



МИНИСТЕРСТВО ПО РАЗВИТИЮ
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
И КОММУНИКАЦИЙ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН



Uzbekistan

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ:
ОПЫТ УЗБЕКИСТАНА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью развития ООН, выступающей в поддержку преобразований, которая предоставляет странам доступ к источникам знаний, передовому опыту и ресурсам, в целях содействия повышению уровня жизни людей. Мы работаем в 166 странах, взаимодействуя с ними в выработке их собственных решений, направленных на решение проблем глобального и национального развития. В развитии национального потенциала страны используется опыт ПРООН и широкого круга ее партнеров.

Краткие выдержки из данной публикации могут использоваться в неизменном виде без получения предварительного согласия, при условии указания ссылки на источник.

Взгляды, изложенные в данной работе, принадлежат ее авторам, и не обязательно совпадают со взглядами ПРООН.

Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)
uz.undp.org

Копирайт (с) 2015

СРАВНИТЕЛЬНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ О СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ ЗА РУБЕЖОМ.

Глава 1. Становление института публичных услуг.

Становление публичных услуг как социального и правового института началось в странах Западной Европы и США примерно в середине 19 века, когда национальные государства, порожденные революциями предыдущего столетия уже вполне созрели для переосмысления своей роли и места в обществе, а либеральная буржуазная идеология, покорив сознание всего просвещенного человечества, уже утратила свое абсолютное значение и начинала сдавать позиции новым политико-правовым воззрениям. Формирование нового института происходило под влиянием следующих основных факторов:

1. Процессы индустриализации и урбанизации кардинально меняли экономические и социальные условия общественной жизни. Рост промышленного производства требовал все больше трудовых ресурсов, которые концентрировались в городах, порождая новые социальные проблемы и обостряя социальные противоречия.

2. Становление административного государства, которое брало на себя все больше функций в управлении делами общества. Рост бюрократического аппарата в сочетании с переосмыслением сущности и функций государства в свете новых социально-философских учений вел к формированию такого явления, как государственная социальная политика.

3. Резкое усиление социальных противоречий за счет растущего давления со стороны новых социальных групп, требующих публичного признания и включения в общественно-политическую жизнь.

Неудивительно, что первоначально институт публичных услуг имел ярко выраженную социально-коммунальную направленность.

Великобритания в 19 веке была лидером в индустриализации и урбанизации, поэтому социальные вопросы здесь стояли особенно остро. Уже в первой половине 19 века Корона вынуждена была заняться вопросами социальной помощи бедным, организации системы публичного здравоохранения и санитарии, школьного образования. С учетом новых задач были реорганизованы местные органы власти. В их компетенции появились новые функции социальной политики. Надо сказать, что в этот начальный период преобладало убеждение, что публичные услуги – дело местных властей, и центральная власть не должна идти в этих вопросах дальше общего законодательного регулирования. Поэтому британские муниципалитеты сами занимались инфраструктурой базовых публичных услуг: коммунальным хозяйством, школами, дорожно-транспортным хозяйством и социальной помощью неимущим. В предоставлении публичных услуг участвовали и частные компании, но они нередко разорялись и уступали место муниципальным предприятиям. В научной литературе этот этап в истории публичных услуг иногда называют муниципальным социализмом. Кстати, Великобритания стала пионером в муниципализации систем энергоснабжения.

Становление института публичных услуг в **Германии**, безусловно, обусловлено общими особенностями становления германской национальной государственности, которое произошло относительно поздно, лишь в конце 19 века. Характерной чертой германского пути можно считать доминанту идеи правового государства (Rechtsstaat) в государственном строительстве, которая служила концептуальной платформой для развития всех публичных институтов, в том числе и публичных услуг. Легализм в подходе к выстраиванию публичных институтов в немалой степени объяснялся фактической монополией юристов в государственном управлении, следы которой сохраняются по сей день. Хорошей иллюстрацией германского легализма в подходе к публичным услугам может служить сам факт наличия в ФРГ отдельной судебной юрисдикции по трудовым и социальным вопросам.

Нужно помнить и о том, что Германия – федеративное государство с богатыми традициями самоуправления на местах. В силу исторических условий большинство вопросов публичных услуг изначально относились к ведению земель и органов местного самоуправления. На местах довольно рано сложилась самостоятельная профессиональная администрация, чего в Великобритании вообще не было до второй половины 19 века. В ответ на вызовы урбанизации в Германии появилась особая форма муниципальных многофункциональных предприятий (Stadtwerke), которые предоставляли весь спектр базовых публичных услуг населению, в том числе и энергоснабжение.

Однако, новые вопросы государственного управления, возникавшие на рубеже 19-20 веков в связи с индустриализацией, развитием рыночной экономики и урбанизацией, приходилось решать уже федеральному центру. Вот почему вопросы социальной политики и трудового права оказались в ведении Рейха.

Еще одна особенность, которую отмечают исследователи, заключается в том, что германское публичное управление осуществляется посредством широкой сети неправительственных организаций, наделенных правами самоуправления и публично-правовым статусом. Это многочисленные страховые организации, фонды и палаты профессиональных и экономических групп. Поэтому публичные услуги нередко осуществлялись неправительственными организациями, что давало основание говорить о том, что они опосредуют отношения между государством и обществом.

Однако, более всего Германия преуспела в социальной политике. Здесь впервые была внедрена система обязательного социального страхования работников. По инициативе канцлера Бисмарка в 1880-х были приняты законы о государственном социальном страховании от болезней, несчастных случаев на производстве, по возрасту и нетрудоспособности. Социальная реформа Бисмарка стала важной вехой в истории публичных услуг и оказала большое влияние на развитие этого института в других странах. Германская социальная политика строилась вокруг главного вопроса: о правовом статусе и социальной защите рабочих. Собственно, с этого социальная политика и начиналась. Заметим, что социальные реформы Бисмарка были направлены на создание базовых гарантий для рабочего класса. Вопросы борьбы с бедностью, характерные для британской социальной политики и вопросы семьи, приоритетные для Франции, оставались за рамками германской концепции. Разумеется,

первоначально не было речи и о равенстве и всеобщем охвате, столь характерных для становления публичных услуг в скандинавских странах.

Следует также отметить и существенный вклад Германии в развитие научной доктрины института публичных услуг. Речь идет о трудах выдающегося германского ученого 19 века Эрнста Форстхоффа. В своей работе 1938 г. «Публичная администрация как субъект, предоставляющий публичные услуги», Форстхофф впервые научно обосновал концепцию государственного управления, предоставляющего услуги населению. До этого государственное управление описывалось преимущественно в логике принуждения: как властное обязывающее воздействие. Форстхофф считал заблуждением сводить проблематику административного права к вопросам правомерности государственного принуждения и защиты прав гражданина, что было характерно для либеральной правовой науки того времени. Вместо этого он предлагал сосредоточиться на новых функциях растущего административного государства, связанных с заботой о жизни людей. В основу новой доктрины государственного управления Форстхофф положил категорию «Daseinsvorsorge», что приблизительно можно перевести как «жизнеобеспечение» или «забота о существовании». По мнению ученого, забота о существовании должна включать в себя не только базовые услуги – снабжения водой, газом, электричеством, но и услуги, удовлетворяющие более «высокие» потребности: общественного транспорта, почтовой, телефонной и телеграфной связи, а также заботу о санитарно-эпидемиологической безопасности и социальную защиту населения (пожилых, инвалидов, больных, безработных). Заметим, что административно-политические функции государства, например, поддержание общественного порядка и безопасности, Форстхофф к жизнеобеспечению не относил. Соответственно, эти аспекты государственного управления он не считал возможным рассматривать как «публичные услуги».

Во **Франции** публичные услуги понимались несколько иначе: как Service public, или публичная служба на благо общества. Французская концепция выстраивалась вокруг идеи сильного государства, призванного обеспечить осуществление идеалов общества и удовлетворение его потребностей. Французская доктрина публичных услуг всегда придавала большое значение равенству, законности и справедливости. Заметим, однако, что этатистский подход к публичным услугам не мешал французам делегировать функции предоставления таких услуг частным предприятиям на основе публичных договоров. Считалось, что долг муниципалитета – обеспечить предоставление публичных услуг населению, но необязательно оказывать их самостоятельно. Известно, что в конце 19 века многочисленные муниципалитеты (commune) во Франции часто практиковали аутсорсинг в сфере водоснабжения и санитарии, заключая контракты с частными или публичными подрядчиками.

Публичное управление в **Скандинавских странах** исторически было сильно децентрализовано и основано на принципе консенсуса, поэтому публичные услуги изначально были в ведении местных властей, которым широко содействовали развитые структуры гражданского общества (благотворительные организации). Публичные услуги в странах Скандинавии всегда носили характер общественного благоустройства и поэтому имели тенденцию к универсальности. Принцип универсальности публичных услуг хорошо иллюстрируется следующим примером: в 1909 г. Норвегия первой в мире ввела систему

семейного социального страхования работников, согласно которой супруг и дети работника считались автоматически застрахованными вместе с ним без дополнительных страховых взносов. Подобные системы социального страхования появились в других европейских странах лишь в 30-х годах 20 века.

В **США** под публичными услугами изначально понимали базовые коммунальные услуги населению. В 19 веке такие услуги оказывались частными компаниями, которые действовали на основании публичных договоров с муниципальными органами. Качество услуг было невысоким, а цены росли без ограничений из-за монопольного положения частных поставщиков. В начале 20 века многие штаты стали принимать законы, которые уполномочили муниципалитеты в одностороннем порядке регулировать цены на коммунальные услуги. Впоследствии этот вопрос перешел в ведение властей штатов, где создавались специальные регулирующие органы – комиссии по коммунальному хозяйству (public utilities commissions). Таким образом, растущее административное государство расширяло свои социальные функции, беря под свой контроль традиционные и новые публичные услуги.

Глава 2. Институт публичных услуг в период «социального государства»

Дальнейшее развитие института публичных услуг обусловлено ростом государственного регулирования, возвышением гуманистических идеалов (в послевоенный период) и становлением так называемого «социального государства» (Welfare State). Эта тенденция доминировала во всем западном мире в послевоенные годы и достигла пика в 60-70 гг. прошлого века. Идеология социального государства усилила и развернула исходный социальный смысл института публичных услуг на Западе.

Здесь уместно отметить теорию публичных благ (Public goods), которая оказала значительное влияние на развитие института публичных услуг в этот период. У истоков этой теории стояли американские ученые, лауреаты Нобелевской премии Дж.Бьюккенен и П.Самуэльсон, а также Л.Йохансен (Швеция), Р.Масгрев (США), А.Пикок (Великобритания) и др. По мнению ученых, публичные блага отличаются от обычных товаров следующими признаками:

- назначением – для общего блага, а не для блага отдельных лиц;
- неделимостью в потреблении;
- невозможностью исключить кого-либо из пользования этими благами по причине, например, неуплаты (non-excludability);
- способность удовлетворять потребности дополнительных потребителей без уменьшения полезности;

Важный вывод из этой теории заключался в том, что без государственного вмешательства рынок как механизм не способен обеспечить производство публичных благ в силу их коммерческой нерентабельности. В то же время производство публичных благ, в том числе в форме публичных услуг, необходимо для жизни общества и требует финансирования, как и производство обыкновенных товаров и услуг. Поэтому обеспечить публичные блага для общества может только государство. По сути, в предоставлении публичных благ и состоит назначение социального государства.

В **Великобритании** кардинальный сдвиг в системе публичных услуг в сторону централизации произошел в 40-х годах прошлого века. Исторической вехой стал знаменитый Доклад Бевериджа 1942 г., в котором существующий разрыв в предоставлении публичных услуг населению был подвергнут резкой, но справедливой критике. Беверидж, осуждая неравенство в доступе к публичным услугам и их низкое качество, выступал, в частности, за совершенствование системы социального страхования в трех направлениях: полнота охвата населения, расширение покрытия социальных рисков и повышение уровня социальных выплат. Таким образом, предлагалось создать систему социального страхования на основе принципа универсальности и равного доступа. Система национального страхования по Бевериджу должна была основываться на принципе равных отчислений и выплат. В 1946 г. с принятием Акта о Национальном Страховании концепция Бевериджа была воплощена лишь с небольшими поправками.

Беверидж считал, что каждый гражданин независимо от социального статуса должен иметь доступ к определенному кругу публичных услуг, соответствующих установленному стандарту качества. Социально-экономическая программа Бевериджа включала в себя три основных приоритета:

1. Гарантированный государством минимальный жизненный уровень для каждого.
2. Национальная система здравоохранения.
3. Политика полной занятости.

Программа Бевериджа была почти полностью реализована послевоенным правительством Клемент Атли (1945-1951), которое определило базовую модель системы публичных услуг в Великобритании, сохранившуюся по сей день. Основные черты новой модели заключались в следующем:

- Национальное государство как гарант всеобщего равного доступа к качественным публичным услугам, основанного на потребностях, а не на платежеспособности;
- Публичные услуги финансируются преимущественно за счет бюджета;
- И предоставляются в основном самим государством.

Ключевым пунктом в программе Бевериджа было создание Национальной службы здравоохранения (National Health Service – NHS). Законодательную основу для NHS в 1946 г. заложил Акт о Национальной Службе Здравоохранения, который урегулировал вопросы деятельности больниц, общей врачебной практики и услуг здравоохранения на местах. Согласно закону, большинство больниц подлежали национализации, а услуги здравоохранения в существенной части становились бесплатными. К сожалению, NHS с самого начала столкнулась с проблемой недофинансирования, которую неоднократно пытались решать путем реорганизации механизма предоставления услуг и перераспределения бюджетных средств.

К сказанному о системе здравоохранения добавим, что в 1947 г. в Великобритании была национализирована энергетическая отрасль промышленности, а в 1948 – железные дороги и водное хозяйство. Таким образом, уже в первое послевоенное десятилетие Великобритания превратилась в хрестоматийный образец социального государства, в котором публичные услуги предоставлялись публичной властью. Социально-демократические идеи лейбористов в сочетании с доминировавшим в то время кейнсианским подходом к управлению экономикой не оставляли сомнений в том, что публичные услуги должны предоставляться профессиональными государственными служащими.

Как отмечают исследователи, централизованная модель публичных услуг оказала огромное влияние на развитие системы государственного управления. Можно сказать, что благодаря ей и произошло становление полноценного административного аппарата и профессиональной государственной (гражданской) службы в Великобритании. Централизация действительно повысила качество публичных услуг, обеспечила стандартный уровень цен, единые процедуры и всеобщий равный доступ к ним. С другой стороны, это привело к росту государственных расходов и, соответственно, налогов, а также сделало систему негибкой, нечувствительной к меняющимся местным потребностям. Кроме того, централизованный государственный контроль и стандартизация не располагали к росту инноваций и

ответственности граждан за общее благо. Интересно, что, несмотря на все реформы публичных услуг, которые предпринимались впоследствии, базовая модель Бевериджа осталась неизменной, в том смысле, что никто не подвергал сомнению то, что гарантом качества и доступности публичных услуг должно быть государство, хотя относительно достоинств государства как поставщика таких услуг было немало споров.

В отличие от Великобритании во **Франции** именно централизованный государственный аппарат, сформированный еще Наполеоном Бонапартом, являлся определяющим фактором в развитии публичных услуг. Государство во Франции всегда рассматривалось как механизм, выражающий волю суверена и служащий его интересам. Революции изменили политическую природу суверена (вместо монарха в его роли теперь выступает народ), но не изменили сущность администрации. Соответственно, публичные услуги, а точнее «публичная служба» – это, прежде всего, компетенция государственных органов и деятельность государственных служащих по осуществлению конституционных задач государства. Этатистская доктрина подкрепляется наличием мощного профессионального корпуса публичной службы со своей системой подготовки кадров и высоким корпоративным духом, а также всеобщим убеждением, что государственное управление, в том числе публичные услуги, должно быть в руках профессиональных публичных служащих.

Конституция 1946 г. закрепила многие из идеалов социального государства, поэтому неудивительно, что в целом публичные услуги во Франции развивались в русле общей западной тенденции, хотя и с определенными национальными особенностями.

Одной из главных таких особенностей стало приоритетное внимание поддержке семьи и серьезная озабоченность демографическим спадом. Известно, что в послевоенные годы социальные выплаты семьям составляли около 46% всех социальных расходов. В 1978 г. были введены семейные социальные пособия для всех резидентов, независимо от занятости. По некоторым оценкам, в 80-е годы прошлого века на социальную поддержку семьи во Франции выделялось до 20% государственного социального бюджета, что намного превосходило уровень аналогичных расходов в других западноевропейских странах.

Интересно, что Франция не пошла по пути, проложенному Бевериджем в Великобритании, и не стала национализировать систему социальной защиты. В послевоенный период был установлен Общий режим (Regime Generale) социального страхования, который охватил большую часть населения минимальными стандартами социальной защиты, в том числе и в части здравоохранения. В то же время социальное страхование сохранило традиционную для Франции корпоративную мозаичность, которое объяснялось отсутствием централизованного государственного управления в этой сфере. Общий режим – это самая большая по финансовым объемам и охвату населения программа социального страхования. На ее долю приходится до половины всех социальных расходов, а в части медицинского страхования она охватывает около 80% населения Франции.

