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 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, государственных чиновников, от работы которых в большом 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 оказать влияние на служебное поведение и принятие решений государственными служащими, рассмотрим важнейшую функцию и предназначение органов государственной власти – оказание государственных услуг [4]. Наиболее полноценно исследовать эту проблему поз-

воляет, на наш взгляд, социологический анализ, о риентированный н а в ыявление внутренних установо к бюрократиче ского аппарата – государственных служащих, занимающих руководящи е должн ости 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 Сорокина. Цель проводимого исследования заключалась в выявлении ключевых характеристик организаци онного устройства системы государственной службы и поведения государственных служащих в Республике К оми. О сновная ч асть в опросов данного исследования была ориентирована на изучение среднего сл оя бюрократии – линейных руководителей, которые относятся к категори ям «р уководители» и «специалисты» главн ой 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 ги потезы.

Вопросы анкеты были сгруппированы в 7 тематических разделов, предназначенных для изучения мнения респондентов по таким проблемам, как поступление на государственную службу и п рохождение 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 отм етить степень своего согласия по задан ной ш кале от 1 – «Практически никогда» до 7 – «Практически всегда». Кроме того, был пре дусмотрен вариант «Затрудняюсь отв етить».

Анализируя ответы респондентов в части передачи на аутсорсинг неосновных (обеспечивающих) видов деятельности системы государственног о упр авления, 24,6% служащих затруднились с ответом, а 19,2% служащих согласились с позицией, что практически всегда на аутсорсин г пе редаются неосновн ые фун кции и обеспечивающие виды деятел ьности, каждый же третий служащий – 33% рес пондентов (сумма позиций 5 и 4 рис. 1) зан яли нейтральную половинчатую позиц ию по данному вопросу.

Относительно такого же вопроса об аутсорсинге в г осударственных о рганизациях и учреждениях, предоставляющих медицинские, образовательные и иные виды государственных услуг (см. рис. 2), респонденты распал ись н а 2 группы: первая и самая значительная группа – 41% государственных служащих затруднилась

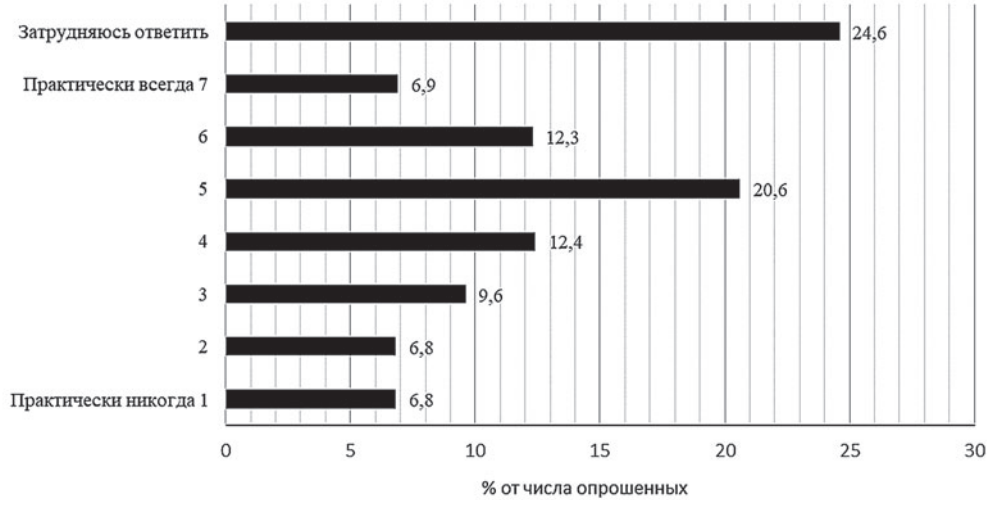


Рис. 1. Как орган ы государственной власти региона передают на аутсорсинг выполнение н еосновных (обеспечивающих) видов деятельности (Республика Ко ми, 2016, №=219), в % от опрошенных

