выборки составил 219 человек, что является достаточной базой для эмпирического подтверждения гипотезы.

Вопросы анкеты были сгруппированы в 7 тематических разделов, предназначенных для изучения мнения респондентов по таким проблемам, как поступление на государствен-

ную службу и происхождение государственной службы, условия работы государственных служащих, принятие региональных государственных политических решений и др.

Один из тематических разделов анкеты был посвящен исследованию сферы предоставления государственных услуг. Остановимся на анализе итогов анкетирования респондентов по вопросам данного раздела.

Раздел состоит из 5 вопросов. Первые три вопроса были сформулированы в виде утверждений, с которыми респонденты должны были отметить степень своего согласия по заданной шкале от 1 – «Практически никогда» до 7 – «Практически всегда». Кроме того, был предусмотрен вариант «Затрудняюсь ответить».

Анализируя ответы респондентов в части передачи на аутсорсинг неосновных (обеспечивающих) видов деятельности системы государственного управления, 24,6% служащих затруднились с ответом, а 19,2% служащих согласились с позицией, что практически всегда на аутсорсинг передаются неосновные функции и обеспечивающие виды деятельности, каждый же третий служащий – 33% респондентов (сумма позиций 5 и 4 рис. 1) заняли нейтральную половинчатую позицию по данному вопросу.

Относительно такого же вопроса об аутсорсинге в государственных организациях и учреждениях, предоставляющих медицинские, образовательные и иные виды государственных услуг (см. рис. 2), респонденты распались на 2 группы: первая и самая значительная группа – 41% государственных служащих затруднилась

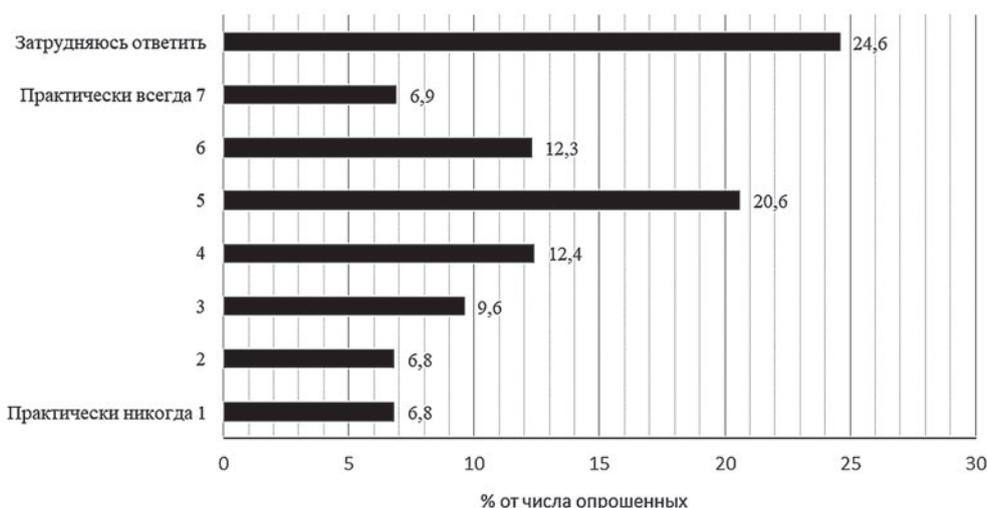


Рис. 1. Как органы государственной власти региона передают на аутсорсинг выполнение неосновных (обеспечивающих) видов деятельности (Республика Коми, 2016, №=219), в % от опрошенных