Медицина во Франции долгое время оставалась частным делом. Попытки централизовать управление здравоохранением наталкивались на корпоративное сопротивление врачей. Лишь в 1958-1960 гг. Шарлю де Голлю удалось провести реформу

здравоохранения, в результате которой цены на медицинские услуги стали предметом централизованного государственного регулирования.

Образование по Конституции отнесено к функциям государства, поэтому в этой сфере удельный вес государственного регулирования весьма высок.

К сказанному добавим, что железные дороги во Франции были национализированы еще в 1938 г., а энергетический сектор – в 1946.

Таким образом, в период после Второй мировой войны публичные услуги во Франции развивались в общем русле доктрины социального государства при активном участии корпоративного сектора и координирующей роли сильной централизованной администрации.

Швеция – пример скандинавской модели социального государства, для которой характерны универсализм и равенство в предоставлении публичных услуг, а также публичная ответственность за социальное благополучие и консенсуальный стиль правления. Общее благо в скандинавских странах всегда было общим делом и устраивалось оно, как правило, в трехсторонних консультациях с участием правительства, местных органов самоуправления и структур гражданского общества.

Важно отметить, что в становлении современной государственности в большинстве скандинавских стран не было фазы либеральной борьбы за ограничение публичной власти. Государство изначально работало на общее благо и пользовалось доверием общества. В 20 веке развитие государственного управления в Швеции шло под лозунгами равенства и эффективности при активном использовании статистики, социальной науки и планирования.

Система социального страхования характеризуется стремлением к универсальному охвату населения. В 1946 г. в Швеции было введено всеобщее равное пенсионное обеспечение независимое от страховых взносов и потребностей. А в 1963 г. с введением национальной дополнительной пенсии доходы пенсионеров стали определять с учетом наивысшего заработка за годы работы.

В сфере занятости Швеция первой стала проводить активную государственную политику, и в послевоенный период достигла практически полной занятости. В то же время постепенно развивалось государственное социальное страхование по безработице: в 1979 г. оно было стандартизировано для всех и финансировалось за счет обязательных платежей, возложенных на работодателей.

Медицина в послевоенный период планомерно реформировалась в сторону публичного здравоохранения. Большинство врачей работали (и до сих пор работают) в публичном секторе здравоохранения, а большая часть медицинских услуг доступна в муниципальных центрах здравоохранения. Реформа 1985 г. расширила автономию провинций в организации и финансировании публичных услуг здравоохранения.

В сфере образования и социального обеспечения центральным звеном в предоставлении публичных услуг являются муниципальные органы. Поэтому на местах наблюдаются существенные различия в доступности школ и социальных институтов. При этом частные поставщики социальных услуг практически отсутствуют.

Конституция ФРГ 1949 г. официально закрепила принцип социального государства. Поэтому развитие публичных услуг в Германии в послевоенный период шло в русле этого принципа.

В сфере социальной защиты модель социального страхования, заложенная Бисмарком, сохранилась. Развитие шло в направлениях расширения социальных пособий и охвата населения.

Значительным шагом в развитии социального законодательства стала Пенсионная реформа 1957 г., единственная реализованная инициатива из Программы социальной реформы канцлера Конрада Аденауэра. Пенсионная реформа унифицировала единым стандартом условия пенсионного обеспечения разных категорий работников и внедрила концепцию так называемой «динамичной пенсии», что позволяло людям, проработавшим всю жизнь, поддерживать соответствующий уровень доходов и после выхода на пенсию.

Характерная особенность германской модели социальной защиты заключается в том, что она основана на страховых отчислениях в период занятости. Поэтому она обеспечивает достойный уровень социального обеспечения лишь тем, кто имел хорошо оплачиваемую работу в течение длительного времени, а отнюдь не всем.

Социальная помощь бедным и нуждающимся вне рамок социального страхования работников долгое время оставалась на периферии германской социальной политики. Эти вопросы решались так или иначе правительствами земель, местным самоуправлением и гражданским обществом. Лишь в 1961 г. в ФРГ был принят Закон о социальной помощи, который установил право на социальную помощь, хотя и оставил эти вопросы в компетенции земель и муниципальных органов.

В отличие от Великобритании и Швеции, в ФРГ здравоохранение по-прежнему финансируется системой социального страхования, а не государственным бюджетом. Исторически сложившаяся модель корпоративного управления здравоохранением продолжает действовать. Хотя здравоохранение в Германии так и не было национализировано, государство жестко контролирует уровень расходов в этой сфере, причем не прямым регулированием, а путем координации корпоративного сектора.

В сфере образования в послевоенный период в ФРГ наблюдался упадок. В 60-х исследования выявили значительное неравенство в образовательных возможностях из-за отсутствия централизованной политики. Последовал ряд реформ, направленных на институционализацию права на образование, в результате которых было создано федеральное Министерство образования (1969), выделено федеральное финансирование строительства университетов и установлены государственные стандарты для высшего образования (1976). Для обеспечения координации были учреждены совместные агентства Федерального правительства и земель. Масштабные реформы развернулись и на уровне земель: была расширена инфраструктура среднего образования, созданы новые специализированные колледжи и изменен порядок управления университетами. Большое внимание как на федеральном уровне, так и в землях уделялось развитию профессионально-технического образования.

Таким образом, основными особенностями формирования германского социального государства и развития института публичных услуг в этот период можно считать ведущую роль публичного права, предпочтение модели страхования прямому финансированию из бюджета и широкое участие неправительственных структур в реализации государственной политики.

Общей доктринальной чертой развития института публичных услуг в период становления и расцвета социального государства являлась вера в неоспоримое превосходство модели публичных услуг, centered вокруг государства. Всеобщим убеждением было то, что наилучшим образом с предоставлением публичных услуг могут справиться профессиональные государственные служащие, организованные в единую систему государственного управления. Такая доктрина основывалась на концептуальной базе науки публичного управления, основы которой были разработаны еще в 20-е годы прошлого века на базе веберовской модели рациональной бюрократии. Основными принципами публичного управления были следующие:

- принцип разделения труда и специализации;
- принцип единообразия организации;
- принцип единой системы руководства;
- принцип иерархии на основе делегирования власти;
- принцип подотчетности;
- принцип контроля;
- принцип профессионального штата.

Исходя из этих принципов, основное внимание уделялось функциям планирования, организации, руководства, координации, бюджетирования, кадровой политики и контроля. Совершенствование публичного управления велось в основном в плане консолидации организационных структур и единообразной регламентации административной практики посредством административных процедур.

Традиционное публичное управление строилось на основании следующих концептуальных установок:

- Государство должно быть организовано иерархически на основе модели рациональной бюрократии;
- Чиновники должны действовать в соответствии с оптимальными правилами и процедурами, предписанными инструкциями;
- Государство должно само предоставлять публичные услуги посредством своего бюрократического аппарата;
- Администрация должна лишь исполнять инструкции, а политика и стратегия – дело политических лидеров;
- Публичное управление – особый вид деятельности, нуждающийся в политически нейтральной профессиональной бюрократии, способной равно служить любому политическому руководству;
- Чиновники должны руководствоваться публичными интересами и действовать бескорыстно;
- Государственная служба подразумевает точное соблюдение установленного

Глава 3. Институт публичных услуг в период NPM

Согласно традиционной модели публичного управления, публичные услуги должны оказываться на единой организационно-правовой основе централизованной иерархически выстроенной бюрократией по установленной административной процедуре с акцентом контроля на исходных условиях и надлежащем порядке, а не на результатах, и при соблюдении соответствующих политических прерогатив.

В конце 70-х такой подход к организации публичных услуг столкнулся с рядом вызовов, приведших в итоге к отходу от традиционных установок и принципов публичного управления. Среди таких судьбоносных вызовов можно назвать следующие:

- Чрезмерно высокие издержки государственного аппарата при сокращающихся из-за экономической рецессии финансовых возможностях государственного бюджета, что вынуждало всерьез задуматься об эффективности публичного управления;
- Бурное развитие информационных технологий, которые активно брались на вооружение частным сектором, но гораздо медленнее осваивались публичной бюрократией, что делало превосходство бизнеса перед государственным аппаратом наглядным и бесспорным;
- Глобализация и растущая международная конкуренция, поставившие национальные государства перед необходимостью модернизации публичного управления, борьбы с коррупцией и бюрократической волокитой, снижения административных барьеров и либерализации экономики;
- Растущие потребности и ожидания граждан относительно качества публичных услуг.

Эти вызовы на фоне экономического кризиса, охватившего развитые страны Запада в середине 70-х гг. прошлого века, обусловили появление новой волны административных реформ в конце 70-х - начале 80-х годов, объединенных идеологией так называемого Нового публичного менеджмента (New Public Management – NPM).

Новый подход ставил под сомнение все фундаментальные постулаты и принципы традиционного публичного управления. Так, апологеты нового учения утверждали, что государственная бюрократия, несмотря на все ее могущество, далеко не всегда хорошо работает и имеет массу существенных недостатков. Поиски оптимальной регламентации публичного управления – заблуждение, поскольку реальная практика изменчива и динамична. И вообще, предоставление публичных услуг государством не единственный возможный способ: правительство может действовать посредством субсидий, регулирования рынков и публичных контрактов, а не обязательно выступать в роли поставщика публичных услуг. Нейтральная бюрократия на деле оказывается глухой к новым потребностям общества. Соответственно, нужны эффективные механизмы демократической подотчетности. Чиновники в реальности далеки от идеалов традиционного публичного управления: они действуют не в интересах общества, а чаще всего в своих личных интересах или в интересах ведомства, в

котором служат. Наконец, задачи публичного управления требуют участия профессиональных менеджеров: недостаточно просто следовать инструкциям, нужно, чтобы кто-то взял ответственность за результат.

Таким образом, в конце 70-х гг. прошлого века идеология социального государства и характерная для нее традиционная модель публичных услуг начинают сдавать позиции новой рыночно-ориентированной доктрине NPM, которая захватывает лидерство не только в науке, но и в политике, став знаменем неолиберальных политических сил, пришедших к власти в большинстве стран Запада. Победив сначала в ведущих англосаксонских странах – Великобритании и США, NPM быстро распространился во всех развитых капиталистических странах, а затем охватил и развивающиеся страны в Азии, Африке, Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе и в итоге идеологически определил реформы на постсоветском пространстве.

В глобальном распространении NPM большую роль сыграли международные организации, такие как ПРООН, МВФ, Мировой Банк, ВТО, АБР и другие, которые активно рекомендовали развивающимся странам реформы в духе NPM. В победное шествие NPM внесли свой вклад и крупные региональные организации – ОЭСР, АТЭС, ЕС, которые целенаправленно пропагандировали и внедряли NPM в сферах своего влияния. Немало способствовали внедрению NPM и международные консалтинговые фирмы, к услугам которых прибегали правительства многих развивающихся стран при разработке национальных программ модернизации государственного управления.

Доктринальную базу NPM составили следующие концепции и принципы:

- Профессиональный прикладной менеджмент, ответственный за реализацию целей государственного управления и наделенный широкой управленческой автономией;
- Ясные прозрачные стандарты и индикаторы государственного управления (предпочтительно количественные показатели);
- Акцент контроля на результатах, а не на исходных условиях или соблюдении процедур государственного управления;
- Децентрализация и дезагрегирование структур государственного управления, деление их на компактные управляемые единицы с отдельными простыми бюджетами, внедрение корпоративных начал в государственное управление, разделение функций обеспечения и производства публичных услуг, что открывает возможности для приватизации (делегирования, аутсорсинга), четкое разграничение зон ответственности ради большей автономии структур управления;
- Конкуренция в публичном секторе как катализатор роста эффективности;
- Бизнес-стиль в управлении, заимствованный у частного сектора, в том числе отношение к гражданам как к потребителям, а к деятельности государства как к предоставлению услуг населению;
- Экономичность государственного управления, сокращение государственного аппарата и вмешательства в экономику, снижение административных издержек бизнеса, эффективное использование ресурсов.

Общими чертами NPM реформ стали критика государственной бюрократии, ее необъятных размеров и управленческой неэффективности, коррумпированности и своекорыстия чиновников, призывы к приватизации, внедрению рыночных начал и бизнеса в государственное управление, ориентация на качество публичных услуг, ожидания потребителей, а также акцент на результативность и экономичность государственного управления.

В значительной мере NPM основывается на презумпции превосходства рыночных механизмов над государственными. Это значило, что государственным органам следовало учиться у частных организаций эффективному управлению и перенимать их бизнес-стратегии и технологии. Считалось, что подражая бизнесу государство может добиться свойственной рынку эффективности в предоставлении услуг. По сути весь NPM подход можно свести к двум концепциям: рынка и менеджмента.

Несмотря на разнообразие терминов, обозначавших новые подходы к реформе государственного управления, суть у них была одна: трансформация государственного аппарата по образцам, заимствованным у частного сектора, ради повышения эффективности и качества публичных услуг.

Начало новому этапу в развитии института публичных услуг было положено в **Великобритании** в 1979 г. правительством Маргарет Тэтчер. В соответствии с политической программой консерваторов, выстроенной в духе New Right, централизованная административная модель публичных услуг, характерная для социального государства, подлежала кардинальному реформированию. Реформы Тэтчер стали водоразделом между этапом социального государства и этапом NPM в развитии публичных услуг в Великобритании.

В прежние годы чиновники высшего эшелона не заботились о расходах и отчетности. Все это было второстепенным по отношению к социальным приоритетам государственной политики. Однако, финансово-экономический кризис заставил задуматься об эффективности. С приходом правительства Тэтчер вопросы управленческой эффективности и подотчетности выходят на первый план. Административная культура стала замещаться культурой менеджмента.

Реформы Тэтчер сломали главный стереотип социального государства: убеждение, что публичные услуги должны не только финансироваться, но и предоставляться самим государством. В этот период правительство Великобритании приватизировало многие государственные монополии, прежде всего коммунальное хозяйство. Приватизации подверглись также энергетика и железные дороги.

Приоритетом реформ стало сокращение государственных расходов, преимущественно социальных. Пособия по безработице и временной нетрудоспособности стали облагаться налогом.

В систему публичных услуг стали активно внедрять рыночные начала. Замысел реформы был в том, чтобы создать разнообразие поставщиков (публичных и частных) и тем самым обеспечить конкуренцию в сфере публичных услуг. Это должно было, согласно рыночной логике, повысить качество услуг и сократить издержки. Квази-рыночные структуры были

внедрены Актом о реформе образования (1988), Жилищным актом (1988), Актом о муниципальном планировании и земельных вопросах (1980) и Актом о местном самоуправлении (1988). Последние два установили обязательную процедуру конкурентного тендера (Compulsory Competitive Tendering - CCT) для большинства публичных услуг муниципального уровня. Введение процедуры обязательного конкурентного тендера стало важным шагом в маркетизации публичных услуг. Впоследствии CCT был расширен программой рыночного тестирования: государственные департаменты и агентства были обязаны сопоставить себестоимость услуги при внутриведомственном ее предоставлении и в случае заказа внешнему частному поставщику. Обязательный тендер действительно снизил себестоимость публичных услуг, но часто подвергался критике за слишком узкий подход: акцент делался лишь на ценовой конкуренции.

Маркетизация здравоохранения началась после выборов 1987 г., на которых особенно остро встал вопрос реформы в этой сфере. Правительство Тэтчер отказалось от идеи полной приватизации системы здравоохранения. Вместо этого была внедрена новая модель, в центре которой теперь стоял врач общей практики, который принимал решение о закупке пакета медицинских услуг для пациентов, выступая, таким образом, в роли распределителя фондов. Одновременно публичные госпитали были преобразованы в ведомственные тресты Национальной службы здравоохранения, которые предлагали медицинские услуги как самой Национальной службе здравоохранения, так и частным клиникам и пациентам. Вспомогательные медицинские услуги подлежали обязательному тендеру. Таким образом, в системе здравоохранения реформа Тэтчер разделила функции обеспечения и предоставления услуг, изменив устройство системы в пользу менеджеров ради большей эффективности и лучшего контроля издержек.

В 1988 г. правительство Тэтчер инициировало программу кардинальной реформы государственного управления: «Совершенствование менеджмента в государственном управлении: следующие шаги». В результате реформы в системе государственного управления были институционально разделены функции государственной политики и предоставления публичных услуг. Крупные неповоротливые государственные департаменты были реорганизованы, а для осуществления функций по предоставлению публичных услуг созданы более 130 агентств. Агентства управлялись по принципам бизнес-менеджмента и были подотчетны министерствам за использование выделяемых из бюджета финансовых средств и выполнение собственных целевых показателей деятельности. Кроме того, программа «следующих шагов» стремилась повысить чуткость публичных услуг к потребительским ожиданиям и заложила основу для использования целевых показателей в качестве инструмента управления результативностью государственного управления. Таким образом, структурно-функциональное разделение государственной политики и предоставления публичных услуг стало одной из главных инноваций NPM реформ государственного управления.

