УДК [352/354:338.465](477)

Карпенко А.В.,
докторант кафедры государственной политики и управления политическими процессами Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, кандидат наук государственного управления (Украина, г. Киев)

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ КАТЕГОРИЯ УСЛУГ В СОВРЕМЕННОЙ НАУКЕ

В статье рассмотрены современные проблемы формирования базовых дефиниций понятийно-категориального аппарата сферы предоставления услуг органами государственной и муниципальной власти. Рекомендовано пересмотреть название и формулировку термина «административные услуги» в нормативно-правовых актах Украины. Обосновано использование в современной науке и практике понятия «управленческие услуги» как единой и обобщающей категории сервисной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе впервые предложенной классификации.

Ключевые слова: реинжиниринг управленческих процессов, управленческие услуги, публичные услуги, административные услуги, классификация услуг, административная реформа.

Главной дилеммой отрасли государственного управления Украины является отсутствие осуществления эффективной политики в сфере формирования и реализации государственных и муниципальных услуг. Причиной оторванности отечественной государственной власти от реалий развития современного сервисного общества является невнимание к отечественным и зарубежным (особенно российским) научным разработкам в области предоставления (оказания) услуг. Между тем на современном этапе развития управленческой науки инструментарий оказания государственных и муниципальных услуг в как России, так и в Украине часто рассматривался в различных научных исследованиях. Особенно следует выделить разработки известных ученых В. Бакуменко, Л. Бесчастновой, Е. Величкиной, Р. Гаврилюка, В. Гасумянова, М. Гинтовой, А. Голубева, Н. Гончарук, Е. Гриценко, А. Данилина, А. Демкина, В. Дрешпака, С. Запольнова, Р. Зеленковой, А. Калинин, Е. Карловской, С. Кирсанова, А. Лаптевой, А. Липенцева,

В. Лукиной, М. Мокеева, Е. Морозовой, А. Нестерова, С. Овчинцевой, М. Павлютенковой, А. Пантелеева, С. Пименова, В. Пискунова, С. Плаксина, А. Постникова, Л. Прокопенко, Б. Савченко, Е. Семионова, П. Селезнева, О. Сизовой, О. Симагиной, А. Ставинской, С. Стащенко, А. Степанова, Е. Стырина, Д. Сухинина, Л. Терещенко, В. Тупчиенко, В. Усачевой, Д. Цыремпилона, А. Чемериса, Ю. Шарова, Н. Шевелевой, В. Шевченко, В. Шестакова, Ю. Шнякина и В. Январева. Однако *неразрешенной частью общей проблемы* в отечественной науке является отсутствие адекватного научно-теоретического определения обобщающей категории услуг, предоставляемых субъектами государственной и муниципальной власти.

Основным *заданием* статьи является сравнительный анализ роли и места управленческих и административных услуг в современной науке государственного управления с целью определения целесообразности их дальнейшего использования, также для выбора консолидирующей категории сервисов органов государственной власти и местного самоуправления.

В конце XX века доминирование формального бюрократического администрирования государственных институтов многих стран мира привело к постепенному снижению доверия граждан к власти. Несомненно, это стало первопричиной необходимости проведения реинжиниринга системы государственного управления. Выход из кризисной ситуации был найден посредством реализации концептуальной модели так называемого «New Public Management» (Нового государственного менеджмента), которая зародилась в процессе реформирования государственной власти Великобритании. Базисом нового подхода стало переосмысление теории государственного управления в контексте предпринимательских методов корпоративного менеджмента, применяемых в условиях рыночных отношений. После удачной апробации инструментария реализации упомянутой концепции в ряде других ведущих европейских стран, а также США, Австралии и Японии принципы перехода от формально-бюрократического администрирования к новому менеджеральному управлению стали использоваться в органах государственной власти на территории постсоветского пространства, в частности в Российской Федерации и в Украине. Фундаментальным условием перехода институтов власти к новому государственному управлению является следование не только принципам открытости и транспаретности, а и субсидиарности (децентрализация власти приведет к тому, что чиновники станут ближе не просто к общественным проблемам, а будут служить интересам и обеспечивать потребности конкретного человека, предоставляя ему необходимые услуги от имени власти).

