

Карловская Е. А.

СЕРВИСИЗАЦИЯ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМ

Карловская Е. А.

E. A. Karlovskaya

**СЕРВИСИЗАЦИЯ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМ**

**SERVICIZATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SECTOR: DEFINING
THE SCOPE OF ASSOCIATED PROBLEMS**



Карловская Евгения Анатольевна – кандидат экономических наук, доцент, докторант Тихоокеанского государственного университета (Россия, Хабаровск). E-mail: E.A.Karlovskay@mail.ru.

Ms. E.A.Karlovskaya – PhD in Economics, Associate Professor, Doctoral Candidate, the Pacific State University (Russia, Khabarovsk). E-mail: E.A.Karlovskay@mail.ru.

Аннотация. Освещены теоретические и практические предпосылки формирования парадигмы сервисизации в секторе государственного управления России. Обозначена требующая осмысления концептуально-методологическая проблематика, связанная с сервисом в секторе государственного управления, а также организацией и управлением сервисной деятельностью.

Summary. The paper reviews theoretical and practical preconditions for the servicization paradigm in the public administration in Russia. Conceptual and methodological issues that need to be tackled are considered, that are linked to services in the public administration sector as well as to organization and management of service activities.

Ключевые слова: сервисизация, сектор государственного управления, государственная услуга.

Keywords: servicization, public administration sector, state service.

УДК 338.46

Модернизация государственной управленческой деятельности в условиях общемировой тенденции перехода к экономике инновационного типа предъявляет повышенные требования и к моделям государственного управления. Сформированный в контексте идеи инновационного развития России переход от сырьевой модели экономики к сервисной модели и укрепление государства с рыночной формой экономического устройства зафиксирован в комплексной стратегии развития страны до 2020 г. [6]. Такой вектор развития требует выбора в качестве инновационного направления *ориентира на сервисный продукт* – это «самостоятельная услуга или система, объединяющая материальный продукт (МП) и соответствующие услуги» [12].

Практическое движение в сторону экономики «сервисного» типа ведет к появлению нового типа организации социально-экономического пространства, изменению всего спектра социально-экономических отношений, оцениваемых социально-экономическими показателями качества жизни населения, уровня его жизнеобеспечения и благосостояния.

Инновационная стратегия на уровне государства при построении сервисной модели экономики в России требует не только выстраивания законодательной основы, выражающейся в виде законов, нормативных актов и т.д., регулирующих инновационную деятельность в России, но и ориентацию на определенный общественный уровень потребителей. Достижение последнего опирается на реализацию человеческого и социального потенциалов. Это выдвигает необходимость *актуализации процесса воспроизводства человеческого и со-*



циального капиталов как социально-экономического качества человеческого и социального потенциалов в макромасштабе. Решающее значение этого процесса для российской экономики и роль государства в нем зависит от производства последним *особого типа сервисного продукта – государственных услуг.*

Одним из условий достижения к 2020 г. поставленной цели является включение в число субъектов, призванных осуществлять инновационный вид деятельности, институциональных единиц сектора государственного управления. При этом мы придерживаемся типологии институциональных единиц и их распределения по секторам экономики в соответствии с методологией Системы национальных счетов, нашедшей отражение в общероссийском классификаторе институциональных единиц по секторам экономики. В сектор государственного управления входят два типа институциональных единиц: 1) органы государственной власти и управления всех уровней – министерства, ведомства, службы, агентства, а также государственные внебюджетные фонды и т.п.; 2) нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством (школы, больницы, организации культуры и т.п.) [4].