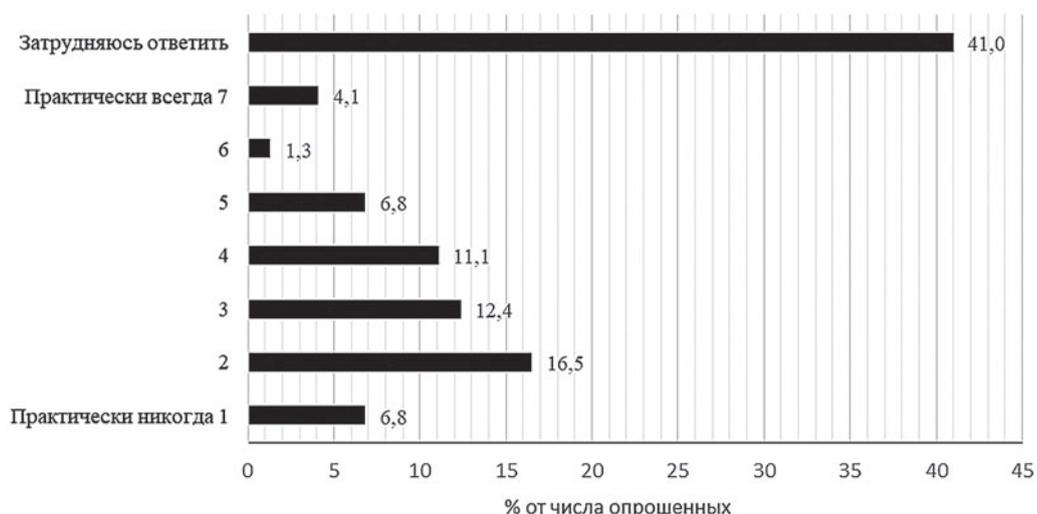


Рис. 2. Как государственные организации, учреждения, предприятия, предоставляющие медицинские, образовательные и иные виды государственных услуг, передают на аутсорсинг выполнение неосновных (обеспечивающих) видов деятельности (Республика Коми, 2016, №=219), в % от опрошенных

с ответом, 2 группа – 23,3% респондентов отметили позицию «практически никогда – 1» (6,8%) и близкую ей по шкале позицию «2» – 16,5% ответов респондентов относительно передачи на аутсорсинг выполнение неосновных (обеспечивающих) видов деятельности государственных учреждений, что фиксирует низкий уровень перехода на аутсорсинг как управленческой технологии и исполнительской дисциплины среди поставщиков различных государственных услуг, таких, как государственные организации и учреждения, предоставляющие медицинские, образовательные услуги.

На рис. 3 представлены ответы респондентов по независимому аудиту эффективности расходования бюджетных средств, который осуществляется не контрольно-счетными палатами региона, а аудиторскими организациями, определенными на основании конкурса, и проводимый для государственных учреждений и предприятий. Так, по мнению респондентов затруднилась дать ответ на поставленный вопрос – 46,9%, практически никогда – 15% и близкую ей по шкале позицию «2» – 4,1% ответов государственных служащих. Остальная группа опрошиваемых предпочла остаться в серединных позициях, смущаясь с ответом о действительности «независимого аудита» в государственных предприятиях и учреждениях – 34% респондентов.

При ответе на вопрос о величине доли региональных государственных учреждений,

имеющих статус «автономные», включая реорганизованные по федеральному закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ респонденту предлагалось выбрать вариант из закрытого перечня. Результаты представлены на рис. 4.

Большая часть опрошенных государственных служащих аппарата государственного управления Республики Коми затруднились с ответом о возможной доли автономных государственных учреждений Республики Коми – 34% респондентов, о том что доля автономных предприятий/учреждений в Республике Коми – составляет около 10% – считают 13,8%, доля таких предприятий составляет менее 20% – ответили 9,5% респондентов, позиции, что около половины государственных предприятий имеют статус «автономных», считают – 13,7% респондентов.

На рис. 5 представлены позиции государственных служащих и специалистов Республики Коми относительно оценки предоставления различного рода услуг и социального обеспечения организациями государственного сектора (включая органы государственной власти и организации, финансируемые частично или полностью за счет средств регионального бюджета), частного и третьего секторов и их доли по видам услуг – медицина, образование, иные социальные услуги. При этом респондентам предлагалось указать примерную долю для каждой категории организаций в рамках каждой предложенной сферы услуг.