Следует отметить, что в отличие от идеологов реинжиниринга, которые во главу угла ставят реорганизацию управленческого процесса, сторонники рыночного (или предпринимательского) подхода к государственному управлению высказывают мнение о том, что при его новой организации следует переориентироваться от оценок рациональности процессов к эффективности результатов управления, от оценки административных процедур к качественным показателям результатов деятельности субъектов предоставления услуг.

В дальнейшем при обосновании современных подходов к осуществлению именно реинжиниринга управленческих процессов в рамках теории «New Public Management» учеными Дж. Бостоном, Б. Бозманом, Л. Джонсом, Д. Кетлом, А. Линком, Дж. Мартином, Дж. Палеттом, Г. Саймоном, Д. Смитбургом, В. Томпсоном, П. Уилшем, Г. Фредриксоном, К. Худом, Э. Шроттером, Д. Эвальтом были задействованы подходы рационального выбора и применения рыночных методов государственного управления (квантиативного, менеджерального, политологического и др.). На основании их научных разработок под новой парадигмой государственного управления следует рассматривать деятельность органов власти, основанную на предоставлении услуг гражданам, которые являются клиентами (потребителями), а госслужащие, нанимаемые налогоплательщиками (или избираемые обществом), — исполнителями, которые их оказывают (предоставляют) от имени государства.

Важнейшим вопросом практики государственного управления является формирование и реализация государственной политики в сфере предоставления услуг, прежде всего органами исполнительной власти. Под государственной политикой следует понимать как прямую, так и косвенную деятельность органов власти, направленную на разрешение конкретной общественно значимой проблемы или совокупности взаимосвязанных проблем [10, с. 54]. В рамках концепции «New Public Management», управленцам отводится роль именно инициаторов политики, а не только организаторов и исполнителей механического осуществления поставленных целей, что, в свою очередь, безусловно, влияет на ее непосредственное формирование. В этом случае должностные лица рассматриваются не просто как исполнители политической воли, а как активные участники принятия управленческих решений. Чиновники становятся креативным классом, который предлагает новые эффективные механизмы реализации таких решений. В связи с этим следует процитировать Президента Российской Федерации В. Путина, который в своем Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г., в частности, отметил: «Ответственность за страну формируется не лозунгами и призывами, а когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама работает для страны, города, региона, посёлка и каждого гражданина. Власть не должна быть изолированной кастой. Только в этом случае создаётся прочная моральная основа для гражданской солидарности, правды и справедливости, для национально ориентированного сознания... Государственная власть должна стремиться к тому, чтобы все были поставлены в равные условия. Государству сегодня адресованы основные общественные запросы: обеспечить гарантии гражданских прав и справедливость, снизить уровень насилия и социального неравенства». Также, по мнению гаранта Конституции, главным принципом новой модели государственного управления должна стать переориентация работы всех звеньев государственной власти на прозрачный и понятный для общества результат работы, а основным критерием оценки эффективности услуг власти должно стать мнение самих граждан [9].

Основой нового государственного управления является налаживание взаимодействия между государством и гражданами с целью обеспечения общественных интересов. При ограничении финансирования той или иной деятельности исполнительной власти, что особенно актуально в кризисных условиях, по мнению ряда ученых, необходимо провести децентрализацию и разгосударствление значительной части услуг органов государственного управления.

