

УДК 1:32

**«Сервисное» публичное управление в России:
социально-философский анализ развития
нормативно-правовой базы**

Мартынова Светлана Эдуардовна

Кандидат филологических наук, доцент; заведующий кафедрой,
кафедра государственного и муниципального управления,
Томский государственный университет,
634050, Российская Федерация, Томск, пр. Ленина, 36;
e-mail: status.sm@mail.ru

Аннотация

С 2001 года в официальных документах и выступлениях руководителей Российской Федерации можно проследить постановку задачи реализации «сервисной» модели публичного управления. В данной статье выявляются нормативно закрепленные изменения концепции «сервисного» государства в 2001-2015 годах. Цель исследования – с позиций социально-философского анализа соотнести эти изменения с потребностями общества постиндустриального типа. Теоретические положения парадигмы постиндустриального общества позволяют утверждать, что личность новой социальности в силу самостоятельности и активности нуждается не в «опеке», а в услугах со стороны органов управления. Методы исследования включают: анализ научных публикаций российских ученых по теме «сервисного» государства; контент-анализ официальных документов, затрагивающих вопросы реализации «сервисной» модели. Выявлено, что основной вектор официально заявленных преобразований адекватен современной социальности и демонстрирует те же особенности, что и в зарубежных странах: объем «сервиса» увеличивается до комплекса индивидуальных и общезначимых услуг, в круг субъектов «сервиса» включаются не только исполнительные, но и представительные органы управления. В большей степени такое соответствие наблюдается в нормативно-правовой базе, сформированной для развития «сервисной» модели на муниципальном уровне управления. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы «сервисного» публичного управления в РФ.

Для цитирования в научных исследованиях

Мартынова С.Э. «Сервисное» публичное управление в России: социально-философский анализ развития нормативно-правовой базы // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. 2016. Том 5. № 6А. С. 152-166.

Ключевые слова

«Сервисное» государство, «сервисное» публичное управление, государственные и муниципальные услуги, постиндустриальная социальность, нормативно-правовые документы.

Введение

С 2001 года на официальном уровне в России можно проследить постановку задачи реализации «сервисной» модели публичного управления. И если в первых документах об этом можно было судить по ключевому понятию «государственные услуги», то начиная с 2010 года фигурируют прямые упоминания модели «сервисного» государства. Так, в документах речь стала идти о «концептуальном видении системы исполнительной власти», которое определилось как модель «компактного, сервисно ориентированного государства» [Набиуллина, www]. Напрямую наименование модели появилось и в названии официальных мероприятий, например, Первого Всероссийского форума «От бюрократии к сервисному государству» [Всероссийская конференция..., www].

Уже 15-летняя история развития данной концепции в России позволяет наблюдать некоторую эволюцию представлений о «сервисном» государстве на официальном уровне. Это позволит определить основной вектор преобразований российского публичного управления с позиций их соответствия современной социальности и сравнить этот вектор с трендом преобразований в других странах.

Определяя теоретическую базу исследования, обратимся к основным положениям данной концепции, общепринятым в мире. Так, современная концепция публичного управления подразумевает орган власти как «сервисную организацию», основная задача которой – удовлетворять своими услугами потребности индивидов и обществ (потребителей / пользователей). Указанные смыслы «*public service, new public service, public service-oriented organizations, customer-oriented (or citizen-oriented) services*» раскрываются во множестве научных публикаций [Asmu'i, 2014; Djellal, Gallouj, Miles, 2013; Pyon, Lee, Park, 2009; Акофф, 2009, 122; Стырин, 2006, 89 и др.].

В широком смысле практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой [Коженко, Мамычев, 2010, 45]. В зависимости от адресата выделяют массовые / общезначимые (с неограниченным кругом субъектов / неопределенным кругом лиц) [Яцкин, 2006] и индивидуальные услуги, предоставляемые по запросам граждан и организаций. К числу массовых услуг, кроме базовых – услуги здравоохранения, образования, социальной защиты населения, также относят национальную оборону, обеспечение безопасности дорожного движения [Яцкин, 2006], охрану государственных границ и даже разработку законов [Рыхтикова, www].