Повышение эффективности и снижение государственных расходов были главными, но не единственными заботами консерваторов. Еще с 70-х годов велась дискуссия о необходимости обеспечения подотчетности государственного управления. Высокомерное

поведение чиновников и их глухота к нуждам людей, вызывали растущее недовольство населения публичными услугами. Маркетизация публичных услуг и создание агентств были нацелены на обеспечение подотчетности и ориентации на потребителя. Однако, к моменту прихода к власти Джона Мейджора в 1990 г. было ясно, что принципиального сдвига в культуре государственного управления не произошло: интересы поставщиков публичных услуг все еще перевешивали интересы потребителей.

Главной инициативой Мейджора стала «Хартия Гражданина», в концепции которой были сформулированы следующие основные принципы публичных услуг:

1. Ясные опубликованные стандарты публичных услуг.
2. Открытость информации о публичных услугах и их поставщиках. Государственные служащие не должны оставаться анонимными: они должны носить именные значки.
3. Регулярная публикация отчетности о показателях публичных услуг.
4. Более широкий выбор в публичных услугах: везде, где возможно государство должно предоставить потребителю альтернативу.
5. Недопустимость дискриминации.
6. Доступность публичных услуг: они должны соответствовать нуждам потребителей.
7. Надежные механизмы защиты интересов потребителей в случае нарушений: как минимум, потребитель имеет право на объяснение причин и извинения. Должны быть эффективные механизмы рассмотрения жалоб. Там, где возможно, должна быть предусмотрена компенсация вреда.

«Хартия гражданина» представляла собой продолжение NPM реформ, начатых правительством Маргарет Тэтчер, и была призвана обеспечить большую прозрачность, доступность и подотчетность публичных услуг. К 1997 г. в Великобритании были приняты 41 национальная хартия по всем основным видам публичных услуг, включая Хартию пациента, Хартию родителя и Хартию налогоплательщика, более 10 000 хартий местного значения и Схема ежегодной оценки хартий. Хотя хартии не наделяли граждан никакими юридическими правами, они все же представляли собой публичную стандартизацию качества публичных услуг. Благодаря этой реформе, качественные публичные услуги были признаны официальным атрибутом гражданства.

В следующее десятилетие лейбористы во главе с Тони Блэром сосредоточили усилия на темах выбора, конкуренции, прозрачности и стимулов. Приоритетное внимание было уделено образованию. Усилия правительства Блэра были направлены на диверсификацию предложения услуг на рынке образования. Акт об образовании и инспектировании 2006 г. свел воедино идеи выбора и разнообразия предложения образовательных услуг.

В сфере здравоохранения были созданы Стратегические службы, которые должны были управлять системой услуг здравоохранения в регионах, где они предоставлялись сетью трестов первичной медицинской помощи. Стратегические службы отвечали за финансирование и контроль трестов первичной медицинской помощи, которые сами решали у какого поставщика покупать пакет медицинских услуг.

Еще одна важная реформа лейбористов – Частная финансовая инициатива, направленная на привлечение частного сектора к финансированию публичных проектов. Эта инициатива привела к неоднозначным результатам: в ряде случаев привлечение частных инвесторов привело к чрезмерным издержкам и неэффективности проектов.

Французская бюрократия по праву считается одной из самых ригидных в мире. Несмотря на это NPM идеи были восприняты и здесь, однако, в отличие от Великобритании реформа публичных услуг во **Франции** не была абсолютным приоритетом государственной политики и не несла в себе пафоса кардинальной трансформации природы администрации. Реформа публичных услуг проходила постепенно и со значительными институциональными ограничениями.

Следует помнить о том, что Франция - это государство «наполеоновского» типа, т.е. унитарное, сильно централизованное, с единой интегрированной административно-территориальной структурой. До 80-х годов прошлого века французская административная система имела двужильную вертикаль власти: ведомственную, представленную территориальными органами министерств, и общей компетенции, представленную префектами, - что обеспечивало жесткую централизацию государственного управления. В то же время по Конституции пятой республики местные органы власти имели политическое представительство в центре и постоянно боролись за расширение своих прерогатив.

Другая существенная черта – сильное административное право, подробно регламентирующее правилами и процедурами всю деятельность администрации, на страже которого стоит административная юстиция во главе с Государственным советом. Наличие такого жесткого правового хребта объясняет тщательную правовую цензуру, через которую проходили NPM идеи во Франции.

Третья особенность – это довольно высокий уровень политизации государственной службы. Сама конституционная конструкция пятой республики с особым статусом Президента предопределила политический характер назначений в высшем эшелоне государственной службы.

Все эти особенности институционального контекста важны для понимания особенностей административной реформы во Франции.

Надо сказать, что во второй половине 70-х годов прошлого века административная реформа во Франции имела правовую, а не управленческую повестку дня: программа «нового гражданства» Жискара д'Эстена была направлена на создание новой правовой платформы отношений государства и гражданина и предусматривала серьезные законодательные меры по усилению процедурных гарантий прав частного лица. В это время были упрощены административные процедуры, обеспечен доступ к публичной информации, усилены исполнительные полномочия административных судов и законодательно установлена обязанность государственного органа надлежаще обосновывать решения, затрагивающие интересы граждан. Эта административная реформа была довольно органично интегрирована в юридизированную авторитарно-бюрократическую культуру французской администрации.

В начале 80-х Франция была больше озабочена вопросами децентрализации власти, чем внедрения менеджмента в государственное управление. В 1981 г. была проведена первая реформа по децентрализации власти, расширившая компетенцию, усилившая полномочия и статус местных властей в сфере публичных услуг. Но это было перераспределение власти, а не повышение эффективности государственного управления.

Собственно NPM реформы начались лишь в середине 80-х с инициатив Премьер-министра Фабью (Fabius), получили продолжение при Шираке и достигли расцвета в программе «Обновление публичной службы», инициированной в 1989 г. Премьер-министром Мишелем Рокаром (1988-1991). Программа «Обновление публичной службы» (ОПС) была нацелена на реорганизацию ригидной технократической модели администрации при сохранении традиционных основ республиканской публичной службы, с ее постулатами о прерогативах государства в определении публичных интересов и служении им. ОПС уделяла внимание качеству публичных услуг, заботе об интересах потребителей, предусматривала ряд техник менеджмента. В то же время реформа была ориентирована, в первую очередь, на публичную службу и публичных служащих. В частности, были усилены профсоюзы публичных служащих, улучшена кадровая политика государства, внедрены методики оценки государственной политики.

Тема отзывчивости публичных услуг на ожидания потребителей получила развитие в «Хартии публичных услуг», опубликованной в 1992 г. Хартия закрепила следующие принципы публичных услуг:

- Прозрачность и ответственность;
- Простота и доступность;
- Участие и гибкая адаптация к нуждам потребителей;
- Уверенность и доверие.

Центральной линией Хартии была актуализация вопросов законности и надлежащей процедуры в отношениях поставщиков и потребителей публичных услуг. Помимо этого приоритетом Хартии было расширение доступа к публичным услугам в регионах посредством открытия центров единого окна.

Важнейшим изменением в административной системе, особенно в контексте освоения NPM методик, стала реформа бюджетной процедуры. Конституционный закон о бюджетном законодательстве, принятый в 2001 г. и вступивший в силу в 2006 г., предусмотрел целый ряд NPM инструментов, таких как программно-ориентированный бюджет, управление производительностью, политика контроля издержек, агрегированные статьи расходов, ограничение расходов и новые возможности парламентского контроля.

В 90-х во Франции, также как и в других странах Европы, создавались агентства, но этот процесс не обрел систематического характера и имел ограниченные масштабы. Новые автономные публичные органы создавались в форме публичных учреждений (*etablissements publics*) преимущественно в отраслях сельского хозяйства, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и науки.

В 2007 г. Николя Саркози инициировал программу «Общего обзора публичной политики». Министерства подверглись тщательному обследованию на предмет эффективности проводимой ими политики и использования бюджетных средств. В результате исследования в 2007-2012 гг. была проведена масштабная реорганизация системы государственного управления как в центре, так и на местах. Кроме того, были приняты меры по сокращению численности кадров публичной службы и финансирования.

Характерным для французского подхода к NPM реформе публичных услуг стало решение вопроса о допустимых пределах приватизации, причем не только решение, но и сама постановка этого вопроса. Во Франции дебаты о допустимости приватизации публичных услуг в итоге были разрешены Конституционным советом, который постановил, что некоторые публичные услуги, которые связаны с основными государственными функциями, не могут быть приватизированы. Такие публичные услуги называются «конституционными публичными услугами» и включают в себя правосудие, полицейскую службу, оборону, образование и здравоохранение. Сказанное не значит, что в этих отраслях не могут участвовать частные поставщики услуг, но их участие будет заведомо ограниченным и подконтрольным государству. Конкретные пределы и ограничения приватизации в сфере конституционных публичных услуг были впоследствии определены судебной практикой Государственного совета.

В **Германии** несмотря на широкую публичную дискуссию об административной реформе, которая не прекращалась с середины прошлого века, и постоянные усилия правительства в направлении модернизации государственного управления, произошедшие за последние три десятилетия перемены можно охарактеризовать скорее как перестройки внутри установившейся институциональной системы, а не радикальную трансформацию ее основ. В литературе германский подход к административной реформе нередко называют черепашиным и описывают как инкрементализм, т.е. политику постепенного наращивания новых институтов. NPM реформы в Германию пришли довольно поздно: десятилетие спустя со времени их громкого старта в Великобритании. Можно выделить следующие характерные черты германского NPM:

- Сравнительно поздний старт;
- Развитие снизу вверх: от муниципального уровня на уровень земель (субъектов федерации) и, наконец, в весьма ограниченном объеме – на уровне федерального правительства и администрации;
- Имплементация преимущественно внутриорганизационных аспектов NPM, связанных с менеджментом, а не рыночно-ориентированных реформ;
- Довольно быстрый переход в пост-NPM реформы.

Интересно отметить, что по данным современных исследований федеральный уровень власти в Германии до сих пор находится в начальной фазе «управления по результатам», которая является одним из важнейших институтов NPM: федеральное правительство не использует на систематической основе показатели производительности и не привержено принципам менеджмента.

Причины таких особенностей рецепции институтов NPM кроются в основах германской государственности.

Во-первых, Германия исторически всегда отличалась сильной децентрализацией власти. Сильное местное самоуправление, с гарантированными Основным законом прерогативами, значительная автономия земель, а также развитая сеть институтов гражданского общества, имеющих публичный статус и значение, сформировали то, что в науке получило название «кооперативный федерализм». Проведение радикальных реформ сверху в таких условиях просто невозможно. Восприятие новых идей и подходов происходит в режиме постепенного освоения и апробации, сопровождающихся широкой многосторонней публичной дискуссией.

Во-вторых, германская доктрина правового государства, основанная на философии Гегеля, хотя и претерпела значительные трансформации в послевоенный период, вовсе не утратила своего значения. Кроме того, не теряет актуальность и веберовская модель рациональной бюрократии. Поэтому принципы правового государства, его правила и процедуры, охраняемые плотным судебный контроль над государственным управлением, всегда составляли институциональный базис германской государственности. С точки зрения этих основ многие идеи NPM выглядят чужеродными, и потому воспринимались с трудом и не сразу.

В-третьих, государственная служба, построенная на принципах пожизненного найма и карьеры, в институциональном плане автономна и корпоративно замкнута. Как показывают недавние исследования, в ней по-прежнему, доминируют юристы, что объясняет устойчивость легалистского подхода к государственному управлению.

В 60-е годы в период расцвета социального государства в германской науке и политике доминировала концепция активного государства, подразумевавшая активное государственное вмешательство в экономику, масштабное планирование социально-экономического развития, внедрение механизмов оценки государственной политики. Однако, кризис 70-х годов прошлого века резко остудил реформаторский запал германских политиков. В этот период весь Запад переживал тяжелые времена. В конце 70-х началась волна NPM реформ, но в Германии к новой идеологии еще долго относились скептически. Объяснялось это, помимо вышеназванных причин, еще и относительно неплохими показателями публичного сектора ФРГ сравнительно с другими европейскими странами, а также тем, что некоторые инструменты, рекомендованные NPM подходом, такие как публично-частное партнерство, аутсорсинг и конкурентные тендеры уже давно применялись в Германии, по крайней мере, на местном уровне. Поэтому в 80-е годы прошлого века реформы шли медленно и представляли собой адаптацию к ухудшающимся финансовым условиям.

Однако, в начале 90-х происходит резкий рост внимания к NPM как со стороны науки, так и в политике. Произошло это из-за существенного сокращения бюджетов, влияния

сравнительных исследований, показавших значительное отставание Германии в темпах модернизации государственного управления, а также политика Ассоциации органов местного самоуправления ФРГ (KGSt) во главе с Герхардом Баннером. Эта организация в начале 90-х разработала свою модель NPM реформ под названием «Новая модель управления» (Neues Steuerungsmodell - NSM), которая была рекомендована местным органам власти и быстро обрела популярность.

Руководствуясь идеей превращения органов местного самоуправления в сервис-центры, организованные по принципам бизнес-менеджмента, NSM предлагала вместо традиционных иерархических структур внутриорганизационную децентрализацию, расширение автономии и ответственности в управлении ресурсами. В целях преодоления традиционного легализма и надлежащего учета экономических вопросов в управлении предлагалось внедрять механизмы сокращения издержек. Большое значение придавалось переводу задач публичной власти в «публичные продукты», которые были бы ясны и измеримы с точки зрения целей и затрат, что было важно для внедрения отчетности о достижениях и издержках в новую систему контроля. Менялась бюджетная процедура: вместо детализированных бюджетов вводились агрегированные статьи расходов, определялись ожидаемые результаты и приоритеты политики. Все это должно было повысить контроль местных советов над результативностью местных администраций.

На практике, NSM столкнулась с проблемами. Так, далеко не всегда удавалось составить полный каталог «публичных продуктов». Многие муниципалитеты предпочли более простые методики анализа себестоимости достижений. Контроль местных советов над администрацией, организованной по типу сервис-центра, тоже оказался затруднителен.

Трудности реализации NSM возродили в публичной дискуссии тему гражданского участия и публичного сотрудничества, что в дальнейшем обусловило формирование нового пост-NPM подхода к административной реформе. Несмотря на все трудности и преимущественно местный уровень имплементации, NSM стала важной вехой в истории административной реформы в Германии.

На федеральном уровне первая программа NPM реформ была разработана экспертной комиссией правительства по «тощему государству» (Schlanker Staat - Lean State) в 1995-1997 гг. и предусматривала широкий спектр мер по де бюрократизации, приватизации и сокращению государственного вмешательства.

За этой реформой в 1999 г. последовала программа «Современное правительство – современное администрирование», которая несла в себе уже новую концептуальную модель так называемого Активирующего государства (Activating or enabling state). Согласно новой модели сокращение государства уже не могло быть самодостаточным. Программа предлагала новое понимание места и роли государства в публичном управлении, соответственно, этим определялась необходимая степень государственного вмешательства. Активирующее государство выступает не как единоличный руководитель, а как медиатор и фасилитатор процессов саморегуляции общества. Помимо переосмысления роли государства, программа предусматривала такие приоритеты как повышение открытости и отзывчивости системы

публичных услуг, разнообразие публичных органов и усиление их кооперации, эффективное администрирование и управление кадрами государственной службы.

Как видно, уже в конце 90-х в Германии наблюдается отход от классического NPM подхода в направлении поиска новой модели государственного управления, в которой традиционно сильные стороны германского общества и государства могли бы стать решающим преимуществом. Вместе с тем, характерные для NPM методики и инструменты, связанные преимущественно с обеспечением эффективности и экономичности управления продолжают постепенно осваиваться и внедряться.

В странах **Скандинавии** NPM реформы наиболее ярко развернулись в социальной сфере, где в конце 70-х гг. прошлого века существовал обширный круг публичных услуг, финансируемых из государственного бюджета. Скандинавские страны всегда гордились своей моделью социального государства с его универсальными публичными услугами. Напомним, что в целом для Скандинавии характерно преимущественно социальное понимание института публичных услуг.

Для анализа NPM реформ публичных услуг в социальном государстве скандинавского типа рассмотрим опыт Дании и Швеции, стран с очень схожими институциональными условиями и политико-правовой культурой. Обе страны, оказались перед лицом непростых вызовов экономического спада 80-х, который успешно преодолели в последующее десятилетие.

В конце 70-х годов прошлого века как в Дании, так и в Швеции действовала публичная модель здравоохранения, которая подразумевает, что медицинские услуги финансируются и предоставляются государством. Различие лишь в том, что в Дании существовал институт семейных врачей, которые вели частную практику. А в Швеции такого института не было: все врачи были публичными служащими, и у пациента не было права выбора лечащего врача. В Швеции, однако, за медицинские услуги взималась незначительная плата, а в Дании – все медицинские услуги оказывались бесплатно.

В Швеции NPM реформы здравоохранения начались в 80-х с расширения финансовой автономии больниц и внедрения в практику агрегированных бюджетов. В 90-х были проведены следующие рыночные реформы: разделение поставщиков и заказчиков в публичном секторе, обеспечение пациентам свободы выбора и реформа системы первичной медицинской помощи в направлении расширения частных альтернатив. Разделение поставщиков и заказчиков заключалось в том, что представительные органы обрели право заказывать медицинские услуги разным поставщикам, которые, несмотря на свой публичный статус, вынуждены были конкурировать друг с другом. Таким образом, внутри публичного сектора создавался рынок медицинских услуг. В большинстве округов Швеции функции предоставления и заказа медицинских услуг были разделены.