В этом контексте особенно следует обратить внимание на исследования Л. Сморгунова, который под новым характером государственного управления понимает не оказание общественных услуг властью непосредственно, а умелое перенаправление этого процесса в сторону использования ресурсов самого общества. Кроме того, ученый акцентирует внимание на том, что государственное управление при организации общественных услуг должно отдавать приоритет конкуренции частного бизнеса, а также переходить к эффективной контрактной системе, меняя традиционные долгосрочные обязательства на кратковременные контракты [2, с. 216–217]. Однако такая смена субъектов, предоставляющих общественно значимые услуги, в Украине невозможна, поскольку государственным предприятиям, пребывающим в управлении органов исполнительной власти, законодательно запрещено проводить упомянутый выше аутсорсинг (передавать исполнение частному сектору экономики). Исходя из этого, очевидно, что европейские принципы клиентской модели, когда государство способствует конкуренции среди исполнителей услуг для граждан, которые имеют возможность выбора, являются пока что неосуществимыми.

Более подробно касаясь проблематики украинских реалий, отметим, что в рамках осуществления проходящей административной реформы необходимо безотлагательно урегулировать механизмы формирования и предоставления государственных и муниципальных услуг. В част-

ности, правовой основой реорганизации этой сферы должен стать Закон Украины «Об административных услугах» № 5203-VI от 6 сентября 2012 г., который в первую очередь направлен на реализацию прав, свобод и интересов граждан касательно получения этих услуг. Стратегической целью закона является предоставление электронных услуг с целью устранения коррупционной составляющей при непосредственном общении гражданина (услугополучателя) и чиновника (услугодателя).

В соответствии с упомянутым законодательным актом под административными услугами понимают «...результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленный на получение, изменение или прекращение прав и/или обязанностей этого лица в соответствии с законом» [6]. Однако само понятие «административные услуги» вместе с его законодательно закрепленной трактовкой не становится догмой теории государственного управления, а скорее нуждается в более глубокой и обоснованной научной дискуссии не только в Украине, но и в Российской Федерации с целью усовершенствования подходов к проблематике его использования на практике. В этом контексте актуальным является объединение всех государственных и муниципальных услуг в одну единую обобщающую категорию. В украинской науке на протяжении последних десятилетий напряженно дискутируется вопрос выбора консолидирующей дефиниции: споры ведутся о том, какое же понятие — «управленческие услуги» или «административные услуги» — следует использовать в теории и практике государственного управления (при определении услуг, предоставляемых властью). Значение такого выбора представляет особую важность, поскольку использование адекватных научных определений необходимых терминов в тексте нормативно-правовых актов будет являться существенным катализатором процесса повышения уровня доступности государственных и муниципальных услуг каждому гражданину, опорой его правовой стабильности и основой для уверенности в открытости власти.

В украинской нормативно-правовой базе кроме термина «административные услуги» появлялись и совершенно другие, близкие по смыслу категории услуг, такие как «публичные услуги», «государственные услуги», «муниципальные услуги» и т.д. Несмотря на это, до сих пор так и не удалось добиться единого, точного и унифицированного толкования, подходящего для теоретического применения в отрасли государственного управления, что определенным образом дезорганизует процесс их практического использования и достаточно неоднозначно воспринимается населением Украины.

Сегодня бытует неправильное представление о том, что, предоставляя услуги, государственные органы уклоняются от выполнения своих прямых обязанностей — обеспечивать права и свободы граждан, стремясь переложить заботу государства о них в русло коммерческих взаимоотношений. Причиной формирования такого общественного мнения является противоречивая государственная политика в сфере предоставления услуг, а также отсутствие системного научного обоснования ее основных теоретических принципов в части определения основных образующих понятий.

Исследуя имеющуюся научную базу различных источников в Украине и России, в более ранних исследованиях нами было рассмотрено большинство научных подходов к толкованию, а также разграничению в использовании таких категорий услуг органов государственной власти и местного самоуправления, как «публичные», «государственные», «муниципальные», «административные» и «управленческие». Учитывая то, что в научной литературе существуют несколько диаметрально противоположных, но тем не менее обоснованных позиций относительно разницы значений вышеуказанных терминов, автором был проведен подробный анализ особенностей различия, а также закономерностей мотиваций и целесообразности их употребления в научной лексике отрасли государственного управления [3, с. 13]. Поскольку ни один из существующих подходов в разграничении видовых категорий услуг государственного сектора

не стал общепризнанным, мы, систематизируя имеющийся опыт, предложим собственное концептуальное решение обозначенной проблемы.