Для обоснования того, в каких рамках целесообразно понимать и реализовывать концепцию «сервисного» государства, обратимся к социальной основе ее возникновения. С этой точки зрения продуктивна социально-философская парадигма постиндустриального общества. Характеристики постиндустриальной личности в научной литературе отмечались неоднократно [Белл, 1986; Яхимович, 2010, 11; Sztompka, 2006; Заславская, Ядов, 2008; Touraine, 2007]: все возрастающий уровень потребления и притязаний, активность, свобода и суверенность, принятие на себя ответственности за свои действия и избираемый образ жизни, стремление к реализации своего потенциала. Такая активная и самостоятельная личность не нуждается в опеке со стороны государства, более того, граждане сами становятся полноправными субъектами управления, а государство постепенно передает гражданскому обществу свои функции.

Собственно на долю государства теперь возложена задача создания условий для самореализации индивидов: обеспечения их индивидуальной свободы и прав, оказания публичных услуг, которые удовлетворяли бы потребностям граждан. Растущий уровень притязаний общества, в том числе к публичным услугам, в начале 1990-х годов направил внимание органов управления на улучшение качества услуг и установление стандартов обслуживания [Pyon, Lee, Park, 2009, 8227; Lall, Lundberg, 2008, 34]. Если есть общественный запрос, виды услуг увеличиваются, государственные организации перестраивают свою деятельность с учетом потребностей граждан [Гапоненко, www; Мониторинг..., 2008, 14]. Государство новой модели не довлеет над гражданами, оно признает свою роль «сервисной» организации. Собственно и возникает как раз такое комплексное политическое, экономическое, правовое и социальное явление, как «сервисное» государство. Поскольку явление комплексное, в создании такой модели задействуются органы управления всех уровней и всех ветвей власти, и любая их деятельность рассматривается как услуга, способствующая реализации потенциала граждан.

Исходя из вышеприведенных положений, мы будем прослеживать эволюцию представлений о «сервисном» государстве в России на официальном уровне с двух ключевых позиций: какой объем услуг понимается под «сервисной» деятельностью органов управления и как определяются субъекты «сервиса». Методами исследования стали: 1) анализ научных публикаций российских ученых по теме «сервисного» государства, 2) контент-анализ официальных документов, затрагивающих вопросы реализации «сервисной» модели.

Эволюция представлений об объеме «сервиса» органов публичного управления

Начнем с анализа эволюции представлений об объеме «сервиса», предоставляемого органами управления гражданам. В самых первых документах 2001-2002 годов – Указе Президента № 1336 и Концепции реформирования системы государственной службы Российской

Федерации – упоминается об оказании государственных услуг органами государственной власти / государственными служащими. Заметим, что в России к государственным служащим относят исключительно сотрудников органов публичного управления, тогда как в других странах в эту категорию могут входить и те работники, которые заняты в учреждениях, финансируемых из бюджета, например учителя, дворники и др. Учитывая, что общезначимые услуги государственные служащие России не оказывают, можно сказать, что первоначально речь шла об индивидуальных услугах гражданам и организациям по их обращениям.

С 2003 года можно наблюдать расширение понятия государственной услуги, а именно включения в него услуг общезначимой направленности. Так, в 2003 году в Указе Президента № 824 речь шла уже о предоставлении услуг не только государственными служащими, но и государственными организациями. Как раз последние напрямую ориентированы на непосредственное оказание общезначимых услуг. Эта мысль более подробно изложена в Указе Президента № 314. В данном указе установлено предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через организации услуг в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях (п. 2, абз. «д»). Такое представление получает продолжение в Концепции административной реформы в Российской Федерации от 25 октября 2005 года, в которой речь идет о массовых общественно значимых государственных услугах, и в плане развития представления об их стандартизации и регламентации, ориентации на интересы пользователя. Также в 2005 году в данном документе понятие «услуги органов управления» в таком объеме распространяется и на муниципальный уровень.

Однако в 2010 году в ФЗ № 210 понятие «государственная услуга» оказалось определено исключительно в узком смысле. Так, в ст. 2 данного закона обозначено, что государственная услуга – это деятельность по реализации функций органа власти, которая осуществляется по запросам заявителей – физических или юридических лиц, обратившихся с устным, письменным или электронным запросом о предоставлении услуги. В данном документе понятие «муниципальная услуга» с точки зрения объема определяется схожим образом – как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей. Такой же смысл в понятия «государственные и муниципальные услуги» вкладывается и в Указе Президента № 601.

