

## **АДАПТАЦИЯ ПЕРСОНАЛА ОРГАНОВ ВЛАСТИ К РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

*Работа представлена кафедрой управления качеством и экспертиз товаров и услуг Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики.  
Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор В. Ф. Янченко*

*В статье приводится обоснование перехода к новой парадигме деятельности органов государственного и муниципального управления, связанного с оценкой результатов деятельности по индикативным показателям и качеству предоставляемых населению услуг. Рассматриваются проблемы адаптации персонала органов власти к работе в условиях возрастания объема функций сервисного обслуживания населения.*

**Ключевые слова:** *новая парадигма, административная реформа, персонал государственной и муниципальной власти, государственные и муниципальные услуги.*

*L. Fokanova*

## **ADAPTATION OF PERSONNEL IN GOVERNMENT AGENCIES TO REALISATION OF SOCIAL SERVICE FUNCTIONS**

*The author of the article justifies the transition to the new paradigm of activity of state and municipal administration bodies, related to performance measurement by means of indicative indices and quality of services provided for the population. The article covers the problems of adaptation of personnel in government agencies to work in conditions of increase of social service functions.*

**Key words:** *new paradigm, administrative reform, personnel of state and municipal power, state and municipal services.*

Переход к расширению сервисных функций власти, по нашему мнению, это уже вторая смена парадигмы государственной и муниципальной службы. Первая трансформа-

ция парадигмы власти произошла в процессе перехода от командно-административного управления к управлению в условиях рыночной экономики. Вместе с тем издержки предыдущей парадигмы не были полностью преодолены в условиях становления рыночных отношений (преобладание функциональных, узко отраслевых управленческих структур, экстенсивный рост структурных подразделений и персонала и пр.) [3].

В этих условиях, когда недостатки государственной и муниципальной власти стали негативно отражаться на жизнедеятельности и развитии административно-территориальных единиц (субъектов РФ, муниципальных образований), возникла необходимость в новом изменении парадигмы, которое было инициировано федеральной властью в рамках административной реформы [1]. Следует выделить два ключевых момента новой парадигмы, один из которых связан с переходом «от управления по мероприятиям к управлению по конечным показателям» [2], а второй касается расширения функций сервисного обслуживания органами власти юридических и физических лиц. В нашей статье акцентируется внимание именно на второй из этих взаимосвязанных тенденций новой управленческой парадигмы – усилении сервисной составляющей в деятельности государственной и муниципальной служб.

Для каждой из указанных парадигм характерен свой состав требований к персоналу, что следует учитывать в сфере подбора, расстановки, обучения и повышения квалификации персонала государственной и муниципальной служб, а также его адаптации к условиям значительного увеличения сервисных функций.

Анализ деятельности государственной и муниципальных служб показывает, что наибольший объем сервисных функций присутствует в блоке функций, касающихся обеспечения и развития социальной сферы (в том числе: социальной защиты, пенсионного обеспечения, образования, организации здравоохранения, молодежной политики и т. д.). Поэтому, в принципе, у персонала подразделений органов власти и соответствующих

инфраструктурных институтов социальной сферы (со статусом государственных или муниципальных унитарных предприятий) расширение и совершенствование сервисных функций не должно вызывать больших затруднений. Следует также отметить, что на решение задач социальной сферы (т. е., и на выполнение соответствующих услуг) затрачивается свыше 50% расходов территориального (регионального и/или местного) бюджета.

Вторую группу составляют подразделения органов власти, выполняющие функции, связанные с городским хозяйством, и прежде всего с его важнейшей частью – жилищно-коммунальным хозяйством. Практика показывает, что одной из проблем этого комплекса как раз и является наличие избыточного количества управленческих уровней, не позволяющих сконцентрировать усилия работников на сервисных функциях. Оценим бюджетную составляющую расходов этой сферы примерно на 20%.

Остальные подразделения органов власти условно отнесены нами к третьей группе по уровню сервисной составляющей. Здесь следует прежде всего указать на подразделения, курирующие сервисно насыщенные отрасли территориальной экономики (такие, например, как: транспорт и связь; строительство и девелопмент; территориальная логистика и маркетинг; торговля и организация коммунальных услуг, ритуальные услуги и т. п.). Бюджетную составляющую расходов на данную группу можно оценить в пределах от 20 до 30%.