Прогнозируя переход от бюрократической к инновационной модели государственного управления и соглашаясь с позицией А. Н. Юртаева о том, что нововведения в государственном управлении «как правило, являются не продуктовыми, а организационно-управленческими, а объектом инновационной деятельности выступают технологии и процессы государственного управления» [13], считаем, что инновационным является внедрение *института сервиса*, который радикально изменяет взаимодействие институциональных единиц сектора государственного управления с институциональными субъектами других секторов экономики, а также с неинституциональными субъектами. Привнесение парадигмы *сервисизации* в сектор государственного управления видится как инновационная стратегия в этом секторе. Сущность тенденции сервисизации в секторе государственного управления связана со смещением деятельности из сферы административного производства в сферу социально-экономической деятельности с целью максимизации потребительской удовлетворенности (*сервисизация как процесс*) и повышения на этой основе эффективности институциональных единиц сектора государственного управления (*сервисизация как результат*).

Сервисизация применительно к первому типу институциональных единиц – органы государственной власти и управления – представляет собой «встраивание» *института сервиса в процесс административного производства.* В данном случае под сервисизацией понимается совокупность социально-экономических отношений, характеризующаяся смещением деятельности из сферы административного производства в сферу социально-экономической деятельности. Сервисизация применительно ко второму типу институциональных единиц сектора государственного управления – нерыночные некоммерческие организации – выражается в *создании более высокой потребительской ценности услуги.* Иной смысл, вкладываемый в процесс сервисизации для второго типа институциональных единиц, связан с тем, что организации этого типа представляют государственный сектор сферы услуг в ее традиционном понимании как совокупности организаций, производящих и распределяющих услуги.

В основе сервисного понимания государства лежит изменение роли гражданина (гражданского общества) в государственном управлении. Корни осмысления сервисного характера отношений граждан и государства восходят к аристотелевской идее участия всех граждан в управлении государством как несомненного блага. Вектор повышения роли и значения гражданина в государственном управлении с объекта воздействия государства на реального участника управленческих процессов последовательно прослеживается в различных теоретических концепциях государственного управления, которые хронологически фиксируются в следующем порядке: классическое государственное управление, новое государственное управление, общественное руководство (Governance).

Парадигма сервисизации взята за основу современного реформирования сектора государственного управления во многих странах мира, в том числе и в России. Модернизация основана «на идее сервисного публичного управления, осуществляемого как государственными органами и структурами, так и местным самоуправлением» [5, 45]. Обладая, таким образом, практической значимостью, оказалась востребованной и активно развивается теория «сервисного государства» или «новая модель администрации как службы гарантированного сервиса» или концепция «активизирующего государства» [3].

Ю. И. Дубровин, исследуя основные направления современных административных реформ, выделяет следующие основные принципы концепции «активизирующего государства» [3]: «1. Государство стремится управлять другими, а не выполнять работу за них. Это означает стремление максимально разгрузить правительство от текущей сервисной работы и «спустить» оказание государственных услуг на уровень, максимально приближенный к потребителю. 2. Предоставить потребителям возможность самим выбирать услуги, в которых они нуждаются, и у тех, кто оказывает их наиболее качественно. 3. Ввести принцип конкуренции в госсекторе, дать возможность частному сектору бороться за потребителя при условии, что данная услуга будет оплачена государством. 4. Вкладывать капиталы в результаты, а не в намерения. 5. Ориентироваться на клиента, то есть во главу угла деятельности государственных органов следует ставить потребности и пожелания граждан как потребителей публичных услуг. 6. Внедрять рыночно-ориентированные механизмы и бюджетирование, ориентированные на результат. 7. Произвести децентрализацию организаций, перенести центр тяжести принятия решений на низовой уровень, внедрить в управление сетевые элементы.».

На сегодняшний момент эта теория характеризуется незавершенностью и недостаточной развитостью методологических проблем, что отчасти, по мнению В.Л. Тамбовцева, связано с отсутствием описания всего многообразия государственных услуг в терминах экономической теории [9, 5]. Среди основных проблем теории «сервисного государства» следует выделить:

- недостаточное внимание к методологическим основам теории, видению государства в системе экономических институтов;
- преобладание политического анализа. Так, обобщив различные концептуальные наработки, Я. В. Коженко и А. Ю. Мамычев определяют «сервисное государство» как особую политическую форму организации публичной власти, располагающую специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также систему социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод» [5, 46];
- в рамках сервис-доминирующей логики государственные услуги рассматриваются не как блага, а лишь как процесс и взаимодействия.