Таким образом, самым распространенным видом государственной услуги в России становится выдача документов, связанная с лицензированием, сертификацией, регистрацией, оформлением права собственности и пр.

Если ограничивать «сервис» только индивидуальными услугами, представляется весьма проблематичным утверждать, что такой подход способствует реализации личностного потенциала. Можно говорить о том, что упрощается решение каких-то отдельных проблем, но системно ситуация с обеспечением возможностей для развития личности не меняется. Коллективные потребности граждан, например, в образовании, при таком подходе также

остаются за рамками государственного «сервиса». Поэтому не случайно российские авторы Я.В. Коженко и А.Ю. Мамычев отмечают отсутствие пересмотра «существующей государственно-правовой организации», что, по мнению исследователей, противоречит определению «сервисного» государства как комплексного явления [Коженко, Мамычев, 2010, 46].

Однако более глубокий анализ нормативно-правовых документов позволяет выявить по меньшей мере неоднозначность трактовки объема понятия «государственная / муниципальная услуга». Рассмотрим такую коллизию на примере понятия «муниципальная услуга». Поскольку услуга определена через понятие функции органа местного самоуправления, обратимся именно к понятию «функция». Сошлемся на исследование законодательной базы РФ, проведенное российскими авторами О.Л. Савранской и Н.М. Сивашевой. Они отмечают, что для органов публичной власти исполнение функций – это способ решения поставленных задач. Основной задачей органов местного самоуправления являются регулирование общественных отношений при решении вопросов местного значения и осуществление публичного управления [Савранская, Сивашева, 2010, 39]. Подводя итог анализу соотношения таких понятий, как «вопросы местного значения», «полномочия», «компетенции и правомочия органов местного самоуправления», авторы сделали вывод, что ключевым аспектом реализации вопросов местного значения является именно организация предоставления бюджетных услуг или само предоставление этих услуг [Там же, 48].

Возвращение к широкому толкованию понятия услуги, которое выявилось при сопоставлении с понятием функций, мы, со своей стороны, можем подкрепить еще одним аргументом. Так, понятия «услуга» и «функция» в нормативно-правовых документах зачастую употребляются параллельно. Например, при ссылке на реестр услуг в Постановлении Правительства № 478 используются описания «сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», «сведения о государственных и муниципальных услугах (функциях)» и т. д.

Неоднозначность трактовки объема понятия муниципальной услуги подтверждается и тем, что в ряде новых документов (Постановления Правительства № 478, № 1317), работающих параллельно с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», муниципальная услуга рассматривается как общезначимая, представляющая собой действие по реализации функций органов муниципального управления. Так, например, Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года устанавливает зависимость оценки руководителей муниципальных образований от эффективности организации предоставления населению именно общезначимых услуг: теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения, газоснабжения; транспортного обслуживания; обеспечения качества автомобильных дорог в муниципальном образовании.

Наконец, надо отметить, что оказание услуг подразумевается не только силами самих государственных / муниципальных служащих и в том самом Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ст. 11). В частно-

сти, в реестр услуг включаются данные и об услугах, предоставляемых организациями, в которых размещается государственное или муниципальное задание (заказ). Как раз такие организации непосредственно оказывают услуги здравоохранения, образования, культурного обслуживания и пр.

Все эти аргументы приводят к выводу, что содержание деятельности органов власти скорее трактуется как соответствующее концепции услуг в широком смысле, не исключая услуг общезначимой направленности.

Надо заметить, что в отношении муниципальных услуг в большей степени прослеживается (пусть и нерегулярно) комплексное понимание этих услуг: как индивидуальных, так и общественно значимых. В отношении же государственных услуг нормативные акты последних лет акцентируют внимание в основном на индивидуальных. С нашей точки зрения, в последнем случае более корректно говорить о государственном управлении «с сервисными функциями», в то время как в отношении муниципального уровня нормативно-правовая база создает предпосылки для более адекватного понимания «сервисного» управления в его комплексной форме.