С 1991 г. во всех округах Швеции пациенты получили право выбора пункта первичной медицинской помощи, и в большинстве округов – также право выбора больницы. Врачи получили право частной практики в сфере первичной медицинской помощи.

В Дании NPM реформы здравоохранения были проведены в значительно более ограниченном объеме. Делегирование финансовых полномочий и внедрение агрегированных бюджетов также имели место. Но разделение поставщиков и заказчиков медицинских услуг не стало общей практикой. И система первичной медицинской помощи тоже в целом осталась без изменений. Единственное существенное изменение – это право пациента выбрать лечебное учреждение в любом округе, но на практике оно было ограничено автономией округов и больниц в определении политики в отношении пациентов из других округов.

Для Дании и Швеции характерен широкий спектр услуг в сфере социальной помощи пожилым людям: в форме помощи на дому, домов престарелых и приютов. В обеих странах действовала децентрализованная публичная модель, согласно которой социальные услуги предоставлялись властями округов и финансировались за счет налогов.

В 1992 г. в Швеции социальная забота о престарелых была передана в компетенцию муниципалитетов, которые провели ряд рыночных реформ, в частности, разделение поставщиков и заказчиков и привлечение частных фирм в качестве подрядчиков.

В Дании сфера социальной помощи престарелым практически не была затронута рыночными реформами, за исключением нескольких случаев подряда частных фирм. Но зато социальные услуги в этой сфере остались бесплатными, в то время как в Швеции плата за такие услуги после реформ возросла.

Начальное школьное образование – сфера, в которой рассматриваемые страны имели наибольшие исторические различия. В обеих странах действовали публичные школы, финансируемые из государственного бюджета, но в Дании традиционно сильны частные школы. Они получают частичное финансирование от государства и связаны значительным государственным регулированием, но они составляют конкуренцию публичным школам.

В Дании начальное образование почти не подверглось рыночному реформированию.

В Швеции NPM реформы образования начались в 80-х годах с децентрализации: начальные школы были переданы в ведение муниципалитетов. Родители получили право выбора публичной школы для своих детей. В 1992 г. были введены ваучеры, которые давали родителям возможность выбора публичной или частной школы. Таким образом, поощрялась конкуренция между частным и публичным сектором.

Очевидно, что рыночные реформы были проведены в Швеции гораздо более масштабно, хотя по некоторым позициям они лишь создали то, что в Дании уже существовало. Поразительная открытость Швеции к рыночным реформам объясняется, по мнению некоторых исследователей, позитивной позицией социально-демократической партии и профсоюзов. Помимо создания рынков в публичном секторе, в начале 90-х на фоне экономического кризиса правительство приватизировало многие публичные корпорации. Сегодня существенная доля публичных услуг предоставляется частными поставщиками по заказу муниципальных органов или властей округов. Финансирование по-прежнему осуществляется за счет средств бюджета.

Вместе с тем, часть NPM, связанная с внедрением технологий бизнес-менеджмента, внедрялась не столь широко. На уровне центрального правительства в Швеции наиболее

распространенной методикой стало управление по задачам и производительности. Были внедрены отдельные практики финансового контроля, свойственные частному сектору.

Интересно заметить, что согласно исследованию «Последствия конкуренции», проведенному одним из авторитетных аналитических центров Швеции в 2011 г., двадцать лет спустя после рыночных реформ нет никаких свидетельств тому, что они привели к сокращению публичных издержек или повышению качества публичных услуг.

Опыт **Новой Зеландии** интересен тем, что эта страна наиболее полно реализовала комплекс NPM реформ, что дало основание говорить о новозеландской модели публичного менеджмента, в основе которой лежит публичный контракт. Новозеландский публичное управление нередко так и называют: «публичное управление посредством контракта».

NPM реформы в Новой Зеландии были начаты лейбористским правительством, пришедшим к власти в 1984 г., и включали в себя масштабную корпоратизацию и приватизацию государственных предприятий, введение контрактов с показателями производительности для высшего руководящего состава государственной службы, расширение управленческой автономии департаментов (административных ведомств), серьезные изменения в управлении финансами и отчетности, в том числе переход от отчетности по ресурсам к отчетности по результатам, функциональное размежевание и обособление внутриведомственных структур, прежде всего разделение финансирования и предоставления услуг. Иными словами, начиная с середины 80-х, публичный сектор Новой Зеландии был полностью переведен на NPM начала.

Наиболее важными законодательными мерами реформы стали Акт о государственном секторе (State Sector Act – SSA) 1988 г. и Акт о публичных финансах (Public Finance Act – PFA) 1989 г.

SSA кардинально изменил статус руководителей департаментов. Вместо постоянного назначения с ними стали заключать контракты на срок 3-5 лет с возможностью продления в зависимости от производительности. Контракт с руководителем согласуется Комиссией по государственной службе от имени соответствующего министра, назначение производится Комиссией с последующим одобрением Генерал-губернатора, а оплата зависит от исполнения контракта, за которым следит Комиссия. Контракт помимо общих требований предусматривает ключевые ожидаемые результаты.

Руководитель департамента сам формирует свой штат: он наделен автономией в подборе и расстановке кадров, что раньше входило в компетенцию Комиссии по государственной службе.

Акт о публичных финансах (PFA) создал условия для мониторинга производительности работы департаментов, произвел важные изменения в финансовом менеджменте и установил ответственность руководителя департамента за финансовое управление в вверенном ему ведомстве. Ключевым нововведением стало изменение приоритетов финансового контроля: акцент сместился с ресурсов на продукты, под которыми подразумевались, прежде всего, публичные услуги, производимые департаментом. Министр выступает в роли покупателя продуктов, а руководитель департамента – в роли поставщика. Продукты оговариваются в

соглашении о покупке, которое министр заключает с руководителем. Таким образом, их отношения оформляются контрактом на поставку публичных товаров и услуг, причем департамент отвечает только за производство заказанных продуктов, но не за конечные результаты государственной политики в данной отрасли.

В целях улучшения контроля себестоимости публичных услуг PFA ввел в публичный сектор метод финансового учета начислений вместо учета фактических денежных потоков.

С 1985 г. развернулась кампания по переводу публичного сектора на рельсы бизнес-менеджмента, которая получила название корпоратизации. Корпоратизация заключалась в изменении статуса и организации управления государственными предприятиями, которые должны были уподобиться коммерческим структурам. Впоследствии многие из них были приватизированы.

Каковы же результаты столь беспрецедентных по масштабам NPM реформ? На первый взгляд, очевидно увеличение экономичности государственного управления. С 1984 г. по 1996 г. численность публичных служащих сократилась более, чем в два раза: с 85738 до 31810. Это произошло, главным образом, благодаря корпоратизации и приватизации государственных предприятий. Государственное финансирование тоже сократилось. Но по свидетельству многих исследователей количество и качество публичных услуг не упали, а в некоторых случаях даже отмечался рост. Значит, публичный сектор смог сделать больше с меньшими ресурсами. Этот тезис был подтвержден рядом авторитетных исследований, посвященных последствиям NPM реформ.

Однако, здесь необходимо сделать ряд важных оговорок. Во-первых, показатели производительности во многих случаях достигались за счет увеличения нагрузки на персонал, т.е. более жесткого режима работы публичных служащих, а не благодаря большей эффективности управления. Во-вторых, реформы совпали по времени с бурным развитием информационно-коммуникационных технологий, которые активно внедрялись в том числе и в государственное управление. Поэтому в значительной мере рост производительности может объясняться технологической модернизацией. В-третьих, нельзя забывать и о роли министров, которые стали рассматривать эффективность и экономичность как приоритет государственной политики. Поэтому однозначно трудно приписать рост производительности только NPM реформам.

Существенным недостатком новой модели публичного управления стали большие издержки, связанные с согласованием публичных контрактов, мониторингом, контролем и оценкой их исполнения, а также чрезвычайно возросшим объемом бюрократической отчетности. По признанию многих руководителей, все эти бюрократические издержки «съели» значительную часть сэкономленных за счет реформ ресурсов. Кроме того, формализация управленческих отношений разрушила неформальные управленческие сети, за счет которых прежде решались многие вопросы, из-за чего также возникли сложности.

Непростой задачей оказалось создание номенклатуры публичных продуктов (товаров и услуг), их спецификация и оценка стоимости.

Не столь очевидной поначалу, но весьма значительной проблемой со временем стало растущее обособление чиновников, озабоченных только исполнением своего контракта, а не задачами государственной политики в целом. Это привело к проблемам координации департаментов и создало угрозу постепенного распада государственного управления на отдельные «бизнес-предприятия».

В 1993 г. Правительство Новой Зеландии инициировало реформу, направленную на усиление стратегических начал в публичном управлении. На уровне департаментов были введены так называемые «ключевые ожидаемые результаты», которые были привязаны к «стратегическим ожидаемым результатам» правительства. Реформа была направлена на реинтеграцию системы публичного управления, преодоление бюрократической раздробленности, порожденной контрактной моделью, утверждение безусловного приоритета публичных интересов и ценностей в деятельности публичного сектора. В 1997 г. были утверждены общие стандарты для руководителей публичных организаций, смысл которых состоял в расширении понимания ответственности и подотчетности публичных служащих: от детальных спецификаций публичных услуг в публичных контрактах необходимо было вернуться к публичным ценностям и лидерству. Стандарты охватывали взаимоотношения между руководителями департаментов и министрами, вопросы этики публичной службы, ответственности и подотчетности, коллективных интересов и коллегиальных отношений между руководителями департаментов. По мнению Комиссии по государственной службе, эти неосознанные ценности выходят за рамки условий, которые можно прописать в контрактах, и имеют ключевое значение для надлежащей деятельности публичной службы и правительства. Введение общих стандартов должно было возродить ценности публичной службы, на которых основано доверие общества к государству. По мнению ряда ученых, эти правительственные инициативы начала 90-х позволяют говорить о новой пост-NPM фазе реформы публичного сектора в Новой Зеландии, для которой характерен целостный стратегический подход к публичному управлению.

Опыт **Японии** контрастен новозеландскому: несмотря на рецепцию западного тренда в административной реформе NPM здесь был реализован в весьма ограниченном объеме и с японской спецификой.

NPM реформы были предложены правительством Хасимото в 1996 г. на фоне серьезного кризиса доверия административной системе после серии громких скандалов, изобличивших чиновников высшего ранга в злоупотреблениях и произволе. К тому же экономика Япония в начале 90-х переживала спад, и правительству пришлось иметь дело со значительным бюджетным дефицитом и растущим государственным долгом, который к 1995 г. составлял уже почти 45% ВВП.

Политико-экономические проблемы придали необычайную актуальность вопросу реформы публичного сектора, что создавало благоприятные возможности для внедрения инноваций. Сразу после формирования нового состава правительства Хасимото создал Совет по реформе публичного сектора, который сам и возглавил. Спустя год напряженной работы Совет опубликовал отчет, в котором была изложена программа реформы, основанной на принципах NPM. Однако, практически на уровне центральной администрации были

реализованы только два направления: оценка политики министерств и дезагрегирование структур публичного управления в целях организационного обособления функции реализации политики (агентификация).

Хотя показатели производительности применялись в Японии на местном уровне с середины 90-х, центральное правительство такими инструментами не пользовалось. Отчет Совета по реформе публичного сектора 1997 г. содержал рекомендацию усилить оценку государственной политики, как предварительную, так и последующую, для чего в каждом государственном органе предлагалось создать соответствующие аналитические структуры. Позже в 2001 г. был принят Акт об оценке политики правительства (Government Policy Evaluation Act – GPEA), написанный по американскому образцу 1993 г. (Government Performance and Results Act), который предписал всем правительственным органам провести оценку производительности с преимущественно количественными показателями и опубликовать результаты оценки. Однако, в отличие от американского прототипа японский GPEA не ввел единых стандартов оценки, а предоставил государственным органам самим определить методику оценки своей политики и провести ее силами своих специальных структурных подразделений. Т.е. механизм оценки деятельности вырабатывался самими ведомствами.

В дополнение к само-оцениванию ведомств GPEA предусматривал двухступенчатую внешнюю оценку со стороны специально уполномоченного министерства – Министерства публичного управления, внутренних дел, почты и телекоммуникаций, а также специальной правительственной Комиссии по оценке политики, в которую входили также и независимые эксперты. Однако, из-за отсутствия опыта в оценке государственной политики и компетентных кадров в Комиссии, а также ограниченных возможностей уполномоченного министерства влиять на государственное финансирование, роль внешней оценки на практике оказалась незначительной. Поэтому можно сказать, что NPM инструменты оценки производительности были применены весьма ограничено.

Агентификация, под которой понимается создание обособленных организационных структур в государственном аппарате специально для имплементации государственной политики: т.е. предоставления качественных публичных услуг населению и практического выполнения задач, поставленных правительством, представляет собой второе направление NPM реформы, реализованной в Японии. В результате реформы были созданы независимые административные учреждения (Independent Administrative Institutions – IAI), которые должны были осуществлять функции имплементации политики правительства и были юридически от него обособлены. По замыслу Хасимото реформа должна была упорядочить деятельность правительства и повысить ее эффективность за счет сокращения численности кадров государственной службы. Однако, на практике не удалось исключить служащих IAI из системы государственной службы: значительная часть персонала новых публичных организаций сохранила статус государственного служащего, а значит гарантии занятости, социальной защиты и уровня оплаты труда. По правовым соображениям ряд государственных функций были изъяты из агентификации. В итоге лишь чуть более 2% государственных служащих оказались затронуты этой реформой.

По логике NPM вновь созданные независимые публичные структуры должны были дать руководителям управленческую свободу: в частности, в определении штата, в подборе и расстановке кадров, в использовании выделенных государственных средств. Предполагалось, что в этих структурах будут широко внедряться инструменты бизнес-менеджмента: оценка производительности, контроль результатов, оплата по производительности, стимулы для персонала, а также агрегированные бюджеты и финансовый учет по начислениям, характерный для частного сектора. Однако, в ходе имплементации оказалось, что руководители не вполне могут контролировать свои кадры и распределение ресурсов из-за жесткости руководства и контроля со стороны министерств и парламента, а также гарантий оплаты труда государственных служащих, которые распространялись на значительную часть персонала IAI. Да и сами руководители новых структур на практике оказались в подавляющем большинстве бывшими чиновниками, так как открытые конкурсы проводить было некогда и в принципе было бессмысленно из-за отсутствия достойной конкуренции со стороны частного сектора. Таким образом, на практике менеджери́зм в Японии был реализован в весьма умеренном виде.

В целом отношение японской бюрократии и политического истеблишмента к NPM было негативным. Показательна характеристика Национальной кадровой службы, которая в своем аналитическом отчете в 2001 г. указывала, что, несмотря на общепризнанные достоинства NPM в повышении эффективности, он может оказывать вредное влияние на публичный сектор. В частности, из-за чрезмерного акцента на сокращении издержек культура и качество услуг в социальной сфере заметно снизились, равно как и сотрудничество заинтересованных сторон. Среди недостатков NPM были отмечены также сужение демократической подотчетности и моральный упадок государственной службы, а соответственно, рост недоверия к государству со стороны общественности.

В отличие от Японии **Республика Корея** весьма охотно подхватила модный тренд NPM реформ в конце 90-х годов прошлого века. На фоне тяжелейшего экономического кризиса, поразившего бурно развивавшиеся страны Азии в 1997 г., в Республике Корея впервые за всю послевоенную историю к власти пришла демократическая оппозиция во главе с Ким Дэчжуном, который провозгласил новый либеральный курс «параллельного развития демократии и рыночных реформ». Новая администрация формулировала свои цели в духе NPM: обеспечить публичные услуги наивысшего качества при наименьших затратах средств налогоплательщиков, кардинально повысить производительность публичного сектора на основе трех принципов: рыночный характер, производительность и ориентация на клиента. Реформы были призваны преодолеть типичные для южнокорейского государственного управления слабости: избыточную централизацию, непрозрачность, негибкость и отсутствие конкуренции. Соответственно, Ким Дэчжун ставил перед реформой следующие задачи:

1. Маленькое, но эффективное государство с рациональной функциональной структурой;
2. Государство с высокой конкуренцией государственных структур и государственных служащих;
3. Государство, ориентированное на клиента – потребителя публичных услуг.

Итак, Ким Дэчжун выступил с агрессивной программой NPM реформ, направленных на корпоратизацию, приватизацию и сокращение государственных структур.

В целях рационализации структур и функций государственного управления была предпринята масштабная реорганизация. Уже в феврале 1998 г. новое правительство сократило число министерств с 21 до 17 за счет слияния некоторых ведомств. Для мониторинга реформ была учреждена Комиссия по планированию и бюджету, которая впоследствии была преобразована в министерство. Целенаправленно и последовательно устранялись случаи дублирования функций и неэффективного управления в государственных структурах.

В середине 1998 г. все центральные государственные органы были подвергнуты управленческому анализу и консультированию, которые по заказу правительства были проведены восемью консалтинговыми фирмами, включая зарубежные.