Теоретически сервисная модель государства сконструирована в рамках западноевропейского категориально-понятийного аппарата для анализа специфической западной среды. Данные категории, понятия, методы и приемы для целей практического применения в целях реформирования государственной системы в России принимаются без должного концептуального анализа и адаптации к отечественным условиям.

При этом в научной среде существуют категорические мнения о функциональной неприемлемости сервисной модели государственности для России. Так, А. А. Федупин и В. Э. Багдасарян в статье «Мифы о сервисе» указывают, что «... такая модель противоречит всей традиции развития государственности в России. ... Государство в ней не может ограничиваться функцией обслуживания граждан. ... Православное понимание государственности с теорией общественного договора принципиально не сочетаемо. ... Идеология сервисного государства находится в резком диссонансе со всем историческим опытом развития государственности в России. ... Принципы построения государства сервисного типа противоречат также социальной структуре российского общества. Общественная система в России сохраняет де-факто иерархическую природу, что не позволяет применить к ней идеологию моделиро-



вания сервисной государственности. ... Моральная привлекательность сервисной государственности также весьма сомнительна. ... Сервис является весьма важной сферой общественного бытия. Однако он не распространяем на все бытие. Должны существовать естественные ограничители сервисизации, и в частности, к такого рода несервисизуемым нишам относится институт государства» [1].

Тем не менее вызовы современности обуславливают необходимость адекватного развития и оптимизации сектора государственного управления. Само по себе выделение понятия «сервис» в научном исследовании и в практической деятельности связано с процессом экстернализации услуг – вычленения их из системной связи с другими аспектами административного производства. Считаем, что сервисный подход в научном исследовании применим не в целом к сущности государства, а его специфической сервисной деятельности. В данном контексте хотелось бы отметить, что А. А. Федулин, один из авторов, выразивших мнение о неприемлемости сервисной модели государственности для России, отмечает, что «сервисная составляющая может присутствовать в каждой из профессий и видов деятельности» [10].

Сервисный принцип взаимодействия следует рассматривать как *форму организации деятельности*. Другим словами, требуется выявление только аспектов сервисной деятельности из всего спектра функций государства и государственного управления, которые могут иметь место и позиционироваться по определенным критериям. При этом считаем, что в России не должна теряться указанная Ю. Хабермасом [11] «актуальность» для государственного управления, в том числе повседневного, текущего управления иных, так называемых «глобальных интересов», связанных с этнонациональными, духовно-нравственными, этническими и другими основами общественного единства.

Применительно к феномену сервиса в широком смысле в качестве синонима применяется понятие «сфера услуг» как «пространство реализации сервисной деятельности» [8]. Предметом сервиса в его узком понимании выступает услуга в качестве действия, деятельности, процесса, а не результата, продукта деятельности. «В современной теории экономики понятием “сервис” обозначается именно процессуальная сторона создания и предоставления услуг как конечных продуктов» [7]. Организационно-процессуальный характер сервиса вкладывается в понятие «сервисная деятельность» – это специфическая экономическая активность людей, вступающих между собой в отношения по реализации общественных, групповых и индивидуальных услуг в рамках рыночных отношений и осуществляемая профессионально подготовленными работниками [8].

Следуя этой логике, результатом «встраивания» института сервиса в сектор государственного управления является *сфера государственных услуг – пространство реализации сервисной деятельности в секторе государственного управления, основным продуктом которой являются государственные услуги*.

Остановимся на характеристике особенностей института сервиса, опираясь на исследование его институциональных основ Е. В. Биндиченко [2]. Параллельно спроецируем эти особенности на применение института сервиса в секторе государственного управления и обозначим концептуально-методологическую проблематику, требующую осмысления.