Определенный прорыв на федеральном уровне, причем к самому полному представлению о «сервисном» государстве, в котором нет места органам, не оказывающим никаких публичных услуг, обнаруживается с 2015 года. Так, в конце 2015 года в правительстве Российской Федерации подготовлены предложения о реформе надзорных органов, которая подразумевает сохранение только тех федеральных агентств, которые оказывают услуги обществу и бизнесу [Нетреба, Милюкова, www]. Понимание органов управления как организаций, деятельность которых представляет собой услугу обществу, прослеживается и в частных нормативно-правовых документах, например, в Стандарте развития конкуренции в субъектах РФ. Так, во введении к стандарту принципом деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ совместно с органами местного самоуправления определяется ориентация на потребителя, исходя из потребностей различных субъектов и общества в целом.

Эволюция представлений о субъектах публичного «сервиса»

Обратимся ко второму вопросу, поставленному в начале статьи: как в нормативно-правовых документах РФ определяются субъекты «сервиса» публичных органов управления. Учитывая, что уровень субъектов мы уже проанализировали – таковыми выступают как государственные, так и муниципальные органы управления – рассмотрим эту субъектность с точки зрения ветвей власти. Во всех упомянутых документах и заявлениях до 2012 года субъектом, предоставляющим «сервис», называется исполнительная власть. Однако в реальной деятельности невозможно изолировать от «сервисной» модели другие органы власти. Рассмотрим этот аспект на примере органов муниципального управления [см. Мартынова, 2015]. Как упоминалось выше, ключевым аспектом реализации вопросов местного значения является организация предоставления бюджетных услуг или само предоставление этих услуг.

Коснемся вопроса организации. «Под организацией предлагается понимать комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению отношениями в соответствующей сфере деятельности, обеспечению скоординированной деятельности, направленной на достижение заданного результата, цели» [Савранская, Ланцев, 2006, 136]. В этом перечне просматривается нормотворческая деятельность, которой и занимаются представительные органы власти. Более подробное описание действий таково: планирование, анализ возможностей и способов достижения цели (муниципальный заказ, реализация программ, создание или развитие специальных организаций), разработка мероприятий по реализации задач, правовое регулирование, заключение договоров, координация деятельности участников отношений, контроль предоставления услуг, обеспечение финансирования оказания данных услуг [Там же, 136-137]. В этом перечне вновь просматривается участие органов представительной власти по крайней мере в принятии программ, правовом регулировании, в обеспечении финансирования за счет выделения бюджетных средств.

Расширение круга субъектов – органов публичного управления мы наблюдаем в 2012 году в Постановлении Правительства РФ № 1317. Так, речь идет об оценке деятельности руководителей органов местного самоуправления, как исполнительных, так и представительных, напрямую связанной с предоставлением публичных услуг населению муниципальных образований. Подчеркнем, что расширение круга субъектов за счет представительных органов управления нормативно установлено вновь на муниципальном уровне.

Понимание самой нормотворческой и законотворческой деятельности как услуги для общества постепенно внедряется в практику работы (но пока не отражено в документах) федеральных органов управления. Так, например, Минвостокразвития РФ намерено опираться на мнение граждан о том, «какие законы или программы необходимо принять с целью создания условий для ускорения социально-экономического развития Дальнего Востока» [Открытое министерство, www].

Заключение

1. Эволюция представлений о «сервисном» государстве на официальном уровне в России демонстрирует нелинейный и даже внутренне противоречивый характер. Так, наблюдаются отступления от ранее провозглашенных позиций, затем возврат к ним, несогласованность положений нормативно-правовых документов между собой.

2. Однако основной вектор преобразований российского публичного управления в более распространенной временной перспективе демонстрирует следующее:

– объем «сервиса», предоставляемого органами публичного управления, расширяется – от внедрения индивидуальных услуг, причем оказываемых только государственными служащими, до комплекса индивидуальных и общезначимых услуг, предоставля-

емых в том числе и организациями. Появляется нормативное закрепление понимания любой деятельности органов управления как услуги для общества. Однако этот комплекс в настоящее время представлен в нормативно-правовых документах именно по принципу комплементарности;

– круг субъектов «сервиса» также увеличивается: в него включаются не только исполнительные, но и представительные органы управления.