Причиной возникновения разногласий, побуждающих многих теоретиков и практиков произвольно трактовать (использовать) термин «административные услуги», является продолжающаяся вульгаризация науки государственного управления из-за наличия одновременного использования в обиходе понятийно-категориального аппарата множества синонимичных терминов и определений. Следует согласиться с мыслью украинского исследователя П. Надолишного о том, что любое неверное толкование отдельных понятий является результатом механического калькирования зарубежной терминологии, а это препятствует адекватному развитию отечественной науки государственного управления. Кроме того, ученый подчеркивает, что при заимствовании понятий из зарубежных источников важно находить прежде всего иноязычное соответствие украинскому понятию, а не наоборот [8, с. 42]. Это замечание прежде всего касается буквального перевода термина «public administration» как «публичное администрирование», который в последние годы во многих научных работах обосновывается стремлением расширить традиционное понимание термина «государственное управление» за счет развития местного самоуправления и процессов формирования гражданского общества. От образующего понятия «администрирование» приобретают видовые признаки и услуги органов государственной власти и местного самоуправления, которые отныне в законодательстве Украины стали именоваться как «административные».

Однако на практике современные административные услуги выражают лишь эмпирический комплекс мероприятий по организационно-исполнительной (прежде разрешительной и распорядительной) деятельности органов исполнительной власти. До сего момента данные услуги были направлены главным образом на упрощение разрешительных процедур в сфере предпринимательства (получение необходимых документов на осуществление соответствующей деятельности), и только теперь после создания соответствующих центров по предоставлению административных услуг, будут обеспечиваться потребности рядовых граждан (выдача паспортов, регистрация новорожденных, места жительства, транспортных средств и т.п.).

Нормативно-правовыми актами Украины определено, что административными услугами не могут являться услуги, касающиеся контроля в государственном управлении, а также судебной системы. Кроме того, эти услуги не могут включать в себя социальные, медицинские, образовательные, рекреационные, научно-технические, охранные, таможенные, консультативные, экспертные, коммунальные услуги органов власти, что свидетельствует о невозможности использования данного понятия в качестве объединяющего. Такое понимание административных услуг в контексте исполнительного инструмента реализации власти значительно сужает вкладываемое в их сущность значение, вследствие чего при практическом использовании не учитывается процесс реализации (осуществления) государственной политики для обеспечения общественных благ в целом (потребностей, интересов, прав, свобод физических и юридических лиц).

Заметим также, что употребление термина «административные услуги» противоречит стратегии современной реформы органов государственной власти в Украине, основой которой является переход от устаревшего командно-распорядительного администрирования к сервисному управлению. Сам термин «администрирование» является формальным и бюрократическим управлением, которое осуществляется путем приказаний и распоряжений [5, с. 15]. Недопустимость использования термина «административные услуги» обусловлена и ошибочностью его принадлежности к субъекту предоставления, поскольку в Конституции Украины такого понятия, как «административные органы», не существует вообще, а власть осуществляется через органы государственной власти и местного самоуправления [4, с. 4].

Подытоживая вышесказанное, отметим, что административные услуги в отличие

от управленческих являются исполнительно-распорядительными и предоставляются исключительно в соответствии с обращением граждан (т.е. носят исключительно заявительный характер). Поэтому понятие «управленческие услуги» значительно шире, нежели «административные услуги», что вызывает дихотомию в случае их использования в одном смысловом ряду. Поэтому в дальнейшем, по мнению автора, необходимо использовать именно категорию «управленческие услуги», которая обобщает все услуги органов власти в теории и практике государственно-управленческой науки. Под управленческими услугами следует понимать процесс формирования и реализации государственной политики для обеспечения интересов, прав и потребностей как всего общества в целом, так и отдельно конкретно взятого гражданина.