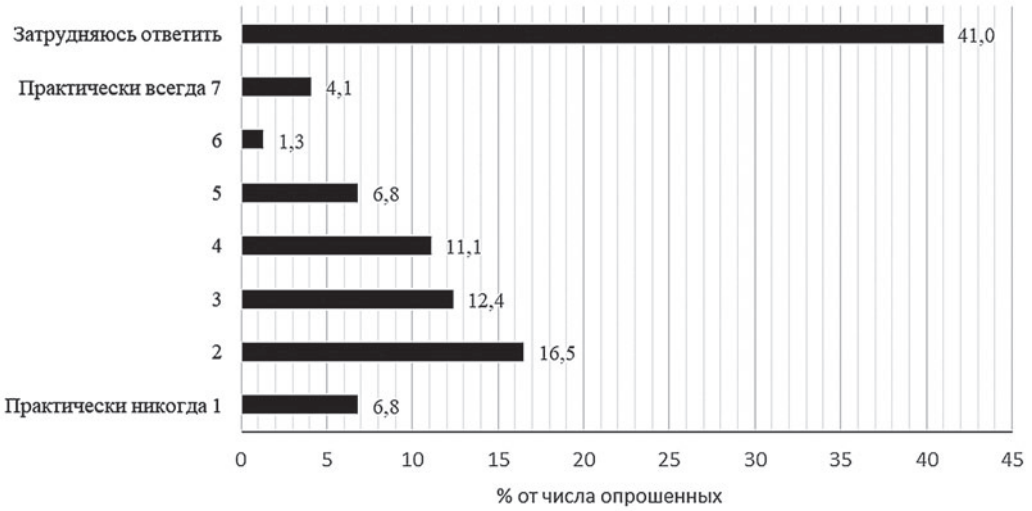


Рис. 2. Как государственные организации, учреждения, предприят ия, предоставляющие медицинские, образовательные и иные виды государственных услуг, передают на аутсорсинг выполн ение неосновных (обеспечивающих) видов деятельности (Республика Коми, 2016, №=219), в % от опрошенных

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

На р ис. 3 . п редставлены о тветы р еспондентов по независимому аудиту эффективности р асходования б юджетных средств, который осуществляется не контрольно-счетными палатами региона, а аудитор скими организациями, определенными на основании кон курса, и проводимый для государственных учреждений и предприятий. Так, по ловина респондентов затруднилась дать ответ на поставленный вопрос – 46,9%, практически никогда – 15% и близкую е й по шкале позицию «2» – 4,1% ответов государственных служащих. Остальная группа опрашиваемых предпочла остаться в серединны х 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 учреждениях Республики Коми – 34% респондентов, о том что доля автономных предприятий/учреждений в Республике Коми – составляет около 10% – считаю т 13,8%, доля таких предприятий составляет мен ее 20% – ответили 9,5% респондентов, позиции, что около половины государственных предприятий имеют статус «авт ономных», считают – 13,7% респондентов.

На рис. 5 представлены позиции государственных с лужащих и сп ециалистов Республики Коми относительно оценки предоставления различного рода услуг и социального обеспечения организациями государственного сект ора (включая органы государственной вл асти и о рганизации, финансируемые частично или полностью за счет средств регионального бюджета), частного и трет ьего секторов и их дол ей по видам услуг – медици на, образование, иные социальные услуги. При этом респондентам предлагалось указать пр имерную долю для каждой категории организаций в рамках каждой предло женной сферы услуг.