3. Таким образом, развитие представлений о «сервисном» государстве, отраженное в официальных документах и выступлениях, демонстрирует соответствие признакам постиндустриальной социальности и обнаруживает те же особенности, что и в других странах.

4. Однако наиболее адекватная современной социальности нормативно-правовая база для развития «сервисной» модели в ее полном проявлении сформирована для муниципального уровня управления. Именно здесь мы находим нормативно закрепленное расширение и объема «сервиса», и круга субъектов. На государственном уровне есть признаки ограничения этих параметров.

5. Приветствуя важность формирования такой нормативно-правовой базы на муниципальном уровне, поскольку здесь публичные услуги максимально приближены к населению, мы считаем целесообразным закрепление тех же представлений и на государственном уровне. Учитывая, что «сервисная» модель выступает основой для всего современного публичного управления, без таких корректив ее полноценная реализация представляется проблематичной. Кроме того, в силу иерархичности органов управления даже более совершенная нормативно-правовая база не оградит органы местного самоуправления от каких-либо проблем с ее реализацией.

Библиография

1. Акофф Р.Л. За пределами социализма и капитализма: развивающееся общество // Проблемы управления в социальных системах. 2009. Т. 1. Вып. 1. С. 112-140.
2. Белл Д. Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе. М., 1986. URL: <http://alt-future.narod.ru/Future/bell.htm>
3. Всероссийская конференция «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» 3 декабря 2010 года. URL: <http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?id4=1834>
4. Гапоненко А.Л. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении. URL: <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/03.php>
5. Заславская Т.И., Ядов В.А. Социальные трансформации в России в эпоху глобальных изменений // Социологический журнал. 2008. № 4. С. 8-22.
6. Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44-46.

7. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
8. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом РФ 15.08.2001 Пр-1496.
9. Мартынова С.Э. «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации. СПб: Социально-гуманитарное знание, 2015. 348 с.
10. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления. М., 2008. URL: <http://www.penza.ru/files/monitoring.pdf>
11. Набиуллина Э.С. Подведение итогов реализации мероприятий административной реформы в 2006-2010 годах. Приоритетные направления совершенствования государственного управления в 2011-2013 годах: тезисы выступления. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101203_04
12. Нетреба П., Милюкова Я. Власть требует надзора // РБК: ежедневная деловая газета. URL: <http://rbcdaily.ru/economy/562949997681576>
13. О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15.06.2009 № 478 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25. Ст. 3061.
14. О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: Указ Президента Рос. Федерации № 824 от 23.07.2003 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.
15. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 17.12.2012 № 1317 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.
16. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 09.03.2004 № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.
17. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»: Указ Президента Рос. Федерации от 19.11.2002 № 1336. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.
18. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ (в ред. от 28.12.2013): принят Гос. Думой

- Федер. Собр. Рос. Федерации 07.07.2019: одобр. Советом Федерации Собр. Рос. Федерации 14.07.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.
19. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.
 20. Открытое министерство. URL: <http://open.minvostokrazvitia.ru>
 21. Рыхтикова Л.Ю. Слуги народа или построение сервисного государства в России // Все о праве : информ.-образоват. юрид. портал. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum6231/item6232.html>
 22. Савранская О.Л., Ланцев Д.М. Сфера компетенций поселений // Муниципальное управление. М.: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, 2006. С. 121-188.
 23. Савранская О.А., Сивашева Н.М. Муниципальные функции и услуги: понятие, нормативно-правовое регулирование, основные требования к организации исполнения // Вопросы оптимизации предоставления муниципальных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий. М.: Высшая школа экономики, 2010. С. 37-62.
 24. Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ: утвержден распоряжением Правительства Рос. Федерации от 5.09.2015 № 1738-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 37. Ст. 5176.
 25. Стырин Е.М. Электронное правительство: стратегии формирования и развития: дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. 163 с.
 26. Яхимович З.П. Ценностные ориентиры трансформирующегося мирового сообщества // Ценностные ориентиры и приоритеты в трансформирующемся мире. М.: Институт социологии РАН, 2010. С. 9-28.
 27. Яцкин А.В. Правовое регулирование (стандартизация) предоставления государственных услуг // Представительная власть. 2006. № 6(72). URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.315.php>
 28. Asmu'i R.F. Applying interactive planning on leadership in the organization: the case of transforming public transport services in Banjarmasin // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2014. Vol. 115. P. 283-295.
 29. Djellal F., Gallouj F., Miles I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? // Structural Change and Economic Dynamics. 2013. Vol. 27. P. 98-117.
 30. Lall S.V., Lundberg M. What are public services worth, and to whom? Non-parametric estimation of capitalization in Pune // Journal of Housing Economics. 2008. Vol. 17. P. 34-64.
 31. Pyon C.U., Lee J., Park S.C. Decision support system for service quality management using customer knowledge in public service organization // Expert Systems with Applications. 2009. Vol. 36. P. 8227-8238.