В целях развития рыночных начал и конкуренции в публичном секторе южнокорейское правительство взяло за образец британскую модель исполнительного агентства. Идея агентификации, т.е. создания исполнительных агентств, которые бы действовали относительно независимо от правительства, предоставляя публичные услуги, ориентируясь на потребителя и используя технологии бизнес-менеджмента, была весьма популярна в тот период. В результате законодательных мер были созданы десять независимых агентств, в том числе национальные медицинские центры и станции тестирования на получение водительской лицензии. Новые органы, оставаясь публичными организациями, наделялись широкой автономией в финансовом и организационном менеджменте, а также в кадровых вопросах. Идея полного размежевания функций разработки политики и предоставления публичных услуг вызывала в Корее недопонимание. Концептуальные решения для реформы заимствовались у Новой Зеландии, где действовала модель публичного контракта между министром и руководителем исполнительного агентства.

Большое внимание было уделено дерегулированию. В начале 1998 г. при Президенте был учрежден Комитет по реформе правового регулирования, который должен был провести инвентаризацию нормативно-правовых актов и устранить избыточное регулирование. За первый год работы Комитет отменил 5326 из 11125 административных постановлений и инструкций, сократив их количество на 48%.

Существенные изменения произошли в системе поступления на государственную службу. Если ранее для конкуренции извне были открыты государственные должности низшего и среднего уровня, то теперь даже высшие государственные должности должны были замещаться на основе открытого публичного конкурса. Таким образом, правительство поощряло приток новых компетентных кадров в государственный аппарат.

В конце 1998 г. Министерство государственного управления и внутренних дел Республики Корея ввело в действие систему оплаты по результатам для всех публичных служащих. Для государственных служащих высшего состава (советников министров и генеральных директоров) были введены «ежегодные премии», которые в отличие от базовой суммы заработной платы, зависели не от выслуги и ранга, а от производительности труда и достижений по службе.

За время правления администрации Ким Дэчжуна к 2001 г. были сокращены 25955 публичных служащих, что составило 16% общей численности публичных служащих (не считая учителей публичных школ, сотрудников полиции и служащих местных органов власти). На местном уровне власти и в квазигосударственных структурах сокращения были еще больше.

Были попытки изменить культуру государственного управления, чтобы повысить качество публичных услуг. В целях перестройки на клиенто-ориентированную модель публичных услуг многие государственные органы и организации стали принимать «Хартии гражданина» по британскому образцу. Правительство поощряло конкуренцию в публичном секторе активным использованием Индекса удовлетворенности публичного потребителя в оценке производительности публичных организаций и их служащих. Однако, как отмечают корейские ученые, традиционные конфуцианские ценности осложняли использование западных моделей и инструментов в государственном управлении.

Несмотря на активное начало и быстрые успехи NPM реформы в Республике Корея быстро лишились политической и общественной поддержки. В значительной мере эта перемена объясняется противодействием корейских ученых, которых тревожило столь безоглядное заимствование западных моделей по рецептам зарубежных консультантов без должной оценки их адекватности местному культурному контексту. В корейской науке и политике развернулась дискуссия о приемлемости NPM институтов для корейского общества, которая набирала силу по мере преодоления финансового кризиса и снижения актуальности аргументов экономичности.

Следующий Президент Но Мухён, отказался от NPM доктрины и провозгласил курс на «правление в сотрудничестве» и «государство участия». Новая концепция реформ подразумевала активную позицию с обеих сторон: государства и общественности, - в решении публичных проблем. Президент Но Мухён заявлял, что его не беспокоит рост государства, коль скоро это государство работает хорошо. Надо сказать, что в период правления администрации Но Мухёна численность публичных служащих значительно выросла, перекрыв в итоге все сокращения, произведенные его предшественником.

Таким образом, Республика Корея, несмотря на первоначально активную рецепцию NPM реформ, довольно быстро перешла к сдержанной позиции в отношении маркетизации и менеджизма, обратившись к поиску альтернативных моделей развития своего публичного сектора.

В **Россию** NPM реформы пришли со значительным опозданием: лишь в середине 2000-х. До административной реформы В. Путина государственное управление в РФ функционировало на институциональной платформе постсоветского периода и страдало общими для постсоветских стран пороками переходного периода: непрозрачностью, слабой регламентацией административно-управленческого процесса, неясностью и нерациональностью функциональной структуры государственного управления, избыточностью и неэффективностью государственного вмешательства, разгулом чиновничьего произвола и коррупции.

Среди приоритетных направлений административной реформы, определенных Указом Президента РФ от 23.07.2003 г. №824 были названы:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Решение указанных задач было возложено на Правительственную комиссию по проведению административной реформы.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора - на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом - на федеральные агентства. Таким образом, было реализовано характерное для NPM подхода размежевание функций государственной политики и предоставления государственных услуг.

Правительственной комиссией по проведению административной реформы были подготовлены предложения, касающиеся оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений и предприятий, одобренные Правительством Российской Федерации. На основе анализа деятельности 18983 учреждений и 6478 предприятий, было предложено ликвидировать, реорганизовать либо приватизировать 5008 учреждений (36,4 процента) и 3353 предприятия (51,8 процента).

Концепция административной реформы, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р, определила следующие цели административной реформы:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения поставленных целей предусматривалось решение следующих задач:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Заметим, что создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг было включено в задачи административной реформы лишь в 2008 г.

Концепция предусматривала восемь основных направлений административной реформы:

1. Управление по результатам;
2. Стандартизация и регламентация государственных услуг;
3. Предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров;
4. Предоставление государственных услуг и информации о них в электронной форме;
5. Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции;
6. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;
7. Модернизация системы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти;
8. Всестороннее обеспечение административной реформы.

Основная особенность российской административной реформы заключалась в том, что она пыталась совместить рецепцию глобального тренда NPM с его ключевыми темами рыночной конкуренции, менеджеризма, маленького экономического государства и

ориентации на потребителя публичных услуг с решением задач, которые по идее эволюционно предшествуют ему, но в России в силу исторических причин не были решены. Речь идет о построении сильной рациональной бюрократии в классическом веберовском понимании. В начале 2000-х административная система РФ нуждалась не в рыночной конкуренции и повышении производительности, а в элементарной консолидации, преодолении правового хаоса и налаживании исполнительной дисциплины на всех уровнях государства. Конечно, в таких условиях невозможно было полноценно реализовать задачи, имеющие совершенно противоположную направленность. Неолиберальные принципы экономичности государственного управления, идеи менеджизма и качественных публичных услуг закономерно отступили на второй план перед лицом главного приоритета – укрепления и консолидации российской государственности.

В процессе подведения итогов реформы 2006-2010 гг. были сделаны весьма неутешительные выводы. В 2010 г. «Центром стратегических разработок» был проведен экспертный опрос по оценке результатов и проблем проведения административной реформы в РФ. Самые низкие оценки экспертов получило направление «повышение качества и доступности государственных услуг» - 1,25 балла из 4 возможных; 41% опрошенных экспертов посчитали, что государство ни на шаг не продвинулось на пути к повышению эффективности органов исполнительной власти, еще 41% ответили, что продвижение было незначительным и лишь 18% ответили, что эта проблема решена наполовину. На вопрос о реализации административной реформы в целом 58% экспертов ответили, что реформа не реализуется.

Надо сказать, что за последнее десятилетие РФ неоднократно прилагала усилия для продвижения административной реформы по исходному руслу, определенному Концепцией 2005 г. Можно отметить важные шаги, такие как принятие в 2009 г. Федерального закона №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в 2010 г. - Федерального закона №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и, наконец, Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. Однако, и сегодня административная реформа далека от завершения: ее достижения весьма низко оцениваются как научной общественностью России, так и международными структурами.

Институт публичных услуг, который не имел в России оригинальной традиции и был заимствован у западной доктрины вместе с комплексом NPM идей модернизации государственного управления при проектировании административной реформы, приобрел этатистскую траекторию развития и развивается в настоящее время преимущественно в логике административно-правовой регламентации.

Глава 4. Современные тенденции в развитии института публичных услуг

В то время, как NPM продолжал свою экспансию в развивающиеся страны, в странах Запада уже с конца 90-х годов прошлого века наблюдается постепенный отход от его основных идей. Дело в том, что практические последствия NPM реформ вызвали все больше сомнений, в том, что выстраивание публичного сектора по образцу частного действительно способно решать социальные проблемы и обеспечить ожидаемое качество публичных услуг. Практически каждое направление NPM реформ оказалось сопряжено с непредвиденными трудностями или произвело гораздо меньше пользы, чем ожидалось.

Деагрегирование публичных структур породило проблемы подотчетности, межведомственной координации и возросших издержек, связанных с налаживанием управления новыми полуавтономными структурами. Вместе с тем, выгоды от конкуренции в публичном секторе оказались не столь большими, как ожидалось. Это привело к торможению реформы или поискам других решений. В Великобритании агентификация по плану должна была охватить более 80% публичного сектора. Фактически она охватила чуть более половины, причем было немало споров о том, привело ли это к росту качества публичных услуг. В Новой Зеландии политика деагрегирования породила невиданную административную фрагментацию: при 3,5-миллионном населении в этой стране действовало более 300 центральных агентств. Распад публичного сектора на множество бизнес-предприятий заставил новозеландское правительство принимать срочные меры по консолидации государственного управления. К срочным мерам вынуждали крайне низкие показатели новозеландской экономики, которые наглядно демонстрировали ошибочность выбранного курса. В 2004 г. даже ОЭСР, известный апологет NPM реформ, отмечает в аналитическом отчете, что «распространение полуавтономных публичных структур затрудняет коллективное действие».

Как свидетельствует опыт Великобритании, размежевание функций разработки политики и предоставления услуг, институционализированное созданием публичных агентств, ведет к зашориванию публичных менеджеров в своих узковедомственных задачах и показателях производительности, при этом интересы общества и реальное качество услуг остаются без внимания. Ярким свидетельством этой проблемы стало банкротство компании Railtrack, породившее много разногласий о разумности приватизации железнодорожного транспорта.

Целесообразность маркетизации публичных услуг тоже вызвала вопросы. В Великобритании в конце 90-х выяснилось, что сама оценка стоимости медицинских процедур в больницах оказалась столь трудоемкой, что привела к значительному росту административных издержек, причем улучшения качества медицинского обслуживания не наблюдалось. Аутсорсинг в сфере здравоохранения вызывал много нареканий из-за ухудшения санитарного состояния в британских больницах. Возникали проблемы у правительства и с частными поставщиками услуг в сфере ИКТ. Ваучеры в сфере образования в Великобритании были быстро свернуты, оказавшись подвержены аферам со стороны недобросовестных частных поставщиков образовательных услуг. Единственным бесспорно позитивным примером маркетизации в Великобритании может служить реформа системы присмотра за детьми 2006 г., которая уполномочила местные власти контролировать предложение услуг на рынке, а

родителей наделила публичными средствами в виде ваучеров, пособий или налоговых льгот. Но здесь, как отмечают исследователи, наблюдаются черты пост-NPM подхода, о котором будет сказано ниже.

Оплата по результатам, которая была одним из ключевых лозунгов NPM реформ в сфере кадровой политики, оказалась осложнена техническими проблемами определения адекватных показателей производительности и более серьезными проблемами подрыва культуры государственной службы. В Великобритании, Австралии и Новой Зеландии системы оплаты по результатам породили существенные различия в оплате среди публичных служащих, но ожидаемого роста эффективности не дали. К тому же, как свидетельствует опыт Новой Зеландии, сам процесс разработки и согласования публичных контрактов с публичными служащими высшего ранга повлек значительный рост бюрократических издержек.

Исследование, проведенное в Швеции показало, что NPM порождает разнородные, конфликтные и нестабильные организационные структуры, а не единую стабильную деловую среду, которую от него ожидали.

Одно из главных нареканий в адрес NPM моделей публичного управления было то, что они снижают потенциал отдельного гражданина в решении социальных проблем. Созданные под лозунгами ориентации на клиента маркетингованные структуры публичных услуг на деле оказались еще более глухими к нуждам населения, чем их предшественники-бюрократы. Но бороться с нарушениями стало сложнее из-за усложнения самой структуры модернизированного публичного управления. Оказалось, что разветвленная сеть полуавтономных агентств, работающих в бизнес подходе, дает гражданину меньше шансов для защиты своих прав и интересов, чем централизованная бюрократия. Одержимость сокращением издержек нередко приводила к экономии на качестве в таких жизненно важных вопросах, как безопасность авиаперелетов или санитарное состояние в больницах.

Эти и другие проблемы NPM обусловили актуальность поиска новых подходов к организации публичного управления и, в частности, системы публичных услуг. Сегодня в странах Запада набирают силу новые тенденции, которые постепенно обретают концептуальную оформленность. Основными из них являются следующие:

- Реинтеграция;
- Реорганизация на основе потребностей населения;
- Электронизация.

Под реинтеграцией понимают организационные решения, направленные на преодоление административной раздробленности, порожденной NPM реформами. Реинтеграция в Великобритании наблюдается, например, в сворачивании или пересмотре агентификации. Некоторые агентства были подвергнуты слиянию или объединению в ведомственные группы. Кроме того, происходит интеграция ряда публичных услуг: например, службы занятости и выплаты пособий по безработице в системе Департамента занятости и пенсий или службы внутренних доходов и таможенной службы в национальное налоговое агентство. В Новой Зеландии с конца 90-х происходит процесс стратегической реинтеграции публичного сектора, восстановления его ценностной основы и принципов. В США после теракта

11 сентября 2001 г. был создан Департамент внутренней безопасности, который объединил в единую систему 22 федеральных агентства, не сумевших вовремя скоординировать свои действия для предотвращения угрозы общественной безопасности.

К реинтеграции относят также и возвращение публичных услуг в ведение государства. Так случилось, например, с британской компанией Railtrack, которая фактически была национализирована после банкротства в 2000 г. Сначала вместо Railtrack была учреждена некоммерческая организация правительственного подчинения, а в 2004 г. – она была официально преобразована в публичное агентство, подотчетное Департаменту транспорта.

Реорганизация на основе потребностей населения подразумевает объединение публичных услуг и соответствующих служб вокруг определенного сегмента населения, исходя из его потребностей. Хорошим примером может служить Пенсионная служба Департамента занятости и пенсий Великобритании, которая консолидировала все социальные выплаты, адресованные пожилым людям, в одной структуре.

Другой известный пример реорганизации на основе потребностей и одновременно реинтеграции – центры «одного окна» и интернет-порталы интегрированных публичных услуг. Одним из первых учреждений «одного окна» стал австралийский Centrelink, в котором были консолидированы публичные услуги, предоставляемые 20 агентствами.

Электронизация настолько существенно изменила облик современного публичного управления, что это дало основание говорить о новом этапе в истории государственного управления – эре электронного правительства. Сегодня большинство публичных услуг в развитых странах переводятся в электронный формат, равно как и многие внутриорганизационные процессы государственного управления. Создание интегрированных баз данных государственных органов в сочетании с электронной идентификацией пользователей превращают современное государственное управление в сетевую структуру, в которой дистанция между потребителем и поставщиком публичной услуги сокращается до минимума, а процесс предоставления услуги максимально ускоряется. Электронизация, по мнению ряда ученых, является не только самостоятельным трендом в развитии публичного управления, но и существенной предпосылкой для всех остальных тенденций, которые без возможностей ИКТ формировались бы значительно медленнее.

Говоря о современных тенденциях в развитии публичных услуг необходимо остановиться на концепции «публичной ценности», которая становится центральной для современного понимания этого института. Идея «публичной ценности» обретает все большую популярность, несмотря на отсутствие концептуальной ясности. Доктринальное содержание этого понятия находится в стадии формирования. Вместе с тем некоторые страны уже сделали решительные шаги в направлении правовой институционализации «публичной ценности». Например, в Великобритании в 2012 г. принят Акт о публичных услугах, в котором закреплена обязанность публичной власти учитывать последствия для экономического, социального и экологического благополучия при заключении публичных контрактов с поставщиками публичных услуг. Таким образом, на уровне правовых процедур институт публичной ценности получил официальное признание.

Ученые под публичной ценностью предлагают понимать комплекс предпочтений общества как целого, зависящий не только от прямых результатов государственной политики, но и от уровня доверия общества власти, уверенности граждан в честности и справедливости правления. При этом отмечается коллективный характер таких предпочтений, не сводимый к сумме индивидуальных выгод. Публичная ценность выявляется в ходе публичного политического процесса, причем не только в форме выборов, но и в ходе общественных консультаций и в иных формах участия общественности в принятии государственных решений. Публичная ценность, по мнению ученых, лежит в основе новой парадигмы публичного управления, которое располагает к сотрудничеству, а не к конкуренции.

Выделяют следующие основные черты публичного управления, ориентированного на публичную ценность:

- Вмешательство публичной власти в общественную жизнь оправдано лишь публичной ценностью;
- Широкий круг заинтересованных сторон имеют законные интересы и право участия в принятии публичных решений, затрагивающих публичную ценность;
- Не существует одного правильного решения для всех: правильное решение – то, которое вырабатывается в ходе консультаций заинтересованных сторон;
- Не рыночная конкуренция, а сотрудничество и коллективное изучение общественной проблемы приведут к верному решению.