Во-первых, институт сервиса обладает всеми признаками социально-экономической системы и, следовательно, может выступать объектом исследования с позиций системного и структурно-функционального анализа.

Поскольку сервисная идея развития сектора государственного управления основывается на классической экономической схеме «производитель услуг – потребитель», постольку *системообразующим фактором развития сервиса в широкой его трактовке (т.е. сферы государственных услуг) как социально-экономической системы следует признать взаимодействие «производитель государственных услуг – потребитель»*. Производитель и потребитель услуг представляются в виде двух сложных взаимодействующих систем, в которых все структурные элементы взаимосвязаны.

Важной теоретической и практической проблемой анализа сервиса как социально-экономической системы в статике (статический подход) является *вопрос о структурировании сферы государственных услуг*, а в динамике (деятельностный подход) – *вопрос об описании состава данной динамической системы, а именно: деятельность, взаимодействие, нормы и правила поведения*.

Во-вторых, институт сервиса вводит социально-экономические субъекты в институциональную среду государства посредством функционирования главного звена сервиса как системы – подсистемы взаимодействия с внешней средой.

Институт сервиса обеспечивает функцию адаптации социально-экономических субъектов к социально-экономическому пространству государства посредством создания условий и удовлетворения их индивидуальных потребностей, в том числе в социализации.

Именно *проблемы взаимодействия* институциональных единиц сектора государственного управления с институциональными субъектами других секторов экономики, а также с неинституциональными субъектами, сбалансированности структуры отношений выдвигаются на уровне действительности на первый план в ходе достижения эффективности сектора государственного управления.

Условием выполнения институтом сервиса указанной роли является функционирование сектора государственного управления как открытой системы, которая взаимодействует с окружающей ее средой и является устойчивой только при сохранении такого обмена. Связи со средой имеют первостепенное значение при моделировании и описании сервиса как системы. При этом институт сервиса однозначно фиксирует приоритет ориентации системы на потребителя, определяющий характер любых взаимодействий системы с внешним окружением. Такой приоритет изменяет не только характер взаимодействия с потребителями, но и актуализирует *проблему целостной трансформации системы функционирования институциональных единиц сектора государственного управления в условиях их ориентации на потребителей*.

В-третьих, институт сервиса реализует механизм ресубъективации социально-экономических субъектов, т.е. изменение их роли с объекта воздействия государства на реальных участников управленческих процессов. Институт сервиса осуществляет интеграцию субъектов в деятельность сектора государственного управления.

Решение *проблемы учета субъектности* модифицирует сложившиеся формы, процедуры и институты взаимодействия между получателями и поставщиками государственных услуг, а также межсекторного взаимодействия. Сервисная модель экономики предполагает не одностороннее доминирующее условие о том, что государство создает условия для жизни и деятельности в стране, а присутствие другой вертикали «снизу-вверх» – инициатива от различного рода общественных организаций и бизнес-ассоциаций, а также активное вовлечение индивидуумов для инициации положительных системных изменений.

Механизм ресубъективации актуализирует необходимость *переосмысления процесса воспроизводства и трансформации методологического коллективизма и индивидуализма в социоэкономический принцип комплементарности ценностей*.

В-четвертых, институт сервиса в режиме реального времени воспроизводит собственную структуру и снимает напряжение посредством введения в практику взаимодействия актуальных времени стандартов и ценностей, определяющих поведение сторон и обеспечивающих их единение.