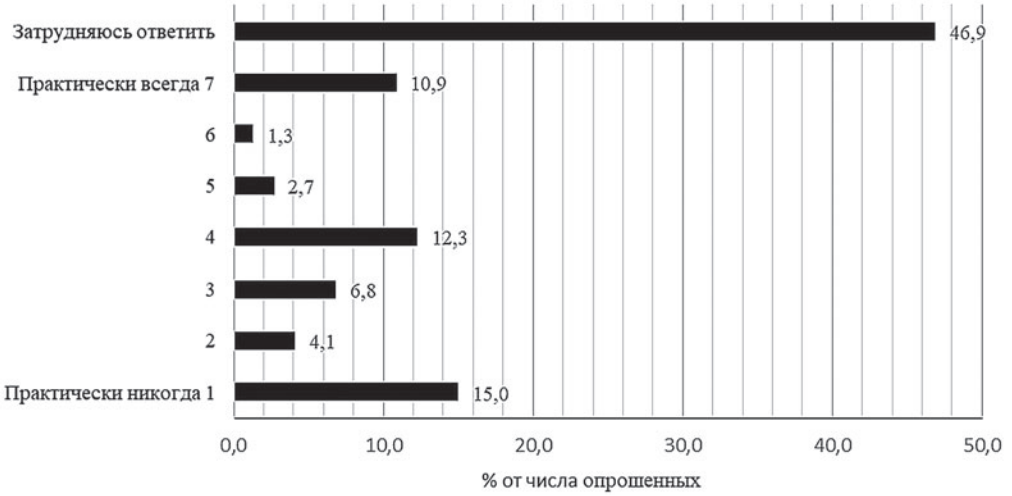


Рис. 3. Независимы й аудит эффективности ра сходования бюджетных средств (реализуемый н е контрольно-счетными палатами регионов, а аудиторскими организациями, определенными на основа нии конкурса) проводится для государс твенных учреждений и предприятий (Республика Коми, 2016, N=219), в% от опрошенных

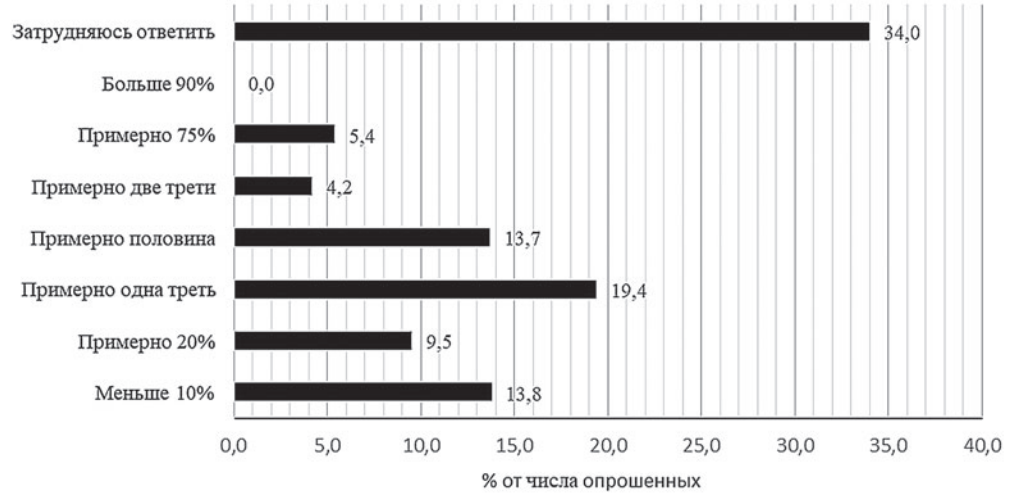
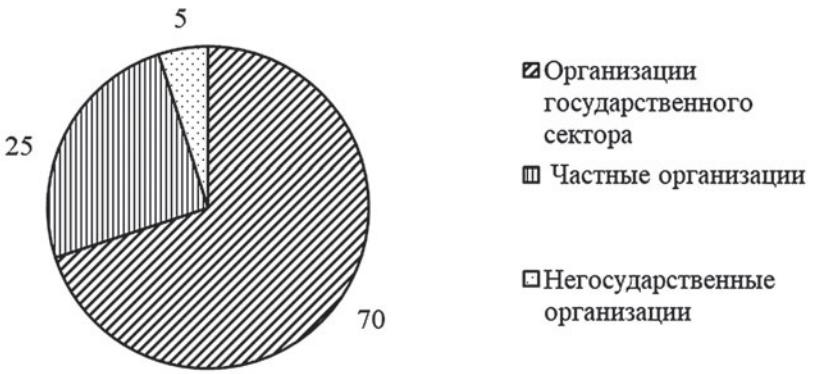