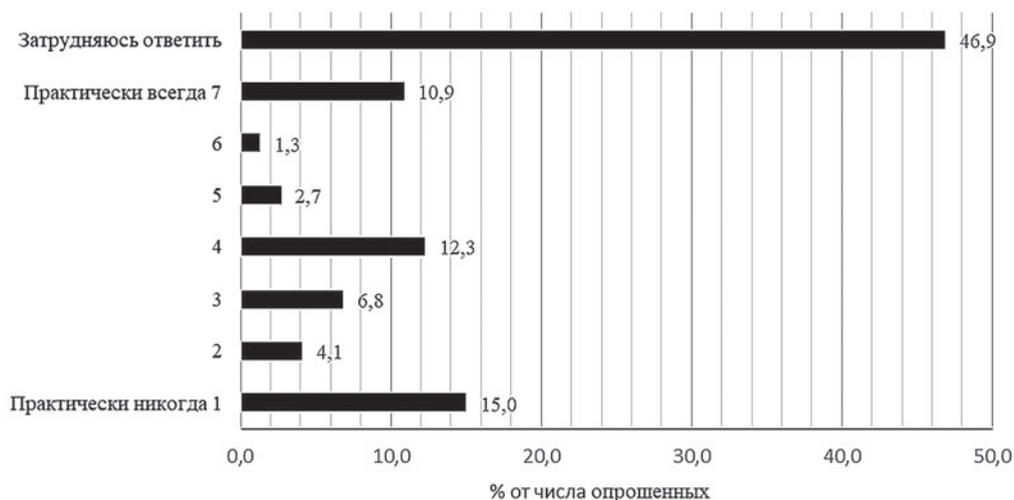


Рис. 3. Независимый аудит эффективности расходования бюджетных средств (реализуемый не контрольно-счетными палатами регионов, а аудиторскими организациями, определенными на основании конкурса) проводится для государственных учреждений и предприятий (Республика Коми, 2016, N=219), в % от опрошенных

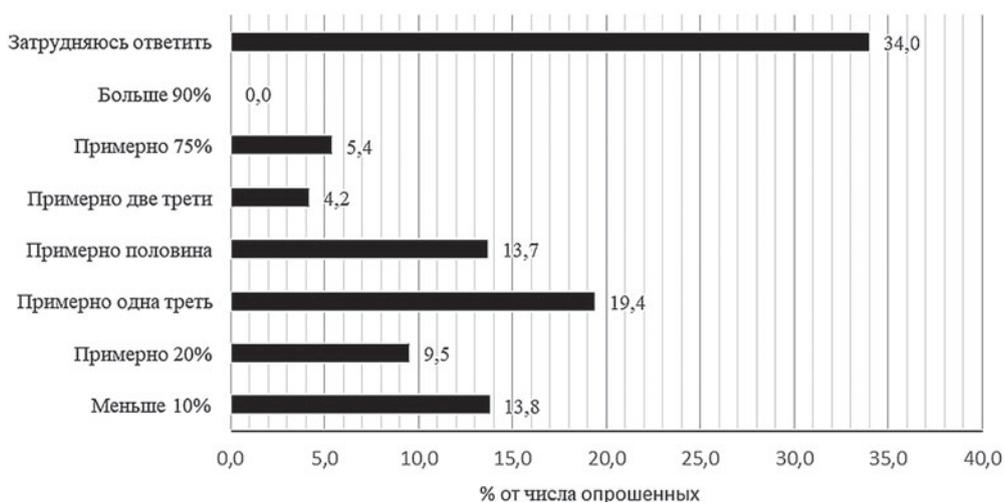
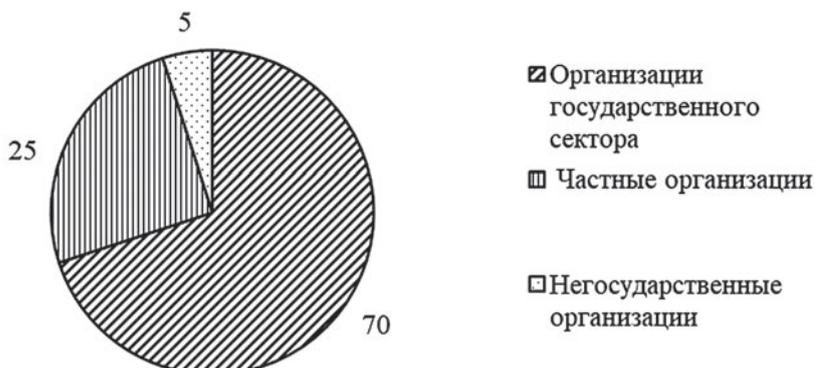