Система публичных услуг, согласно доктрине публичной ценности, должна иметь трехступенчатую структуру:

1. Предоставление публичных услуг, практически приносящее публичную ценность в общественную жизнь;
2. Последствия публичных услуг для публичных интересов.
3. Легитимность, доверие и справедливость публичного правления.

Такая многомерная структура резко контрастирует с узким подходом управления по результатам, присущим NPM.

Особое внимание следует обратить на то, что «публичная ценность» выражает коллективные, или публичные предпочтения в отличие от индивидуализированного потребительского подхода NPM. Проще говоря, это то, что общество в целом считает ценным и правильным, а не отдельные потребители услуг. Таким образом, исходя из новой доктрины публичные услуги – это услуги, предоставляемые обществу в целом, а не индивидуальным потребителям.

Практический вывод для института публичных услуг заключается в том, что в ближайшие десятилетия он будет развиваться в логике сетевой кооперации и сотрудничества при широком использовании информационно-коммуникационных технологий. Таким образом, можно констатировать, что институт публичных услуг в глобальном масштабе находится в стадии перехода от NPM к сетевому электронному правлению (Digital Network Governance).

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДОКЛАДНАЯ ЗАПИСКА

«О КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ (ПУБЛИЧНЫХ) УСЛУГ В УЗБЕКИСТАНЕ».

Введение.

Государственные услуги – один из новых институтов, внедряемых в рамках политики модернизации государственного управления, проводимой руководством Узбекистана на протяжении последнего десятилетия. Сегодня модернизация государственного управления получила новый мощный импульс: по распоряжению Президента готовится целый комплекс мер, вводящих в жизнь новые публичные институты и механизмы: общественный контроль, административные процедуры, государственные услуги, электронное правительство и др. Среди них институт государственных услуг особенно актуален в силу приоритетного значения, которое руководство страны придает ему в контексте электронизации государственного управления и создания благоприятных условий для развития предпринимательства. Находясь в начальной фазе своего становления, этот институт вызывает немало вопросов у отечественных ученых и специалистов-практиков, в том числе и касательно его соотношения с другими инновационными институтами государственного управления и административного права, которые предусмотрены программой реформы. Например, в научных дискуссиях нередко поднимается вопрос о соотношении государственных услуг с административными процедурами. На практике много неясностей возникают в связи с разграничением государственных услуг и хозрасчетных услуг, оказываемых государственными органами и организациями на гражданско-правовой основе. Есть концептуальные сложности и в соотношении государственных услуг с услугами электронного правительства, которые нередко смешиваются, что приводит к разным парадоксам. Все эти вопросы требуют незамедлительного решения, учитывая высокую динамику модернизации государственного управления на современном этапе. Поэтому институт государственных услуг приходится разрабатывать одновременно в научном и прикладном планах, совмещая доктринальные приоритеты с практическими задачами государственной политики. Задача осложняется отсутствием научной доктрины данного института в Узбекистане и ее незрелым состоянием на всем пространстве постсоветской науки административного права. В такой ситуации очевидно разумным шагом будет прежде всех политических и законодательных решений по вопросам государственных услуг, провести серьезную аналитическую проработку концептуальных основ данного института. В связи с этим и предпринята настоящая разработка.

Понимание государственных услуг в Узбекистане обусловлено тем фактом, что в контексте проводимой административной реформы они появились на повестке дня в рамках такого приоритетного направления модернизации, как электронизация процессов государственного управления, в частности процессов взаимодействия административных органов и субъектов предпринимательства. В настоящее время по заданию Правительства ведется инвентаризация соответствующих функций государственного управления для последующего перевода их в электронный формат. Данная реформа призвана улучшить взаимодействие административных органов с предпринимателями и гражданами, повысить прозрачность, оперативность и эффективность администрирования, а также привнести в него

культуру обслуживания, характерную для сферы услуг. По замыслу эти меры должны создать благоприятную деловую среду в стране. Поэтому работа по инвентаризации государственных услуг в связи с задачей их электронизации, прежде всего, в рамках политики улучшения инвестиционного климата и деловой среды, выступает одним из основных факторов, определяющих сегодня содержание вновь формирующегося института государственных услуг.

Другой важный фактор – рецепция российского опыта. Оставаясь в доктринальном пространстве постсоветской науки административного права, мы не можем игнорировать концептуально-идеологического влияния российской административной реформы и ее научных оснований. Действительно, в самом подходе, избранном Правительством Узбекистана для развития государственных услуг, заметно российское влияние: по крайней мере, в том, что государственные услуги понимаются как вид государственного управления.

Важно учитывать, что для самой Российской Федерации «государственные услуги» были нововведением, внедренным в ходе заимствования западного института «публичных услуг» при разработке административной реформы в середине прошлого десятилетия. Однако, заимствуя новый институт, россияне существенно изменили его содержание, адаптировав его под жесткие условия институциональной среды российской государственности переходного периода. Таким образом, Узбекистан сегодня воспринимает институт «государственных услуг» сквозь призму трансформации, которую он претерпел в условиях реформы российского государственного управления. Этот факт убеждает нас в необходимости реконструкции исходного концептуального содержания, который данный институт нес в странах своего происхождения. Восстановление международного контекста развития института публичных услуг позволит нам сделать свой выбор максимально сознательно с учетом лучших образцов и современных тенденций мировой практики.

Наконец, концептуальная разработка должна принять во внимание наши собственные отечественные институциональные условия. Речь идет о политико-организационном контексте административной реформы, а также особенностях административно-правовой культуры и правосознания, которые обуславливают восприятие политиков, государственных служащих и общественности. В связи с этим важно учитывать состояние отечественной науки административного права, ее концептуального аппарата, тенденции и перспективы ее развития. Не секрет, что во многом наша административно-правовая наука все еще воспроизводит наследие советской науки. Однако, в ней уже есть зачатки новых публично-правовых представлений, которые могут лечь в основу научной доктрины новых институтов.

Важно понимать и то, что Узбекистан, модернизируя свою систему государственного управления, внедряет одновременно целый ряд институтов, которые в развитых демократических странах формировались на протяжении столетий, причем нередко эволюционно сменяя друг друга в качестве приоритетов административной реформы. Например, институт административных процедур пережил свой расцвет на Западе в период социального государства, а затем в конце 70-х годов прошлого века уступил место публичным услугам на повестке дня административной реформы. Сказанное не значит, что публичные услуги не развивались до того, но развивались они под сильным влиянием доктрины административно-процедурного регулирования. Впоследствии, со сменой концептуально-

идеологических ориентиров в государственном управлении институт публичных услуг вышел на первый план и приобрел много своеобразных черт. Оба института имеют свое исторически определенное место в системе государственного управления. Нам же приходится сегодня эти институты искусственно проектировать, решая по ходу вопросы их соотношения в публично-правовой действительности Узбекистана.

Таким образом, с учетом вышеизложенного, полагаем, что настоящая аналитическая докладная записка должна предложить концепцию института публичных (государственных) услуг, которая отвечала бы следующим основным требованиям:

1. Пригодность для задач государственной политики. Концепция, по крайней мере, в части прикладных рекомендаций, должна быть понятной для тех, кто будет заниматься практической реализацией мер по внедрению института государственных услуг.
2. Соответствие мировому уровню культуры публичных услуг. Концепция должна соответствовать лучшим образцам современной мировой практики организации публичных услуг.
3. Перспективность, т.е. соответствие стратегическим приоритетам развития страны. Должны быть определены место института публичных (государственных) услуг в новой системе государственного строительства, управления и публичного права Узбекистана и стратегические ориентиры его развития.

С учетом указанных требований аналитическая разработка темы предполагает подготовку трех документов: помимо настоящей аналитической докладной записки будут подготовлены сравнительно-аналитический отчет о становлении и развитии института публичных услуг за рубежом и методические рекомендации по инвентаризации государственных услуг.

Глава 1. Исторические корни и эволюция института публичных (государственных) услуг за рубежом.

Проведенное нами исследование¹ установило, что институт публичных услуг за рубежом единой научно-теоретической базы не имеет. Есть разные концептуальные подходы к организации публичных услуг, не лишённые схожих моментов и общих тенденций, но все же не составляющие пока единого научного предмета. Проще говоря, в разных странах «публичные услуги» понимают по-разному.

Институт публичных услуг совсем не молод: в странах Запада он развивается на протяжении уже более полутора веков. Сегодня термин «публичные услуги» в развитых странах считается общеупотребительным и привычным. Однако, несмотря на такую универсальность, этот термин скрывает многообразие значений и концептуальных нюансов. Британское «Public services» вовсе не то же самое, что французское «Service public». И различия здесь отнюдь не чисто филологические. В Германии понимание публичных услуг тесно связано с концепцией *Daseinvorsorge*, что можно перевести как «жизнеобеспечение» или «заботу о жизни». Свои особенности имеют «публичные услуги» в Скандинавских странах. Страны, которые выстраивали свои административные реформы путем доктринального заимствования у Запада, а это подавляющее большинство стран мира, создали институциональную палитру, соответственно преобладающим каналам рецепции.

Теоретическое описание института публичных услуг в современной науке далеко от завершенности. Единой концепции пока нет. Это можно объяснить следующими причинами.

Во-первых, становление института публичных услуг тесно связано с формированием и эволюцией современных национальных государств, а эти процессы в каждой стране протекали со своими национальными особенностями. Поэтому при всем сходстве объективного содержания «публичных услуг» в разных странах, теоретические концепции этого института существенно разнятся.

Во-вторых, вся история развития государственного управления в последние два столетия характеризуется постоянной борьбой идей, подходов и доктрин. Смена научных парадигм неизбежно трансформировала понимание публичных услуг и государственного управления в целом. А поскольку научный поиск в мире шел неравномерно и разными путями, соответственно, теоретические представления о публичных услугах складывались неодинаково.

В-третьих, парадоксально, но в силу своей общеупотребительной природы термин «публичные услуги» в принципе не требовал научного объяснения в странах, где он сложился естественно-исторически. Актуальность прояснения его концептуального содержания была обусловлена процессами глобальной и региональной интеграции, в ходе которых шел активный обмен опытом и заимствование институтов.

¹ См. Сравнительно-аналитический отчет о становлении и развитии института публичных услуг за рубежом, который прилагается к настоящей аналитической докладной записке.

Термин «публичные услуги» получил глобальное распространение в последние три десятилетия благодаря волне административных реформ в духе *Нового публичного менеджмента* (New Public Management - NPM), прокатившейся по всему миру и задавшей тон современному государственному управлению, как в развитых, так и в развивающихся странах. Несмотря на свою распространенность и всеобщепотребительность, термин «публичные услуги» до сих пор не обрел единого научного содержания и весьма слабо регламентирован правом, хотя в последнее десятилетие в мире наблюдаются национальные и региональные тенденции, направленные на восполнение этого пробела. Причем в разных регионах за этими тенденциями стоят разные движущие силы, факторы и условия, что обуславливает разнородность содержания формирующихся понятий, правовых доктрин и институтов. В немалой степени такая разнородность объясняется существенными различиями в социально-культурных истоках и политико-правовом контексте становления института публичных услуг в разных странах и регионах мира.

Например, в Великобритании, которая является признанным лидером в развитии публичных услуг, этот институт исторически формировался в ответ на растущие потребности общества в централизованном социально-коммунальном обслуживании под влиянием процессов урбанизации и индустриализации, которые активно набирали силу во второй половине 19 века. Поэтому изначальный смысл, который был заложен в этот институт, носил явно коммунальный характер.

В США под публичными услугами изначально понимали базовые коммунальные услуги населению. В 19 веке такие услуги оказывались частными компаниями, которые действовали на основании публичных договоров с муниципальными органами. В начале 20 века многие штаты стали принимать законы, которые уполномочили муниципалитеты в одностороннем порядке регулировать цены на коммунальные услуги. Впоследствии этот вопрос перешел в ведение властей штатов, где создавались специальные регулирующие органы – комиссии по коммунальному хозяйству (public utilities commissions). Таким образом, растущее административное государство расширяло свои социальные функции, беря под свой контроль традиционные и новые публичные услуги.

Становление института публичных услуг в Германии, безусловно, обусловлено общими особенностями становления германской национальной государственности, которое произошло относительно поздно, лишь в конце 19 века. Характерной чертой германского пути можно считать доминанту идеи правового государства (Rechtsstaat) в государственном строительстве, которая служила концептуальной платформой для развития всех публичных институтов, в том числе и публичных услуг. Легализм в подходе к выстраиванию публичных институтов в немалой степени объяснялся фактической монополией юристов в государственном управлении, следы которой сохраняются по сей день. Хорошей иллюстрацией германского легализма в подходе к публичным услугам может служить сам факт наличия в ФРГ отдельной судебной юрисдикции по трудовым и социальным спорам.

В Германии на становление института публичных услуг значительное влияние оказала

научная доктрина, разработанная выдающимся ученым-административистом Эрнстом Форстхоффом. В своей работе 1938 г. «Публичная администрация как субъект, предоставляющий публичные услуги», Форстхофф впервые научно обосновал концепцию государственного управления, предоставляющего услуги населению. До этого государственное управление описывалось преимущественно в логике принуждения: как властное обязывающее воздействие. Форстхофф считал заблуждением сводить проблематику административного права к вопросам правомерности государственного принуждения и защиты прав гражданина, что было характерно для либеральной правовой науки того времени. Вместо этого он предлагал сосредоточиться на новых функциях растущего административного государства, связанных с заботой о жизни людей. В основу новой доктрины государственного управления Форстхофф положил категорию «Daseinsvorsorge», что приблизительно можно перевести как «жизнеобеспечение» или «забота о существовании». По мнению ученого, забота о существовании должна включать в себя не только базовые услуги – снабжения водой, газом, электричеством, но и услуги, удовлетворяющие более «высокие» потребности: общественного транспорта, почтовой, телефонной и телеграфной связи, а также заботу о санитарно-эпидемиологической безопасности и социальную защиту населения (пожилых, инвалидов, больных, безработных). Заметим, что административно-политические функции государства, например, поддержание общественного порядка и безопасности, Форстхофф к жизнеобеспечению не относил. Соответственно, эти аспекты государственного управления он не считал возможным рассматривать как «публичные услуги». Заметим, что несмотря на развитый институт публичных услуг в Германии сам термин «публичные услуги» не имеет определенного юридического содержания и редко употребляется в официальном языке.

Для Франции термин «публичные услуги» в принципе нехарактерен. Здесь институт публичных услуг формировался под именем *service public*, что означает публичную службу на благо общества. Французская концепция публичной службы выстраивалась вокруг идеи сильного государства, призванного обеспечить осуществление идеалов общества и удовлетворение его потребностей. Назначение публичной службы – обеспечение общественного блага. Общественное благо трудно определить однозначно, но без него публичная служба и публичные услуги для французов немыслимы. Французская доктрина публичных услуг всегда придавала большое значение равенству, законности и справедливости. Во Франции публичная служба довольно рано стала регламентироваться административным правом и подлежала контролю со стороны административной юстиции во главе с Государственным советом. Французский подход к организации публичных услуг в науке называют этатистским, т.е. выстроенным вокруг государства.

Заметим, однако, что этатистский подход к публичным услугам не мешал французам делегировать функции предоставления таких услуг частным предприятиям на основе публичных договоров. Считалось, что долг муниципалитета – обеспечить предоставление публичных услуг населению, но необязательно оказывать их самостоятельно. Известно, что в конце 19 века многочисленные муниципалитеты (*commune*) во Франции часто практиковали аутсорсинг в сфере водоснабжения и санитарии, заключая контракты с частными или

публичными подрядчиками. В начале 20-го века интенсификация экономической жизни приводит к размыванию границ публичного и частного: административные органы все чаще заключали хозяйственные договора подобно частным лицам, а негосударственные организации нередко вовлекались в осуществление публичных функций, действуя подобно административным органам. В 1921 г. суд разграничил понятия публичной службы торгово-промышленного характера и «традиционную» публичную службу, которая стала называться административной публичной службой, причем социальные публичные услуги (образование, здравоохранение, социальное обеспечение) относились к категории административной публичной службы.

Публичные услуги в странах Скандинавии всегда носили характер общественного благоустройства и имели тенденцию к универсальности. Публичное управление в скандинавских странах исторически сильно децентрализовано и основано на принципе консенсуса, поэтому публичные услуги изначально были в ведении местных властей, которым широко содействовали развитые структуры гражданского общества (благотворительные организации).

Принцип универсальности публичных услуг, характерный для скандинавских стран, хорошо иллюстрируется следующим примером: в 1909 г. Норвегия первой в мире ввела систему семейного социального страхования работников, согласно которой супруг и дети работника считались автоматически застрахованными вместе с ним без дополнительных страховых взносов. Подобные системы социального страхования появились в других европейских странах лишь в 30-х годах 20 века.

Можно сказать, что становление административного государства и расширение его функций по обеспечению социально-культурных потребностей населения – это общий фактор, определивший становление института публичных услуг в странах Запада во второй половине 19 - первой половине 20 веков.