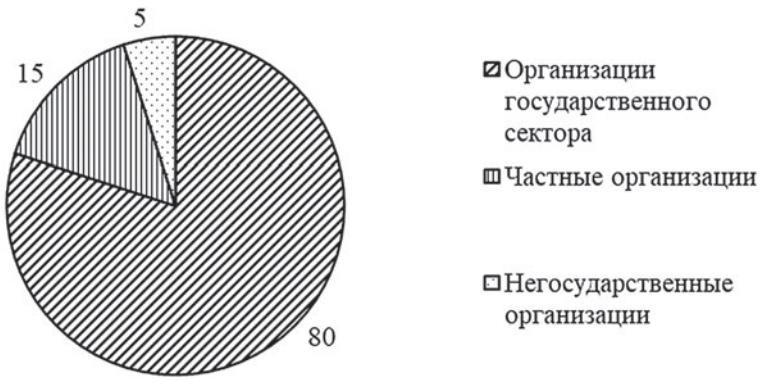
Рис. 4. Какова, на ва ш в згляд, в настоящее время доля региона льных государственных учреждений, имеющих статус «автономные», включая реорганизован ные по закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ (Республика Коми, 2016, №=219), в % от опрошенных

Результаты анализа ответ ов го сударственных служащих аппарата государств енного 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, образовател ьных услуг – 80% ответов, прочих социальных услуг (спорт, культура, отдых) – 70% ответов. В части прочих социальных услуг все-таки присутствует чуть большая дол я ответов, характеризующих при сутствие орган изаций частного сектора и бизн еса – 2 0%, негосударственных организаций – 10%. Данные, представленные на рис. 5, подчеркивают значимость государства и государственного сектора в «глазах» чиновников, которые готовы отдать при оритет рынка и конкуренции государ ству 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.):

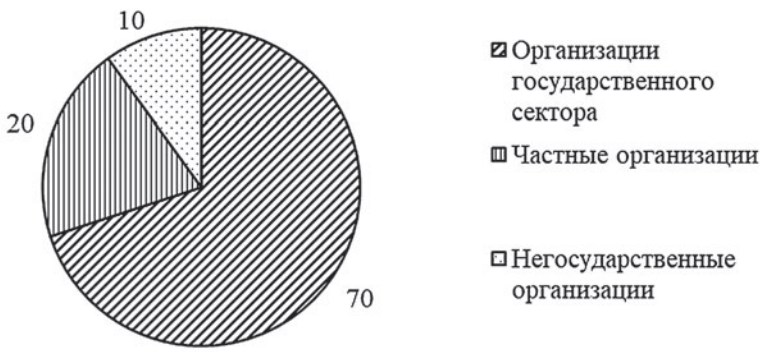


Рис. 5. Какова, на ваш взгляд, доля организаций государственного сектора (включая органы государственной власти и организации, финансируемые частично или полностью за счет средств регионального бюджета), частного и третьего секторов в предоставлении различного рода услуг и социального обеспечения? (Республика 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 р еспондентам было необходимо отметить степень своего согласия с предложенным утверждением по шкале о т 1 – « Абсолютно н е с огласен» д о 10 – «Абсолютно согласен» (предлагался также в ариант «Затрудн яюсь 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 служащ их. Тот факт, что четверть государственных служащих приз нают наличие «феномена» единственного поставщика п ри з аключении г осударственных контрактов на закупку товаров/осуществление работ/оказание услуг для государствен - ных нужд, может натал кивать на мысль о необходимости 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 обусловливается переходом на концепцию и практ ику «нового государственного менеджмента». Этот процесс сопровождается формированием новой культуры государственной службы, т.е. изменением культуры взаимоотношений сотрудников государственного аппарата, труда, этических нор м поведения и общей мотивирующей, созидательной атмосферы в организации. Существует объективная необходимость формирования политических и социальных условий повыш ения роли руководителей – лидеров, способных к стратегическому мышлению и перспективному проецированию. К числу факторов, которые могут и должны создать ориентацию на новую культуру государственной службы, можно отнести: использование новых методов про-