Несмотря на указанные противоречия, вызвавшие недопонимание исполнителями как самой сути «административных» услуг, так и механизмов их реализации, многие положения Закона Украины «Об административных услугах» вступили в силу. В Украине уже с 1 января 2013 г. прекращено предоставление ряда платных сервисов, например: данные в реестры и другие информационные базы государственных органов вносятся исключительно бесплатно, обеспечен интерактивный доступ администраторов к информации, необходимой для предоставления государственных и муниципальных услуг. Кроме того, во всех крупных областных центрах и городах создано 103 центра для их предоставления в режиме «единого окна» [1].

Неупорядоченность множества существующих услуг, количество которых на официальном веб-сайте Министерства экономики и торговли Украины (http://www.me.gov.ua) неуклонно растет, превысив уже более 10 тысяч наименований (среди них 1200 предоставляют только центральные органы исполнительной власти и их территориальные представительства), так и не удалось преодолеть. Причиной этого является не только отсутствие законодательно закрепленного перечня услуг органов государственной власти и местного самоуправления (установлен лишь порядок ведения реестра [7]), но и четко определенных нормативов технологий их реализации. Поэтому сначала следует обоснованно классифицировать эти услуги (в зависимости от субъекта, инициатора, сферы, процедуры, формы и характера влияния на объекты предоставления; сущности формирования, реализации, содержания финансового производства), а лишь потом разработать необходимые стандарты и механизмы их реализации (рис. 1).

Выводы. Проведенный анализ роли и места управленческих и административных услуг в современной науке государственного управления дает возможность сформулировать ряд следующих выводов и рекомендаций:

1. При обосновании современных подходов к осуществлению реинжиниринга управленческих процессов в рамках теории «New Public Management» под новой парадигмой государственного управления следует рассматривать деятельность органов власти, основанную на предоставлении услуг гражданам, которые являются клиентами (потребителями), а госслужащие, нанимаемые налогоплательщиками (или избираемые обществом), — исполнителями, оказывающими (предоставляющими) эти услуги от имени государства.

2. Для эффективного функционирования сферы государственных и муниципальных услуг украинскому законодателю *рекомендовано* пересмотреть не только формулировку термина «административные услуги», а вообще необходимость его дальнейшего существования во всем нормативно-правовом поле Украины. В законных и подзаконных актах, а также в теории и практике государственного управления *предложено* задействовать более широкое по смыслу понятие «управленческие услуги», под которыми следует понимать процесс осуществления (формирования и реализации) государственной политики для обеспечения интересов, прав и потребностей как всего общества в целом, так и отдельного конкретно взятого гражданина. Именно «управленческие услуги», а не «административные услуги» и рекомендовано использовать в дальнейшем в качестве единой и обобщающей категории сервисов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ УСЛУГИ – ПРОЦЕСС ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ (ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ) ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ, ПРАВ И ПОТРЕБНОСТЕЙ КАК ВСЕГО ОБЩЕСТВА В ЦЕЛОМ, ТАК И ОТДЕЛЬНОГО КОНКРЕТНО ВЗЯТОГО ГРАЖДАНИНА

в зависимости от принципов разделения власти			*в зависимости от субъекта предоставления услуг*			*в зависимости от этапов осуществления госполитики*	
законодательно-лоббистские	судебно-контрольные	исполнительно-распорядительные	государственные	муниципальные	*общественные*	формирующие	реализующие