Дальнейшее развитие института публичных услуг обусловлено ростом государственного регулирования, возвышением гуманистических идеалов (в послевоенный период) и становлением так называемого «социального государства» (Welfare State). Эта тенденция доминировала во всем западном мире и достигла пика в 60-70 гг. прошлого века. Идеология социального государства усилила и развернула исходный социальный смысл института публичных услуг на Западе.

Теория публичных благ (Public goods) оказала значительное влияние на развитие института публичных услуг в этот период. У истоков этой теории стояли американские ученые, лауреаты Нобелевской премии Дж.Бьюккенен и П.Самуэльсон, а также Л.Йохансен (Швеция), Р.Масгрев (США), А.Пикок (Великобритания) и др.

По мнению ученых, публичные блага отличаются от обычных товаров следующими признаками:

- назначением – для общего блага, а не для блага отдельных лиц;
- неделимостью в потреблении;
- невозможностью исключить кого-либо из пользования этими благами по причине, например, неуплаты (non-excludability);
- способность удовлетворять потребности дополнительных потребителей без уменьшения полезности;

Важный вывод из этой теории заключался в том, что без государственного вмешательства рынок как механизм не способен обеспечить производство публичных благ в силу их коммерческой нерентабельности. В то же время производство публичных благ, в том числе в форме публичных услуг, необходимо для жизни общества и требует финансирования, как и производство обыкновенных товаров и услуг. Поэтому обеспечить публичные блага для общества может только государство. По сути, в предоставлении публичных благ и состоит назначение социального государства.

Общей доктринальной чертой развития института публичных услуг в период становления и расцвета социального государства являлась вера в неоспоримое превосходство модели публичных услуг, центрированной вокруг государства. Всеобщим убеждением было то, что наилучшим образом с предоставлением публичных услуг могут справиться профессиональные государственные служащие, организованные в единую систему государственного управления.

Такая доктрина основывалась на концептуальной базе науки публичного управления, основы которой были разработаны еще в 20-е годы прошлого века на базе веберовской модели рациональной бюрократии. Основными принципами публичного управления были следующие:

- принцип разделения труда и специализации;
- принцип единообразия организации;
- принцип единой системы руководства;
- принцип иерархии на основе делегирования власти;
- принцип подотчетности;
- принцип контроля;
- принцип профессионального штата.

Исходя из этих принципов, основное внимание уделялось функциям планирования, организации, руководства, координации, бюджетирования, кадровой политики и контроля. Совершенствование публичного управления велось в основном в плане консолидации

организационных структур и единообразной регламентации административной практики посредством административных процедур.

Традиционное публичное управление строилось на основании следующих концептуальных установок:

- Государство должно быть организовано иерархически на основе модели рациональной бюрократии;
- Чиновники должны действовать в соответствии с оптимальными правилами и процедурами, предписанными инструкциями;
- Государство должно само предоставлять публичные услуги посредством своего бюрократического аппарата;
- Администрация должна лишь исполнять инструкции, а политика и стратегия – дело политических лидеров;
- Публичное управление – особый вид деятельности, нуждающийся в политически нейтральной профессиональной бюрократии, способной равно служить любому политическому руководству;
- Чиновники должны руководствоваться публичными интересами и действовать бескорыстно;
- Государственная служба подразумевает точное соблюдение установленного порядка публичного управления без личной ответственности за результат.

Экономический кризис конца 70-х положил конец расширению участия государства в жизнеобеспечении и породил реформу государственного управления в духе NPM, которая включала в себя сокращение государственного аппарата, повышение его эффективности путем перевода на рельсы бизнес-менеджмента, а также расширение форм участия частного сектора в предоставлении публичных услуг. С этого момента начинается новый этап в развитии института публичных услуг: на первый план выходят вопросы эффективной организации и управления, публичная стандартизация качества публичных услуг и их приватизация в различных формах.

Новый подход ставил под сомнение все фундаментальные постулаты и принципы традиционного публичного управления. Так, апологеты нового учения утверждали, что государственная бюрократия, несмотря на все ее могущество, далеко не всегда хорошо работает и имеет массу существенных недостатков. Поиски оптимальной регламентации публичного управления – заблуждение, поскольку реальная практика изменчива и динамична. И вообще, предоставление публичных услуг государством не единственный возможный способ: правительство может действовать посредством субсидий, регулирования рынков и публичных контрактов, а не обязательно выступать в роли поставщика публичных услуг. Нейтральная бюрократия на деле оказывается глухой к новым потребностям общества. Соответственно, нужны эффективные механизмы демократической подотчетности. Чиновники в реальности далеки от идеалов традиционного публичного управления: они действуют не в интересах общества, а чаще всего в своих личных интересах или в интересах ведомства, в

котором служат. Наконец, задачи публичного управления требуют участия профессиональных менеджеров: недостаточно просто следовать инструкциям, нужно, чтобы кто-то взял ответственность за результат.

Таким образом, в конце 70-х гг. прошлого века идеология социального государства и характерная для нее традиционная модель публичных услуг начинают сдавать позиции новой рыночно-ориентированной доктрине NPM, которая захватывает лидерство не только в науке, но и в политике, став знаменем неолиберальных политических сил, пришедших к власти в большинстве стран Запада. Победив сначала в ведущих англосаксонских странах – Великобритании и США, NPM быстро распространился во всех развитых капиталистических странах, а затем охватил и развивающиеся страны в Азии, Африке, Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе и в итоге идеологически определил реформы на постсоветском пространстве.

В глобальном распространении NPM большую роль сыграли международные организации, такие как ПРООН, МВФ, Мировой Банк, ВТО, АБР и другие, которые активно рекомендовали развивающимся странам реформы в духе NPM. В победное шествие NPM внесли свой вклад и крупные региональные организации – ОЭСР, АТЭС, ЕС, которые целенаправленно пропагандировали и внедряли NPM в сферах своего влияния. Немало способствовали внедрению NPM и международные консалтинговые фирмы, к услугам которых прибегали правительства многих развивающихся стран при разработке национальных программ модернизации государственного управления.

Доктринальную базу NPM составили следующие концепции и принципы:

- Профессиональный прикладной менеджмент, ответственный за реализацию целей государственного управления и наделенный широкой управленческой автономией;
- Ясные прозрачные стандарты и индикаторы государственного управления (предпочтительно количественные показатели);
- Акцент контроля на результатах, а не на исходных условиях или соблюдении процедур государственного управления;
- Децентрализация и дезагрегирование структур государственного управления, деление их на компактные управляемые единицы с отдельными простыми бюджетами, внедрение корпоративных начал в государственное управление, разделение функций обеспечения и производства публичных услуг, что открывает возможности для приватизации (делегирования, аутсорсинга), четкое разграничение зон ответственности ради большей автономии структур управления;
- Конкуренция в публичном секторе как катализатор роста эффективности;
- Бизнес-стиль в управлении, заимствованный у частного сектора, в том числе отношение к гражданам как к потребителям, а к деятельности государства как к предоставлению услуг населению;
- Экономичность государственного управления, сокращение государственного аппарата и вмешательства в экономику, снижение административных издержек бизнеса, эффективное использование ресурсов.

Несмотря на разнообразие терминов, обозначавших новые подходы к реформе государственного управления, суть у них была одна: трансформация государственного аппарата по образцам, заимствованным у частного сектора, ради повышения эффективности и качества публичных услуг.

Общими чертами NPM реформ стали критика государственной бюрократии, ее необъятных размеров и управленческой неэффективности, коррумпированности и своекорыстия чиновников, призывы к приватизации, внедрению рыночных начал и бизнеса в государственное управление, ориентация на качество публичных услуг, ожидания потребителей, а также акцент на результативность и экономичность государственного управления. В значительной мере NPM основывается на презумпции превосходства рыночных механизмов над государственными. Это значило, что государственным органам следовало учиться у частных организаций эффективному управлению и перенимать их бизнес-стратегии и технологии. Считалось, что подражая бизнесу государство может добиться свойственной рынку эффективности в предоставлении услуг. По сути весь NPM подход можно свести к двум концепциям: рынка и менеджмента.

В то время, как NPM продолжал свою экспансию в развивающиеся страны, в странах Запада уже с конца 90-х годов прошлого века наблюдается постепенный отход от его основных идей. Дело в том, что практические последствия NPM реформ вызывали все больше сомнений, в том, что выстраивание публичного сектора по образцу частного действительно способно решать социальные проблемы и обеспечить ожидаемое качество публичных услуг. Практически каждое направление NPM реформ оказалось сопряжено с непредвиденными трудностями или произвело гораздо меньше пользы, чем ожидалось.

Дезагрегирование публичных структур породило проблемы подотчетности, межведомственной координации и возросших издержек, связанных с налаживанием управления новыми полуавтономными структурами. Вместе с тем, выгоды от конкуренции в публичном секторе оказались не столь большими, как ожидалось. Это привело к торможению реформы или поискам других решений.

В Новой Зеландии политика дезагрегирования породила невиданную административную фрагментацию: при 3,5-миллионном населении в этой стране действовало более 300 центральных агентств. Распад публичного сектора на множество бизнес-предприятий заставил новозеландское правительство принимать срочные меры по консолидации государственного управления. К срочным мерам вынуждали крайне низкие показатели новозеландской экономики, которые наглядно демонстрировали ошибочность выбранного курса. В 2004 г. даже ОЭСР, известный апологет NPM реформ, отмечает в аналитическом отчете, что «распространение полуавтономных публичных структур затрудняет коллективное действие».

Как свидетельствует опыт Великобритании, размежевание функций разработки политики и предоставления услуг, институционализированное созданием публичных агентств, ведет к зашориванию публичных менеджеров в своих узковедомственных задачах и показателях производительности, при этом интересы общества и реальное качество услуг

остаются без внимания. Ярким свидетельством этой проблемы стало банкротство компании Railtrack, породившее много разногласий о разумности приватизации железнодорожного транспорта.

Целесообразность маркетинга публичных услуг тоже вызывала вопросы. В Великобритании в конце 90-х выяснилось, что сама оценка стоимости медицинских процедур в больницах оказалась столь трудоемкой, что привела к значительному росту административных издержек, причем улучшения качества медицинского обслуживания не наблюдалось. Аутсорсинг в сфере здравоохранения вызывал много нареканий из-за ухудшения санитарного состояния в британских больницах. Возникали проблемы у правительства и с частными поставщиками услуг в сфере ИКТ. Ваучеры в сфере образования в Великобритании были быстро свернуты, оказавшись подвержены аферам со стороны недобросовестных частных поставщиков образовательных услуг. Единственным бесспорно позитивным примером маркетинга в Великобритании может служить реформа системы присмотра за детьми 2006 г., которая уполномочила местные власти контролировать предложение услуг на рынке, а родителей наделила публичными средствами в виде ваучеров, пособий или налоговых льгот. Но здесь, как отмечают исследователи, наблюдаются черты пост-NPM подхода, о котором будет сказано ниже.

Оплата по результатам, которая была одним из ключевых лозунгов NPM реформ в сфере кадровой политики, оказалась осложнена техническими проблемами определения адекватных показателей производительности и более серьезными проблемами подрыва культуры государственной службы. В Великобритании, Австралии и Новой Зеландии системы оплаты по результатам породили существенные различия в оплате среди публичных служащих, но ожидаемого роста эффективности не дали. К тому же, как свидетельствует опыт Новой Зеландии, сам процесс разработки и согласования публичных контрактов с публичными служащими высшего ранга повлек значительный рост бюрократических издержек.

Исследование, проведенное в Швеции показало, что NPM порождает разнородные, конфликтные и нестабильные организационные структуры, а не единую стабильную деловую среду, которую от него ожидали.

Одно из главных нареканий в адрес NPM моделей публичного управления было то, что они снижают потенциал отдельного гражданина в решении социальных проблем. Созданные под лозунгами ориентации на клиента маркетингованные структуры публичных услуг на деле оказались еще более глухими к нуждам населения, чем их предшественники-бюрократы. Но бороться с нарушениями стало сложнее из-за усложнения самой структуры модернизированного публичного управления. Оказалось, что разветвленная сеть полуавтономных агентств, работающих в бизнес подходе, дает гражданину меньше шансов для защиты своих прав и интересов, чем централизованная бюрократия. Одержимость сокращением издержек нередко приводила к экономии на качестве в таких жизненно важных вопросах, как безопасность авиаперелетов или санитарное состояние в больницах.

Эти и другие проблемы NPM обусловили актуальность поиска новых подходов к организации публичного управления и, в частности, системы публичных услуг. Сегодня в странах Запада набирают силу новые тенденции, которые постепенно обретают концептуальную оформленность. Основными из них являются следующие:

- Реинтеграция;
- Реорганизация на основе потребностей населения;
- Электронизация.

Под реинтеграцией понимают организационные решения, направленные на преодоление административной раздробленности, порожденной NPM реформами. Реинтеграция в Великобритании наблюдается, например, в сворачивании или пересмотре агентификации. Некоторые агентства были подвергнуты слиянию или объединению в ведомственные группы. Кроме того, происходит интеграция ряда публичных услуг: например, службы занятости и выплаты пособий по безработице в системе Департамента занятости и пенсий или службы внутренних доходов и таможенной службы в национальное налоговое агентство. В Новой Зеландии с конца 90-х происходит процесс стратегической реинтеграции публичного сектора, восстановления его ценностной основы и принципов. В США после теракта 11 сентября 2001 г. был создан Департамент внутренней безопасности, который объединил в единую систему 22 федеральных агентства, не сумевших вовремя скоординировать свои действия для предотвращения угрозы общественной безопасности.

К реинтеграции относят также и возвращение публичных услуг в ведение государства. Так случилось, например, с британской компанией Railtrack, которая фактически была национализирована после банкротства в 2000 г. Сначала вместо Railtrack была учреждена некоммерческая организация правительственного подчинения, а в 2004 г. – она была официально преобразована в публичное агентство, подотчетное Департаменту транспорта.

Реорганизация на основе потребностей населения подразумевает объединение публичных услуг и соответствующих служб вокруг определенного сегмента населения, исходя из его потребностей. Хорошим примером может служить Пенсионная служба Департамента занятости и пенсий Великобритании, которая консолидировала все социальные выплаты, адресованные пожилым людям, в одной структуре.

Другой известный пример реорганизации на основе потребностей и одновременно реинтеграции – центры «одного окна» и интернет-порталы интегрированных публичных услуг. Одним из первых учреждений «одного окна» стал австралийский Centrelink, в котором были консолидированы публичные услуги, предоставляемые 20 агентствами.

Электронизация настолько существенно изменила облик современного публичного управления, что это дало основание говорить о новом этапе в истории государственного управления – эре электронного правительства. Сегодня большинство публичных услуг в развитых странах переводятся в электронный формат, равно как и многие внутриорганизационные процессы государственного управления. Создание интегрированных баз данных государственных органов в сочетании с электронной идентификацией пользователей превращают современное государственное управление в сетевую структуру, в

которой дистанция между потребителем и поставщиком публичной услуги сокращается до минимума, а процесс предоставления услуги максимально ускоряется. Электронизация, по мнению ряда ученых, является не только самостоятельным трендом в развитии публичного управления, но и существенной предпосылкой для всех остальных тенденций, которые без возможностей ИКТ формировались бы значительно медленнее.

Одним из интересных последствий электронизации для института публичных услуг является расширение его прежних рамок благодаря охвату всех отраслей и сфер государственного управления, в том числе и тех, которые ранее вовсе не ассоциировались с публичными услугами. Речь идет об административно-политической области государственного управления, включающей в себя такие отрасли как государственное управление внутренними делами, обороной, иностранными делами и юстицией. Во многих зарубежных странах можно запросить информацию или подать заявление в такие административные ведомства по интернету. Теперь это разновидность публичных услуг. Аналогичное можно сказать и об электронных услугах, предоставляемых органами представительной и судебной власти.

Говоря о современных тенденциях в развитии публичных услуг необходимо остановиться на концепции «публичной ценности», которая становится центральной для современного понимания этого института. Идея «публичной ценности» обретает все большую популярность, несмотря на отсутствие концептуальной ясности. Доктринальное содержание этого понятия находится в стадии формирования. Вместе с тем некоторые страны уже сделали решительные шаги в направлении правовой институционализации «публичной ценности». Например, в Великобритании в 2012 г. принят Акт о публичных услугах, в котором закреплена обязанность публичной власти учитывать последствия для экономического, социального и экологического благополучия при заключении публичных контрактов с поставщиками публичных услуг. Таким образом, на уровне правовых процедур институт публичной ценности получил официальное признание.

Ученые под публичной ценностью предлагают понимать комплекс предпочтений общества как целого, зависящий не только от прямых результатов государственной политики, но и от уровня доверия общества власти, уверенности граждан в честности и справедливости правления. При этом отмечается коллективный характер таких предпочтений, не сводимый к сумме индивидуальных выгод. Публичная ценность выявляется в ходе публичного политического процесса, причем не только в форме выборов, но и в ходе общественных консультаций и в иных формах участия общественности в принятии государственных решений. Публичная ценность, по мнению ученых, лежит в основе новой парадигмы публичного управления, которое располагает к сотрудничеству, а не к конкуренции.