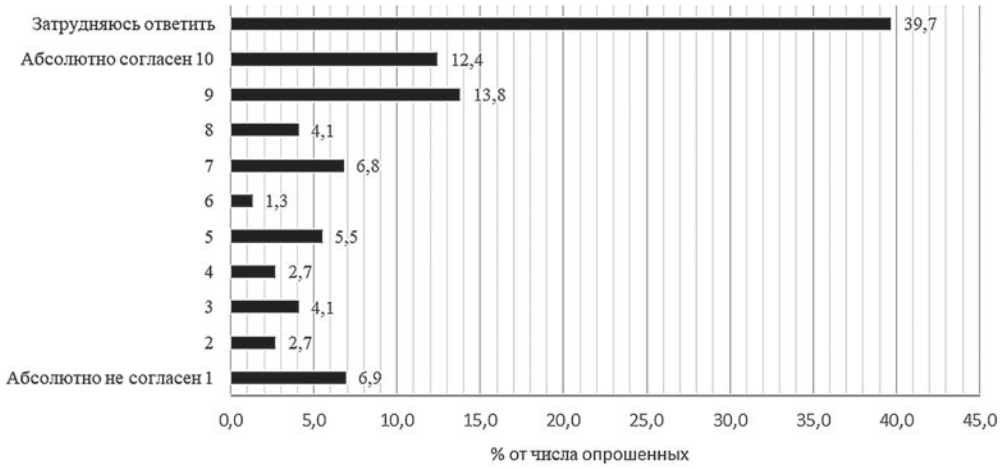


Рис. 6. Государстве нные контракты на закупки товаров (осуществление работ, оказание услуг) для государственных нужд, являющиеся предметом открыт ых или закрытых конкурсных процедур, заключаются с единственным поставщиком, который подал заявку на участие в конкурсе или чья заявка единственная призн ана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

гнозирования в процессе принятия стратегических управленческих р ешений; перенос управленческих акцентов с «процесса» на «результат»; постоянное и непрерывное обучение и самостоятельную уче бу; 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. Инн овации 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 професси онализм государственной службы: контекст истории и современность. Ростов-н/Д: Издательский центр «МарТ», 2000. 256 с.

3. Материалы круглого стола «Ц ифровое 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., Bo lshakova 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. Informatio n Technology, Organization, and Productivity in the Public Se ctor: 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 preobrazovanija jekonomiki. g. Mahachkala. Institut social'no-jekonomicheskih issledovanij DNC RAN, no. 10, p. 80–86 [in Rus].

2. Ignatov V.G., Belolipeckij V.K. (2000) Professional'naja k ul'tura i p rofessionalizm 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 o bshhestva. 1 2 a prely, p .14 [in Rus].

4. Skott Je. (2016) Jelektro nnoe pravitel'stvo – shag na puti sozdanija 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 s cience. S pecial I ssue*, n o. 1 9, p 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 SE RVICES AS VIEWED BY PUBLI C SERVICERS

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

Bolshakova Yuliya Mikhailovna,
Komi Republican Academy of Public Administration and Management,
Associate Professor of the Departme nt Chair of State and Municipal Manag ement,
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 pop ulation with state and municipal services. The authors give estimation to the backward communication as for e ffective 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 o f management,
administrative reforms.