Следует учитывать, что по ряду из этих предметов ведения и соответствующих полномочий до сих пор не решена задача разграничения полномочий и регламентации совместных действий между органами власти разных уровней территориальной таксономии (так называемая проблема «не подкрепленного бюджетом мандата муниципального управления»).

Соответственно, объем и масштаб применения функций регулирования сервисной составляющей должен рассчитываться с учетом разграничения компетенции по отдель-

ным предметам ведения между государственными и муниципальными органами власти, а также законодательных ограничений, не позволяющих органам власти перейти грань от процессов регулирования к вмешательству в хозяйственную и коммерческую деятельность отдельных предприятий и организаций.

Прямое управленческое воздействие органы власти оказывают на организации, являющиеся по своему правовому статусу, соответственно, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, предоставляющими физическим и юридическим лицам определенные услуги. Вместе с тем, монопольное положение подобных организаций (например, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, пассажирского транспорта, связи и т. п.) противоречит созданию рыночных отношений и не позволяет задействовать механизм конкуренции, необходимый, в числе прочего, для повышения качества и дифференциации предоставляемых потребителям услуг.

Поэтому в данной ситуации органы власти должны выработать и реализовывать систему мер по максимально благоприятному режиму развития конкурентных отношений и противодействию монополизму.

По отношению к организациям, не являющимся муниципальными предприятиями, органы местного самоуправления используют иные, непрямые способы регулирования, например, привлечение предпринимателей, а также некоммерческих общественных организаций (НКО) к участию в социально-экономическом развитии территории (в том числе развитие сферы обслуживания) через систему государственного и муниципального заказа, использование льготного налогообложения (например, при учреждении особых экономических зон), установлении основанных на законе Российской Федерации «О концессионных соглашениях» отношений частно-государственного партнерства, заключении договоров о социальном партнерстве, использовании механизма эндаумента и пр.

В качестве одной из задач с высокой сервисной составляющей органы власти

должны оказывать содействие динамичному развитию малого и среднего бизнеса на подведомственной территории. При этом следует различать непосредственное участие этих органов в данных процессах от опосредованного. Непосредственное участие осуществляется через регулирующие воздействия соответствующих подразделений администрации, иницирующих и реализующих товарную, ценовую и кредитно-финансовую политику в предпринимательской сфере.

Опосредованное воздействие (диапазон используемых стратегий которого значительно шире) на предпринимательскую среду осуществляется через создание и поддержку системы организаций обеспечивающей соответствующую территориальную инфраструктуру обслуживания.

В настоящее время наиболее привычным каналом сервисного взаимодействия органов власти с населением является работа с обращениями и жалобами граждан. Сам факт обращений граждан в органы власти и количество этих обращений нельзя однозначно интерпретировать как негативное или позитивное явление. Ибо за ними могут стоять:

- попытки решить те или иные проблемы, не найдя возможности их решения в соответствующих территориальных службах и предприятиях (например, в жилищно-коммунальной сфере);
- жалобы на неправомерные действия чиновников;
- предложения по совершенствованию развития территории и пр.

Особую группу сервисных функций в органах власти составляют функции подразделений внутриорганизационного (аппаратного) управления, ориентированные на обслуживание других служб и должностных лиц администрации и опосредованно влияющие на качество разрабатываемых последними управленческих решений. Следовательно, деятельность органов власти можно представить в терминах концепции сервисных потоков [4], промежуточными звеньями которых будут их подразделения и подведомственные организации (обеспечивающей инфраструктуры), а конечными потре-

бителями предоставляемых ими услуг – население и предприятия территории.

Следует отметить, что переход к расширению сервисных функций в деятельности органов власти необходимо сопровождать и соответствующими институциональными преобразованиями, способствующими более качественному обслуживанию населения. Здесь, в частности, можно отметить следующие новации. Так, в сфере пенсионного обслуживания населения введены так называемые клиентские службы, в числе прочего призванные снизить число жалоб и нареканий, способствовать более оперативному оформлению пенсионного обеспечения, в том числе в отдаленных от регионального центра поселениях (на базе мобильных средств клиентской службы). Другим примером институциональных нововведений является создание (в соответствии с Протоколом заседания Правительственной комиссии Российской Федерации по проведению административной реформы от 22.02.07. № 61) многофункциональных центров предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг. Отличительной особенностью этих центров является возможность синхронизации предоставления взаимосвязанных («комплексных») государственных и муниципальных услуг различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что позволяет получить комплексную услугу комфортно, качественно и своевременно.