Рис. 4. Какова, на ваш взгляд, в настоящее время доля региональных государственных учреждений, имеющих статус «автономные», включая реорганизованные по закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ (Республика Коми, 2016, N=219), в % от опрошенных

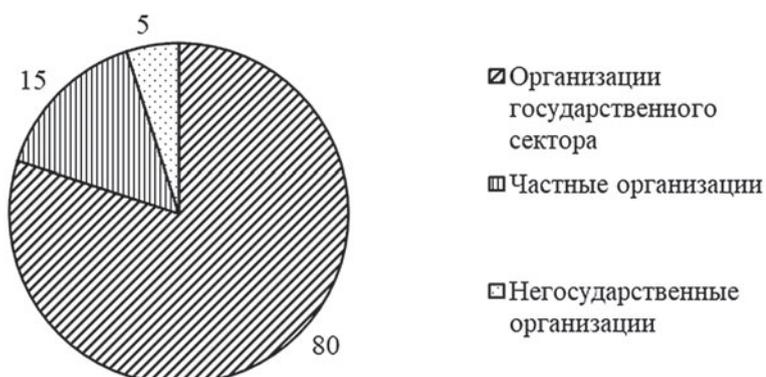
Результаты анализа ответов государственных служащих аппарата государственного управления Республики Коми позволяют отметить, что им очевидно присуща профессиональная деформация, т.к. практически во всех ответах доминируют институты государства, в части медицинских услуг – 70% ответов, образовательных услуг – 80% ответов, прочих социальных услуг (спорт, культура, отдых) – 70% ответов. В части прочих социальных услуг все-таки

присутствует чуть большая доля ответов, характеризующих при существовании организаций частного сектора и бизнеса – 20%, негосударственных организаций – 10%. Данные, представленные на рис. 5, подчеркивают значимость государства и государственного сектора в «глазах» чиновников, которые готовы отдать приоритет рынку и конкуренции государству и государственной собственности невзирая на требования роста качества государственных услуг и пе-

В сфере предоставления медицинских услуг:



В сфере предоставления образовательных услуг:



В сфере предоставления иных видов социальных услуг (включая соцобеспечение, спорт, культуру, отдых, экологию и др.):

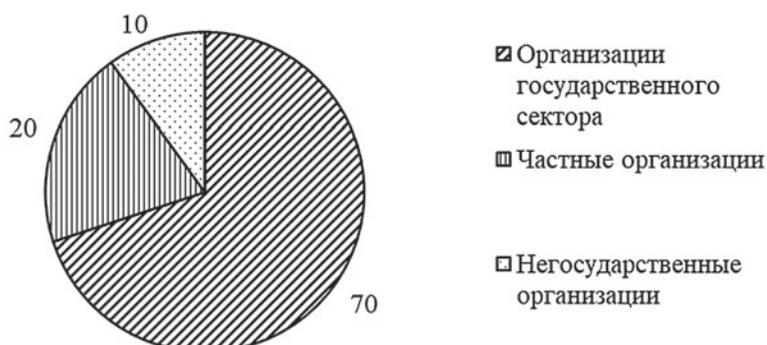


Рис. 5. Какова, на ваш взгляд, доля организаций государственного сектора (включая органы государственной власти и организации, финансируемые частично или полностью за счет средств регионального бюджета), частного и третьего секторов в предоставлении различных видов услуг и социального обеспечения? (Республика Коми, 2016, №=219), в % от опрошенных

ревода части государственных функций на аутсорсинг.