32. Sztompka P. New perspectives on trust // American Journal of Sociology. 2006. Vol. 112. № 3. P. 905-919.
33. Touraine A. Sociology after sociology // European Journal of Social Theory. 2007. № 10(2). P. 184-193.

"Service" public administration in Russia: socio-philosophical analysis of the development of the regulatory-legal framework

Svetlana E. Martynova

PhD in Philology, Associate Professor,
Department of state and municipal management,
Tomsk State University,
634050, 36 Lenina av., Tomsk, Russian Federation;
e-mail: status.sm@mail.ru

Abstract

Since 2001, the statement of the problem of the implementation of the "service" model of public administration can be traced in the official documents and speeches of the leaders of the Russian Federation. The article identifies regulatory-fixed changes of the concept of "service" state in 2001-2015. The aim of the study is to correlate these changes with the needs of society of a post-industrial type in terms of socio-philosophical analysis. The theoretical positions of the paradigm of postindustrial society allow us to assert that the identity of the new sociality given the autonomy and activity does not need "care" but services from the government. Research methods include analysis of scientific publications of Russian scientists on the topic of "service" state; content analysis of official documents concerning the issues of implementation of the "service" model. It is revealed that the main vector of the officially-announced reforms is adequate to the modern sociality and shows the same peculiarities as in foreign countries: the amount of "service" is expanded to the complex of individual and general interest services. The range of "service" subjects includes not only the executive but also representative government. To a greater extent such compliance is observed in the regulatory-legal framework, formed to develop the "service" model at the municipal level of government. The results of the study can be used to further improve the regulatory-legal framework of "service" public administration in Russia.

For citation

Martynova S.E. (2016) "Servisnoe" publichnoe upravlenie v Rossii: sotsial'no-filosofskii analiz razvitiya normativno-pravovoi bazy ["Service" public administration in Russia: socio-philosophical analysis of the development of the regulatory-legal framework]. *Kontekst i refleksiya: filosofiya o mire i cheloveke* [Context and Reflection: Philosophy of the World and Human Being], 5 (6A), pp. 152-166.

Keywords

"Service" state, "service" public administration, state and municipal services, postindustrial sociality, regulatory-legal documents.

References

1. Akoff R.L. (2009) Za predelami sotsializma i kapitalizma: razvivayushcheesya obshchestvo [Beyond socialism and capitalism: developing society]. *Problemy upravleniya v sotsial'nykh sistemakh* [Problems of governance], 1 (1), pp. 112-140.
2. Asmu'i R.F. (2014) Applying interactive planning on leadership in the organization: the case of transforming public transport services in Banjarmasin. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 115, pp. 283-295.
3. Bell D. (1986) Sotsial'nye ramki informatsionnogo obshchestva [Social framework of the information society]. *Novaya tekhnokraticeskaya volna na Zapade* [New technocratic wave in the West]. Moscow. Available at: <http://alt-future.narod.ru/Future/bell.htm> [Accessed 27/11/2016].
4. Djellal F., Gallouj F., Miles I. (2013) Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural change and economic dynamics*, 27, pp. 98-117.
5. Gaponenko A.L. *Primenenie novykh tekhnologii menedzhmenta v regional'nom i munitsipal'nom upravlenii* [The use of new technologies of management of regional and municipal management]. Available at: <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/03.php> [Accessed 27/11/2016].
6. Kontseptsiya administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006-2008 godakh: rasporyazhenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 25 oktyabrya 2005 g. № 1789-r [The concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006-2008: the order of the Government of the Russian Federation of October 25, 2005 No. 1789-r] (2005). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 4720], 46.
7. *Kontseptsiya reformirovaniya sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: utv. Prezidentom RF 15.08.2001 Pr-1496* [The concept of reforming the system of state service of the Russian Federation: approved by the President of the Russian Federation on August 15, 2001 Pr-1496].