Актуализируется *проблема способности сервисной деятельности в секторе государственного управления, ее продукта стать благом, порождая дополнительную ценность для потребляющего ее субъекта*. Формирование и усовершенствование потребительской ценности требует детального понимания *цепочки создания ценности*, выявления в ней возможностей для развития, сочетания эффективности удовлетворения ценностных ожиданий потребителей вместе с экономической эффективностью. С этого ракурса следует выделить *проблему наполнения государственной услуги как несводимого блага экономическим содержанием*, решение которой мы видим в плоскости выявления механизма формирования ценностного отношения к сфере государственных услуг. Усугубляет данную проблему господство логики рассмотрения экономики и сферы государственных услуг противоположными друг другу сферами общественной жизни. Экономические модели, построенные на основе такой методологической посылки, когда государственная властная услуга выступает внешним ог-



раничением хозяйственной деятельности организаций или жизнедеятельности индивида, а не внутренним мотивом поведения экономического субъекта, должны быть перестроены на принципиально новой методологической основе. Определяя содержание государственной услуги как экономической категории, следует иметь в виду ее полезность как для личного и общественного потребления, так и для производительного потребления. Неэкономические по своей природе действия государства могут и должны быть экономически обоснованными. Тогда сфера государственных услуг будет ускорять процесс совершенствования социально-институциональной структуры в направлении формирования ценностного отношения к государственной услуге.

Все вышесказанное в совокупности подчеркивает многоаспектность и глубину проблематики, связанной с сервисом в секторе государственного управления, а также организацией и управлением сервисной деятельностью. Сервисный подход к государственному управлению социально-экономическими системами позволяет обозначить многообразие исследовательских перспектив в решении выделенных проблемных ситуаций.

Итак, сервисная парадигма использована нами как модель постановки проблем. Проблемная декомпозиция является лишь переходным этапом от уровня целеполагания (переход к сервисной модели экономики) к решению проблем, соотносящемуся с изначальной целевой установкой. Поставленные методологические вопросы выделенной проблематики требуют дальнейшего теоретического исследования: они либо не решены удовлетворительно, либо предложенные решения носят дискуссионный характер. Развитие теории и практики функционирования сектора государственного управления актуализирует выделение самостоятельной предметной области исследования – всех явлений и процессов, описываемых парадигмой сервисизации. Это, в свою очередь, продуцирует специфическую классификацию и структуризацию процессов и явлений в данной области, построение субъектно-ориентированной концепции организации сферы государственных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Багдасарян, В. Э. Мифы о сервисе / В. Э. Багдасарян, А. А. Федупин // Сервис plus. – 2010. – № 1. – С. 3-13.
2. Биндиченко, Е. В. Институт сервиса: социальная сущность, особенности, функции / Е. В. Биндиченко // Вестник ВЭГУ. – 2009. – № 4 (42). – С. 14-18.
3. Дубровин, Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза / Ю. И. Дубровин // Власть. – 2009. – № 1. – С. 131-134.
4. Классификатор институциональных единиц по секторам экономики : приказ Федеральной службы государственной статистики от 02.08.2004 г. № 110 // Консультант Плюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2011].
5. Коженко Я. В. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я. В. Коженко, А. Ю. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44-46.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г.: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р // Консультант Плюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2011].
7. Осокина, И. В. Сервис – это ... / И. В. Осокина. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://servicology.ru/developconcept/65.html>.
8. Осокина, И. В. Сервисная деятельность / И. В. Осокина. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://servicology.ru/developconcept/66.html>.
9. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / И. В. Аверкиев, Д. Г. Галицкий, Г. В. Калягин, П. В. Крючкова, Е. Н. Кудряшова, С. Г. Маковецкая, Д. М. Сорк, В. Л. Тамбовцев; Институт национального проекта «Общественный договор». – М.: ИИФ «СПОРОС» КонфОФ, 2005. – 168 с.
10. Федупин, А. А. Приоритетные задачи формирования науки о сервисе / А. А. Федупин. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://servicology.ru/extra/news/29.html>.
11. Хабермас, Ю. Расколотый Запад / Ю. Хабермас. – М.: Весь мир, 2008. – 186 с.
12. Чернышев, Б. Менеджмент в сервисной экономике / Б. Чернышев // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 1. – С. 107-113.
13. Юртаев, А. Н. Моделирование инновационной деятельности в системе технологий государственного управления: автореф. на соискание уч. ст. д-ра экон. наук / А. Н. Юртаев. – Казань, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vak.ed.gov.ru>.