Интересны результаты анализа ответов государственных служащих на вопрос относительно заключения государственных контрактов на закупки товаров, производство работ и оказание услуг для государственных нужд (см. рис. 6). При этом респондентам было необходимо отметить степень своего согласия с предложенным утверждением по шкале от 1 – «Абсолютно не согласен» до 10 – «Абсолютно согласен» (предлагался также вариант «Затрудняюсь ответить»). По итогам оценки результатов можно сделать следующие выводы: значительная часть респондентов старается уклониться от ответов, уйдя в «тень» варианта – «Затрудняюсь ответить» (39,7% опрошенных). При этом респонденты занимают определенные должностные статусы в иерархии государственного аппарата управления Республики Коми.

Вторую по значимости группу составляют ответы позиций: «Абсолютно согласен» – 12,4% респондентов, и «9» баллов по принятой шкале – 13,8% ответов респондентов, близких по вариативности к предыдущей позиции, что в сумме составляет – 26,2% ответов государственных служащих. Тот факт, что четверть государственных служащих признают наличие «феномена» единственного поставщика при заключении государственных контрактов на закупку товаров/осуществление работ/оказание услуг для государственных нужд, может наталкивать на мысль о не-

обходимости правовой экспертизы подобных конкурсов, наличии скрытых механизмов при принятии решений при заключении государственного контракта.

Результаты опроса продемонстрировали наличие только 7% респондентов, абсолютно не согласных с тем, что государственные контракты на закупки товаров/услуг для государственных нужд являются предметом открытых или закрытых конкурсных процедур и заключаются с единственным поставщиком, который подал заявку на участие в конкурсе.

Результаты исследования показывают, что необходимость продолжения административных реформ в системе государственного управления обуславливается переходом на концепцию и практику «нового государственного менеджмента». Этот процесс сопровождается формированием новой культуры государственной службы, т.е. изменением культуры взаимоотношений сотрудников государственного аппарата, труда, этических норм поведения и общей мотивирующей, созидательной атмосферы в организации. Существует объективная необходимость формирования политических и социальных условий повышения роли руководителей – лидеров, способных к стратегическому мышлению и перспективному процветанию. К числу факторов, которые могут и должны создать ориентацию на новую культуру государственной службы, можно отнести: использование новых методов про-

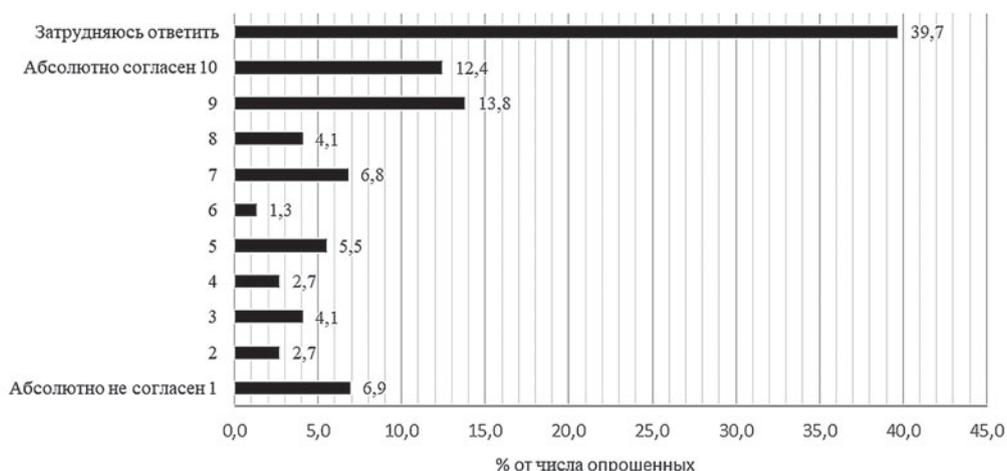


Рис. 6. Государственные контракты на закупки товаров (осуществление работ, оказание услуг) для государственных нужд, являющиеся предметом открытых или закрытых конкурсных процедур, заключаются с единственным поставщиком, который подал заявку на участие в конкурсе или чья заявка единственная признана соответствующей всем требованиям (Республика Коми, 2016, №=219), в % от опрошенных

гнозирования в процессе принятия стратегических управленческих решений; перенос управленческих акцентов с «процесса» на «результат»; постоянное и непрерывное обучение и самостоятельную учебу; повышение квалификации государственных служащих, широкое делегирование полномочий; разработку более эффективных систем оценки качества исполнения обязанностей и более творческое применение стимулов; большую подотчетность перед законодательными органами и общественностью.