8. Kozhenko Ya.V., Mamychev A.Yu. (2010) *Servisnoe gosudarstvo: problemy teorii i praktiki realizatsii* [Service state: problems of theory and practice of implementation]. *Vlast'* [The authority], 3, pp. 44-46.
9. Lall S.V., Lundberg M. (2008) What are public services worth, and to whom? Non-parametric estimation of capitalization in Pune. *Journal of housing economics*, 17, pp. 34-64.
10. Martynova S.E. (2015) *"Servisnaya" model' munitsipal'nogo upravleniya v sotsiologicheskoi interpretatsii* ["Service" model of municipal management in the sociological interpretation]. St. Petersburg: Sotsial'no-gumanitarnoe znanie Publ.
11. *Monitoring v sisteme okazaniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug kak instrument realizatsii strategii povysheniya kachestva gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Monitoring in the system of rendering state and municipal services as a tool for implementing the strategy of improving the quality of state and municipal management] (2008). Moscow. Available at: <http://www.penza.ru/files/monitoring.pdf> [Accessed 27/11/2016].
12. Nabiullina E.S. *Podvedenie itogov realizatsii meropriyatii administrativnoi reformy v 2006-2010 godakh. Prioritetnye napravleniya sovershenstvovaniya gosudarstvennogo upravleniya v 2011-2013 godakh: tezisy vystupleniya* [Summing up the implementation of administrative reform in 2006-2010. Priority directions of improvement of state management in 2011-2013: abstracts of the presentation]. Available at: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101203_04 [Accessed 27/11/2016].
13. Ntreba P., Milyukova Ya. *Vlast' trebuet nadzora* [The government requires supervision]. *RBK: ezhednevnyaya delovaya gazeta* [RBC: daily business newspaper]. Available at: <http://rbcdaily.ru/economy/562949997681576> [Accessed 27/11/2016].
14. O edinoi sisteme informatsionno-spravochnoi podderzhki grazhdan i organizatsii po voprosam vzaimodeistviya s organami ispolnitel'noi vlasti i organami mestnogo samoupravleniya s ispol'zovaniem informatsionno-telekommunikatsionnoi seti Internet: Postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 15.06.2009 № 478 [On a common system for providing information support of citizens and organizations on interaction with executive bodies and bodies of local self-government with the use of information-telecommunication network the Internet: Resolution of the Government of the Russian Federation of June 15, 2009 No. 478] (2009). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 3061], 25.
15. O federal'noi programme "Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2003-2005 gody)": Ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 19.11.2002 № 1336. [On the Federal program "Reforming state service of the Russian Federation (2003-2005)": the Decree of the President of the Russian Federation of November 19, 2002 No. 1336] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 4664], 47.
16. O merakh po provedeniyu administrativnoi reformy v 2003-2004 godakh: Ukaz Prezidenta Ros. Federatsii № 824 ot 23.07.2003 [On measures for conducting administrative reform in 2003-2004: the Decree of the President of the Russian Federation No. 824 of July 23, 2003]