в зависимости от финансового производства услуг		*в зависимости от характера влияния на объекты предоставления услуг*		*в зависимости от процедуры и формы предоставления услуг*		*в зависимости от субъекта инициативы реализации услуг*		*в зависимости от сложности осуществления*	
платные	бесплатные	прямые, номинативные	непрямые косвенные	тактильные, непосредственные	электронные, дистанционные	заявительные	вмешательственные	простые	составные

в зависимости от видовых составляющих (сферы) предоставляемых услуг

Военно-охранные: оборонные, правоохранительные, безопасности, таможенные и др.	**Социально-гуманитарные:** попечительные, воспитательные, развлекательные, опекунские, психологические, рекреационные (туристические, санаторно-оздоровительные, реабилитационные, образовательные, педагогические, медицинские, культурные, духовные и др.)		
Правовые: юридические, нотариальные, риэлтерские, земельно-имущественные и др.	**Экономические:** финансовые (страховые, кредитные), банковские, маркетинговые, бухгалтерские и т.п.	**Коммуникативные:** экспертные, информационные, консультативные, коммуникационные и т.п.	**Хозяйственно-бытовые:** коммунальные, жилищные, арендные, транспортные, утилизационные и т.п.

Рис. 1 — Классификация управленческих услуг

3. Для упорядочения множества существующих сервисов органов государственной и муниципальной власти впервые *предложена* классификация управленческих услуг на основе принципов разделения власти и этапов осуществления государственной политики, а также в зависимости от субъекта, инициатора, сферы, процедуры, формы, характера влияния на объекты предоставления, сложности реализации и содержания финансового производства. В зависимости от сферы предоставления управленческие услуги *следует классифицировать* на экономические, военно-охранные, правовые, социально-гуманитарные, информационно-коммуникационные и хозяйственно-бытовые сервисы.

Проблематике создания стандартов управленческих услуг, а также актуальным аспектам по их внедрению на практике автор уделит внимание в последующих научных исследованиях.

Библиографический список

1. Вступне слово Прем'єр-міністра України Миколи Азарова на засіданні Уряду 3 січня 2013 року [Электронный ресурс] // Единый Веб-портал органов исполнительной власти: [сайт]. [2013]. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245932675&cat_id=244823857 (дата обращения: 27.02.2013).

2. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. — 384 с.

3. Карпенко О. Контроверсійне використання суміжних категорій послуг у науці державного управління / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. — 2012. — Вип. 2(50). — С. 12—16.

4. Конституція України. — Х.: ТОВ «Одіссей», 2005. — 48 с.

5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. — К.: Атіка, 2005. — 240 с.

6. Об административных услугах: Закон Украины от 6 сентября 2012 г. № 5203-VI // Законодательство Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17. — Загл. с экрана.

7. Об утверждении Порядка ведения Реестра административных услуг: Постановление Кабинета министров Украины от 30 января 2013 р № 57 // Законодательство Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF. — Загл. с экрана.

8. Публічне управління: теорія і практика: монографія / [авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. — К.: НАДУ, 2011. — 212 с.

9. Путин В. Стенограмма Послания Президента Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России: [сайт]. [2012]. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/17118 (дата обращения: 27.02.2013).

10. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.01 / Тертичка Валерій Володимирович. — К., 2004. — 459 с.

Karpenko A.V., e-mail: karpenko_phd@ukr.net
Doctoral candidate of the department of state policy and governance of political processes of the National Academy of State Administration under the President of Ukraine, Candidate of State Administration Sciences (Ukraine, Kiev).

MANAGEMENT AND ADMINISTRATIVE CATEGORY OF SERVICES IN MODERN SCIENCE

The article deals with current problems of the formation of basic definitions of concepts and categorical system of the sphere of services supply by state and local governments. It is offered to review the title and wording of the term «administrative services» in the normative legal acts of Ukraine. The use of the concept «management services» in modern science and practice as a single and general category of service activities of state and local authorities is grounded on the basis of the classification proposed for the first time.

Key words: re-engineering of administrative processes, management services, public services, administrative services, classification of services, administrative reform.