1. Большакова Ю. М. Инновации в предоставлении интегрированных государственных услуг: опыт Австралии // Региональные проблемы преобразования экономики. 2014. № 10. С. 194–199.

2. Игнатов В.Г., Белолипецкий В.К. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность. Ростов-н/Д: Издательский центр «МарТ», 2000. 256 с.

3. Материалы круглого стола «Цифровое развитие в России». М.: Всемирный банк, Аналитический Центр Правительства РФ, Институт развития информационного общества. 12.04.2016. С. 14.

4. Скотт Э. Электронное правительство – шаг на пути создания цифрового. URL: <http://ac.gov.ru/events/08510.html> (дата обращения: 21.12.2016).

5. Bolshakov S., Bolshakova Yu.M. Cloud technologies in integrated communications strategy to promote // *Asia social science. Special Issue*. 2015. № 19. P. 61–68.

6. Garicano L., Heaton P. Information Technology, Organization, and Productivity in the Public Sector: Evidence from Police Departments // *Journal of Labor Economics*. 2010. № 28 (1). P. 271.

References

1. Bol'shakova Ju.M. (2014) *Innovacii v predostavlenii integrirovannyh gosudarstvennyh uslug: opyt Avstralii* // *Regional'nye problemy preobrazovaniya jekonomiki*. g. Mahachkala. Institut social'no-jekonomicheskij issledovaniy DNC RAN, no. 10, p. 80–86 [in Rus].

2. Ignatov V.G., Belolipeckij V.K. (2000) *Professional'naja kultura i professionalizm gosudarstvennoj sluzhby: kontekst istorii i sovremennost'*. Rostov on Don, izdatel'skij centr «MarT», 256 p. [in Rus].

3. *Materialy kruglogo stola (2016) «Cifrovoe razvitie v Rossii»*. Moscow, Vsemirnyj bank, Analiticheskij Centr Pravitel'stva RF, Institut razvitija informacionnogo obshhestva. 12.04.2016, p. 14 [in Rus].

4. Skott Je. (2016) *Elektronnoe pravitel'stvo – shag na puti sozdaniya cifrovogo*, available at: <http://ac.gov.ru/events/08510.html> (accessed 21.12.2016) [in Rus].

5. Bolshakov S., Bolshakova Yu.M. (2015) *Asia social science. Special Issue*, no. 19, p. 61, 68 [in Eng].

6. Garicano L., Heaton P. (2010) *Journal of Labor Economics*, no. 28 (1), p. 271 [in Eng].

UDC 361.4

ESTIMATING REALIZATION OF PUBLIC SERVICES AS VIEWED BY PUBLIC SERVICERS

Bolshakov Sergey Nikolaevich,
Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin,
Vice-Rector for Education,
Doctor of Political Sciences,
Doctor of Economics, Professor,
Syktyvkar, Russia.
E-mail: snbolshakov@mail.ru

Bolshakova Yuliya Mikhailovna,
Komi Republican Academy of Public Administration and Management,
Associate Professor of the Department Chair of State and Municipal Management, Cand. Sc. (Political Sciences), Associate Professor,
Syktyvkar, Russia.
E-mail: academy.prof.com@mail.ru

Annotation

The article analyzes social conditions of regional peculiarities and the existing system of providing population with state and municipal services. The authors give estimation to the backward communication as for effective providing state and municipal services is concerned. The article characterizes the necessity to raise quality of managerial technologies of government machine bodies, shows the objective necessity to transfer to managing social sphere on the basis of quality of state services.

Key concepts:

state and municipal services, state and municipal management, quality of management, administrative reforms.