- (2003). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 3046], 30.
17. *O merakh po realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 28.04.2008 № 607 "Ob otsenke effektivnosti deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh raionov" i podpunkta "I" punkta 2 Ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7.05.2012 № 601 "Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya": Postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 17.12.2012 № 1317* [On measures for implementation of the Decree of the President of the Russian Federation from April 28, 2008 No. 607 "On the estimation of efficiency of activity of local governments of city districts and municipal areas" and the subparagraph "and" point 2 of the Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 No. 601 "On main directions of improving the system of state governance": the Resolution of the Government of the Russian Federation of December 17, 2012 No. 1317] (2012). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 7490], 52.
 18. *O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 09.03.2004 № 314* [On the system and structure of federal executive authorities: the Decree of the President of the Russian Federation from March 9, 2004 No. 314] (2004). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 945], 11.
 19. *Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27.07.2010 № 210-FZ (v red. ot 28.12.2013): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.07.2019: odobr. Sovetom Federatsii Sobr. Ros. Federatsii 14.07.2010* [On organization of rendering state and municipal services: Federal law of the Russian Federation from July 27, 2010 No. 210-FZ (ed. on December 28, 2013): adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 7, 2010: approved by the Federation Council of the Russian Federation on July 14, 2010] (2010). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 4179], 31.
 20. *Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya: Ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 07.05.2012 № 601* [On the main directions of improving the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 No. 601] (2012). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 2338], 19.
 21. *Otkrytoe ministerstvo* [Open Ministry]. Available at: <http://open.minvostokrazvitia.ru> [Accessed 27/11/2016].
 22. Pyon C.U., Lee J., Park S.C. (2009) Decision support system for service quality management using customer knowledge in public service organization. *Expert systems with applications*, 36, pp. 8227-8238.
 23. Rykhtikova L.Yu. Slugi naroda ili postroenie servisnogo gosudarstva v Rossii [Servants of the people or construction of the service state in Russia]. *Vse o prave : inform.-obrazovat. yurid.*

- portal* [Everything about law: information and education law portal]. Available at: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum6231/item6232.html> [Accessed 27/11/2016].
24. Savranskaya O.A., Sivasheva N.M. (2010) Munitsipal'nye funktsii i uslugi: ponyatie, normativno-pravovoe regulirovanie, osnovnye trebovaniya k organizatsii ispolneniya [Municipal functions and services: concept, legal regulation, the basic requirements to the organization performance]. *Voprosy optimizatsii predostavleniya munitsipal'nykh uslug s ispol'zovaniem informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologii* [Problems of optimization of municipal services using information and communication technologies]. Moscow: Higher School of Economics, pp. 37-62.
 25. Savranskaya O.L., Lantsev D.M. (2006) Sfera kompetentsii poselenii [Sphere of competencies of settlements]. *Munitsipal'noe upravlenie* [Municipal administration]. Moscow: Academy of National Economy under the RF Government, pp. 121-188.
 26. Standart razvitiya konkurentsii v sub'ektakh RF: utverzhden rasporyazheniem Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 5.09.2015 № 1738-r [The standard of development of the competition in subjects of the Russian Federation: approved by the order of the Government of the Russian Federation on September 5, 2015 No. 1738-r] (2015). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation. Art. 5156], 37.
 27. Styrin E.M. (2006) *Elektronnoe pravitel'stvo: strategii formirovaniya i razvitiya: dis. ... kand. sotsiol. nauk* [E-government: strategy of formation and development. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
 28. Sztompka P. (2006) New perspectives on trust. *American journal of Sociology*, 112 (3), pp. 905-919.
 29. Touraine A. (2007) Sociology after sociology. *European journal of social theory*, 10(2), pp. 184-193.
 30. *Vserossiiskaya konferentsiya "Razvitie gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. Nastoyashchee i perspektivy" 3 dekabrya 2010 goda* [All-Russian conference "Development of public administration in Russia. Present and prospects" on December 3, 2010]. Available at: <http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?id4=1834> [Accessed 27/11/2016].
 31. Yakhimovich Z.P. (2010) Tsennostnye orientiry transformiruyushchegosya mirovogo soobshchestva [Values of the transforming world community]. *Tsennostnye orientiry i priority v transformiruyushchemsya mire* [Values and priorities in the transforming world]. Moscow: Institute of Sociology RAS, pp. 9-28.
 32. Yatskin A.V. (2006) Pravovoe regulirovanie (standartizatsiya) predostavleniya gosudarstvennykh uslug [Legal regulation (standardization) of the provision of public services]. *Predstavitel'naya vlast'* [Representative power], 6(72). Available at: <http://www.pvlast.ru/archive/index.315.php> [Accessed 27/11/2016].
 33. Zaslavskaya T.I., Yadov V.A. (2008) Sotsial'nye transformatsii v Rossii v epokhu global'nykh izmenenii [Social transformations in Russia in the era of global changes]. *Sotsiologicheskii zhurnal* [Sociological journal], 4, pp. 8-22.