Включение сервисных функций в состав основных задач деятельности служб и должностных лиц органов государственного и муниципального управления обуславливает задачу разработки критериев оценки их фактического выполнения, т. е., установления четких количественно измеримых показателей, что не так просто, поскольку услуга имеет не только материальные компоненты, но и, прежде всего, удовлетворенность клиента результатами обслуживания.

Данные критерии могут быть как универсальными, применимыми для любой службы (например, количество, сроки рассмотрения и результаты жалоб и обращений, налаживание информационного обмена по

курируемым предметам ведения с населением), так и специфическими, соответствующими функциональному содержанию деятельности служб.

Поскольку отмеченная нами тенденция касается существенного видоизменения функций, характера деятельности персонала государственной и муниципальной служб, требуется существенное внимание уделять адаптации персонала к выполнению новых задач, исходной задачи – формированию новых психологических установок (переход от роли «власть держащего чиновника» к роли «непосредственного участника процесса качественного и оперативного обслуживания населения»). В процессе подготовки, помимо формирования новых психологических установок, необходимо формировать качества, ориентированные на работу в единой конкурентоспособной команде, ориентированной на конечный результат, навыки доверительного и внимательного обслуживания клиентов, умения практически реализовывать возможности концепций «электронного правительства» и «электронной коммерции» и пр.

Таким образом, сформулируем на основе рассмотрения некоторых аспектов сервисной составляющей деятельности органов власти следующие выводы:

В рамках проведения административной реформы в настоящее время осуществляется очередное изменение парадигмы власти, одной из составляющих которой является существенное расширение функций сервисного обслуживания органами власти юридических и физических лиц.

Сервисная деятельность органов власти реализуется по принципам организации сервисных потоков, промежуточными звеньями которых будут подразделения власти и подведомственные организации (обеспечивающей инфраструктуры), а конечными потребителями предоставляемых ими услуг – население и предприятия территории.

Рассмотрение органов власти с позиции сервисных компонентов позволяет решить задачу определения конечных результатов их деятельности, т. е., задачу определения эффективности предоставляемых институтами

## Адаптация персонала органов власти к реализации функций социального обслуживания населения

власти услуг (в том числе справедливого распределения ответственности между разными уровнями власти при предоставлении «комплексных» услуг).

Необходимо принятие комплекса мер по ускоренной адаптации персонала государственной и муниципальной службы к качест-

венному выполнению функций по обслуживанию физических и юридических лиц, тем более что принцип «опережающего реформы кадрового обеспечения», несмотря на его значимость, органами власти различных уровней чаще всего игнорируется или реализуется формально.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М; КОНТРАКТ, 2006.
2. *Лукин М. В., Канев Г. И., Ткачев С. А.* Правовой институт муниципального управления. Сыктывкар: КРАГСИУ, 2008.
3. *Пимкин С. Н., Лукин М. В., Нестеров В. М.* Моральный износ управления в России. Мифы и реальность. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2002.
4. *Янченко В. Ф.* Управление качеством в сфере услуг. Системно-логистический подход. СПб.: Изд-во СПб ГИСЭ, 2001.

### SPISOK LITERATURY

1. Administrativnaya reforma v Rossii: nauch.-prakt. posobiye / pod red. S. E. Naryshkina, T. Ya. Khabriyevoy. M.: INFRA-M; KONTRAKT, 2006.
2. *Lukin M. V., Kanev G. I., Tkachev S. A.* Pravovoy institut munitsipal'nogo upravleniya. Syktyvkar: KRAGSiU, 2008.
3. *Pimkin S. N., Lukin M. V., Nesterov V. M.* Moral'ny iznos upravleniya v Rossii. Mify i real'nost'. SPb.: Izd-vo RGPU im. A. I. Gertsena, 2002.
4. *Yanchenko V. F.* Upravleniye kachestvom v sfere uslug. Sistemno-logisticheskiy podkhod. SPb.: Izd-vo SPb GISE, 2001.