Выделяют следующие основные черты публичного управления, ориентированного на публичную ценность:

- Вмешательство публичной власти в общественную жизнь оправдано лишь публичной ценностью;
- Широкий круг заинтересованных сторон имеют законные интересы и право участия в принятии публичных решений, затрагивающих публичную ценность;

- Не существует одного правильного решения для всех: правильное решение – то, которое вырабатывается в ходе консультаций заинтересованных сторон;
- Не рыночная конкуренция, а сотрудничество и коллективное изучение общественной проблемы приведут к верному решению.

Система публичных услуг, согласно доктрине публичной ценности, должна иметь трехступенчатую структуру:

4. Предоставление публичных услуг, практически приносящее публичную ценность в общественную жизнь;
5. Последствия публичных услуг для публичных интересов.
6. Легитимность, доверие и справедливость публичного правления.

Такая многомерная структура резко контрастирует с узким подходом управления по результатам, присущим NPM.

Особое внимание следует обратить на то, что «публичная ценность» выражает коллективные, или публичные предпочтения в отличие от индивидуализированного потребительского подхода NPM. Проще говоря, это то, что общество в целом считает ценным и правильным, а не отдельные потребители услуг. Таким образом, исходя из новой доктрины публичные услуги – это услуги, предоставляемые обществу в целом, а не индивидуальным потребителям.

Практический вывод для института публичных услуг заключается в том, что в ближайшие десятилетия он будет развиваться в логике сетевой кооперации и сотрудничества при широком использовании информационно-коммуникационных технологий. Таким образом, можно констатировать, что институт публичных услуг в глобальном масштабе находится в стадии перехода от NPM к сетевому электронному правлению (Digital Network Governance).

Говоря о современных тенденциях в развитии рассматриваемого института, следует отметить работу по созданию единой концепции публичных услуг для стран Евросоюза, которая ведется Еврокомиссией с 2003 г. Терминологически основу для общеевропейской концепции публичных услуг заложил еще Римский договор 1957 г. (ныне TFEU), в котором упоминались т.н. *Services of general economic interest (SGEI)*, или «услуги общего экономического интереса». Однако, с тех пор ни в базовом, ни в производном законодательстве ЕС это понятие так и не было определено. Лишь в 2011 г. Еврокомиссия после восьми лет упорных консультаций дала следующее общее определение SGEI в своем сообщении: «SGEI – экономическая деятельность, осуществляемая в публичных интересах, которая не может быть осуществлена рынком...[на требуемых условиях] без публичного вмешательства...» Имеется в виду то, что рынок без вмешательства государства не способен произвести указанные виды услуг в соответствии с требованиями качества, безопасности и равной доступности, предписанными их публичным назначением. Надо сказать, что Еврокомиссия признала тот факт, что европейская концепция услуг общего интереса (публичных услуг) находится в стадии становления и потому этот вопрос следует оставить на усмотрение национального законодателя. В отсутствие четкого регулирования на уровне ЕС у стран-членов остается довольно широкий простор для усмотрения в определении круга

публичных услуг. Еврокомиссия ограничилась лишь некоторыми ориентирами в вопросе определения SGEI с точки зрения правомерности государственных протекционистских мер в контексте справедливой конкуренции и свободы движения услуг на территории ЕС. Таким образом, вопрос о единой европейской доктрине публичных услуг остается открытым. Сложность задачи обусловлена тем, что, как отмечают исследователи, в странах-членах ЕС существуют различия в понимании публичных услуг.

Учитывая особую роль российского опыта в формировании отечественной концепции государственных услуг, остановимся на нем отдельно. В Российской Федерации институт публичных услуг стал активно развиваться в начале 2000-х в связи с административной реформой. В Концепции административной реформы основное внимание уделялось повышению качества государственных услуг и доступности их населению. В российской науке административного права категории публичных или государственных услуг на тот момент не было. Поэтому административная реформа была выстроена в идеологии, заимствованной у западной доктрины NPM реформ.

Особенность российского подхода состояла в тотальной правовой стандартизации государственных услуг посредством издания сотен и тысяч административных регламентов. Отчасти это объясняется тем, что в РФ в отличие от стран Запада существовал огромный пробел в административно-процедурном регулировании, который предполагалось восполнить таким образом. На наш взгляд, это была серьезная ошибка, вызванная недопониманием концептуальных различий институтов административных процедур и публичных (государственных) услуг. Проще говоря, эти институты имеют разные назначения и не должны подменять друг друга.

Среди российских ученых не было единства в понимании публичных (государственных) услуг. Одни ученые считали, что государственные услуги – это услуги, оказываемые органами государственной власти лицам, которые за ними обращаются. При этом, «публичные услуги» - более широкое понятие, включающее в себя услуги, оказываемые неограниченному кругу лиц в публичных интересах. Последнее явно несет след заимствования западных представлений.

Другие исследователи предлагали к государственным услугам относить бесплатные услуги, оказываемые согласно закону уполномоченными услугодателями добровольно обратившимся заинтересованным лицам в соответствии с регламентами и стандартами государственных услуг. При этом выделяли еще «общественные услуги», к числу которых предлагали относить бесплатные для граждан услуги, адресованные всему обществу, выполняемые wybranными по конкурсу услугодателями за счет общественных фондов и в соответствии с регламентами предоставления общественных услуг. К «публичным услугам» предлагалось относить общественно значимые платные для получателей услуги, оказываемые коммерческими организациями в соответствии с официальными регламентами, цена которых регулируется государством.

Вот еще одна весьма интересная классификация публичных услуг:

- Услуги, потребность в которых вызвана частным интересом, имеющим социальную значимость. Таковым считается интерес частного лица в получении благ, которые общество признает причитающимися каждому его члену.
- Услуги, обусловленные как частным, так и публичным интересом, получение которых вменяется гражданину в обязанность. Например, обязательное среднее образование.
- Услуги, потребность в которых вызвана публичным интересом. Таковы, например, лицензирование, выдача государственных разрешений и государственная регистрация.

Официально термин «государственная услуга» был определен в 2010 году Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"²:

- **государственная услуга**, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - государственная услуга), - деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

Как видно из данного определения, российский законодатель предпочел этатистскую (государственническую) позицию в понимании публичных услуг. С принятием закона, однако, научная дискуссия о публичных услугах в РФ не утихла.

² Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>

Глава 2. Исходные условия и стратегические ориентиры разработки концепции публичных (государственных) услуг для Узбекистана.

Сравнительное исследование концептуальных основ института публичных услуг за рубежом убеждает в необходимости разработки собственного категориально-понятийного аппарата для реформы данного института в Узбекистане. Учитывая глубокую обусловленность института публичных услуг характером национальной государственности и доминирующей публично-правовой доктриной в той или иной стране, полагаем, что прямое заимствование зарубежных институциональных решений будет нецелесообразным, возможно даже вредным для наших национальных интересов. Тем более, что научная доктрина публичных услуг в глобальном масштабе находится в стадии становления.

В разработке собственной концепции и доктрины публичных (государственных) услуг мы, безусловно, должны отталкиваться от институциональных условий отечественной системы государственного управления. Реформа должна органично встроиться в существующую институциональную среду, так чтобы он мог нормально функционировать.

Каковы же эти условия? В силу исторических особенностей формирования новой независимой государственности в Узбекистане для нас более естественно и привычно выстраивать все публичные институты вокруг государства, исходя из его задач и функций, а не отталкиваясь от потребностей отдельного потребителя публичных услуг, как, например, в Великобритании. В таком этатистском подходе есть свои плюсы и минусы. С одной стороны, социальный характер нашего государства располагает к развитию публичных (государственных) услуг, по крайней мере, социальной направленности, с другой – восприятие государства как услугодателя в принципе несвойственно нашей правовой культуре и правосознанию. Здесь нужно быть осторожным в заимствовании образцов зарубежной культуры. Вполне возможно и желательно развивать государственное управление предоставляющего характера, но едва ли стоит заходить слишком далеко в маркетингизации и коммерциализации государственных услуг. Государственное управление должно сохранить свое особое назначение и место в публичном пространстве общественной жизнедеятельности. Размытие границ государственной ответственности в наших условиях приведет скорее к росту произвола и коррупции, а не к повышению управленческой эффективности. Для института публичных (государственных) услуг в Узбекистане модель государства-благостроителя, радеющего об общем благе, на наш взгляд, гораздо более адекватна, нежели модель государства-услугодателя, действующего подобно сервис-центру³. Практический вывод таков: отечественная доктрина публичных (государственных) услуг должна сохранить за государством центральную роль в рассматриваемом институте, не переоценивая роли рыночных структур и механизмов.

С другой стороны, уже 15 лет в Узбекистане ведется административная реформа, направленная на либерализацию государственного управления, сокращение государственного вмешательства в экономику, а также сокращение самого государственного аппарата и численности его кадров. В приоритетах и направлениях административной реформы весьма заметны идеологические установки NPM, преломленные сквозь призму опыта России и наших

³ Полагаем, что французская концепция публичной службы (service public) нам гораздо ближе и понятнее, чем британская концепция публичных услуг (public services).

соседей по региону. Сегодня эти тенденции набирают силу: внедряются институты управления по результатам, государственно-частного партнерства, аутсорсинга и т.д. Кроме того, сокращение государственного присутствия идет и по линии передачи государственных функций структурам гражданского общества: органам самоуправления граждан и некоторым негосударственным некоммерческим организациям. Несмотря на умеренный характер таких инноваций и по-прежнему сильную централизацию в принятии государственно-управленческих решений, концепция публичных (государственных) услуг не может не учитывать тенденцию роста участия негосударственных субъектов в осуществлении государственного управления. Такое явление весьма трудно описать в доктринальных рамках советской концепции государственного управления, которая, как известно, не предполагала ничего частного. Здесь необходимы теоретические представления публичного права, которое в Узбекистане еще предстоит внедрить в правовую культуру.

Большинство действующих специалистов государственных органов и практикующих юристов изучали административное право в советское время или в переходный период. Поскольку понятийный аппарат и научная доктрина административного права за это время принципиально не менялись, можно уверенно заключить, что восприятие нового института на практике будет сильно обусловлено советской доктриной государственного управления и сложившейся за годы независимости административной практикой. С подобными ограничениями существующей правовой культуры уже приходилось сталкиваться в работе, например, над законом об административных процедурах. Сказанное означает, что новая концепция публичных (государственных) услуг должна быть понятной с точки зрения постсоветской культуры государственного управления, которая основана преимущественно на научно-теоретической базе советского административного права с наслоениями, привнесенными сложившейся в переходный период административной практикой.

Существенный недостаток советской научной доктрины административного права с точки зрения внедрения рассматриваемого института заключается в том, что она строилась в логике административного принуждения граждан к соблюдению установленного государством порядка. Другие аспекты государственного управления, такие как защита прав частного лица или деятельность предоставляющего характера в научном плане были слабо разработаны. Соответственно, такие институты как административные процедуры или государственные услуги просто не имели научной основы для развития. Внедрение новых институтов неизбежно потребует переосмысления доктринальных основ науки административного права. Отсутствие современной доктрины административного права и засилие безнадежно устаревших представлений о государственном управлении в сознании большинства государственных служащих сильно затрудняет полноценное развитие института публичных (государственных) услуг в нашей стране.

Заметим, что некоторые ключевые понятия административного права, такие как, например, «органы государственного управления» за годы независимости существенно изменили свое содержание. После известных указов Президента 2003 г.⁴ это понятие включает

⁴ Речь идет об Указах Президента №УП-3358 от 09.12.2003 и №УП-3366 от 22.12.2003 г., определивших системы органов государственного и хозяйственного управления.

в себя лишь определенный перечень центральных административных ведомств, но не все органы, предназначенные для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности государства, как было прежде. Так, органы исполнительной власти на местах теперь не относятся к числу органов государственного управления. Значит, при разработке дефиниций для института публичных (государственных) услуг этого базового понятия уже будет недостаточно, особенно если учесть, что функции государственного управления сегодня нередко осуществляются негосударственными структурами. Термин «административные органы», предложенный в ходе работы над проектом Закона «Об административных процедурах», еще не получил законодательного закрепления и известен пока лишь ученым и узкому кругу специалистов-практиков. Такая ситуация создает сложности в определении предмета публичных (государственных) услуг. Сложность в подборе терминов обусловлена еще и тем, что в отличие от административных процедур, предмет которых ограничен внешневластным распоряжением административных органов, государственные услуги в существенной части вообще не сопряжены с применением государственной власти. Например, деятельность государственных предприятий или организаций может признаваться государственными услугами, не являясь при этом исполнительно-распорядительной деятельностью. Значение имеет тот факт, что услуги предоставляются такими субъектами от лица государства и служат реализации публичного назначения и функций государственного управления, т.е. носят *публичный* характер.

Здесь проходит тонкая грань, отделяющая публичные (государственные) услуги от частной хозяйственной деятельности государственных предприятий, которая у нас пока четко не определена ни в законодательстве, ни в науке. Принципиальное отличие заключается в вопросе, признается ли за той или иной деятельностью по оказанию услуг публичное значение или нет. Например, в нашей стране публичное значение очевидно придается образованию и поэтому услуги государственных образовательных учреждений следует признавать государственными услугами. То же можно сказать об услугах государственных медицинских учреждений, но едва ли подобное можно утверждать об услугах государственного такси, которое по идее должно участвовать в рыночной конкуренции на равных с частными поставщиками таких же услуг.

Очевидно, что здесь нам приходится выйти за привычный круг понятий советского административного права, но иначе разграничить эти близкие по форме явления невозможно. Такие ограничения правовой культуры придется сознательно преодолевать, причем административно-правовая наука должна сыграть в этом ведущую роль.

В дополнение к сказанному, заметим, что в современной действительности государственные органы помимо выполнения своих прямых публичных задач и функций могут участвовать и в гражданско-правовых отношениях, в частности, при осуществлении хозяйственной деятельности для пополнения своих внебюджетных фондов или при совершении рядовых закупок для собственных оперативных нужд, не имеющих государственного значения. Ясно, что к государственным услугам такую деятельность гражданско-правового характера относить не следует, потому что она не выражает публичного назначения государственного управления, не несет в себе его функций и носит сугубо частный

характер. Лишь те действия, которые выражают назначение и функции государственного управления могут относиться к государственным услугам. И снова ощущается острая необходимость в новых категориях публичного права.

Вспомним также и о контексте направления реформы, в рамках которого осуществляется внедрение института государственных услуг в Узбекистане. Электронизация процессов государственного управления, прежде всего, в части взаимодействия с субъектами предпринимательства, создает риск, с одной стороны, слишком узкого понимания института государственных услуг: лишь как электронного режима администрирования, - с другой стороны, - неоправданного расширения предмета государственных услуг за счет внедрения ИКТ в обширный круг общественных отношений, выходящих далеко за пределы сферы исполнительно-распорядительной деятельности: например, в случае электронизации отдельных функций в деятельности органов суда или парламента. В целом достаточно велик риск подмены понятий: публичные (государственные) услуги могут быть ошибочно отождествлены с услугами электронного правительства, что может осложнить в дальнейшем развитие обоих инновационных институтов.

В связи с этим следует сделать два важных концептуальных замечания. Во-первых, возможности информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в модернизации процессов государственной деятельности намного шире, чем предмет государственных услуг и даже государственное управление в целом. Деятельность представительных органов власти и суда тоже открывает большие возможности для совершенствования и модернизации при помощи ИКТ. Полноценно эти возможности могут быть раскрыты в рамках института *электронного правительства*. В этом контексте государственные услуги – это лишь одно из направлений предстоящей масштабной электронизации деятельности государства. Ошибочно будет принимать за государственные услуги все, что подлежит электронизации.

Полагаем, что соображения эффективности правового регулирования и адекватности мировой культуре публичного управления требуют сохранения концептуальной идентичности института государственных услуг. Все же этот институт, сформировавшийся за рубежом, исторически не включал в себя функций представительной и судебной власти. По этой причине, а также в силу того, что многие элементы данного института малосовместимы с задачами и функциями представительной власти и правосудия, считаем целесообразным ограничить предмет государственных услуг сферой государственного управления. Деятельность органов представительной власти и правосудия, даже несмотря на внешнее сходство отдельных функций с государственными услугами, целесообразно рассматривать и регламентировать отдельно, не смешивая с институтом государственных услуг. Вместе с тем, сходство правового режима для аналогичных благоприятных действий во всех сферах государственной деятельности вполне логично и оправдано.

Во-вторых, государственные услуги как институт отнюдь не исчерпываются электронным «интерфейсом» взаимодействия с гражданами и предпринимателями. У этого института свои глубокие корни и оригинальное место в системе публичного права современного государства. Поэтому развивать доктрину и понятийный аппарат государственных услуг необходимо исходя из оснований, намного более глубоких, чем предполагаются в рамках политики

электронизации процессов администрирования. Сведение государственных услуг к электронным услугам существенно обедняет потенциал данного института. Считаем, что публичные (государственные) услуги должны развиваться как самостоятельный институт в едином русле становления нового публичного права Узбекистана.

Другой важнейший фактор разработки концепции публичных (государственных) услуг – это стратегические ориентиры. Какое место данный институт должен занять в новой модернизированной системе государственного управления и какую роль он призван сыграть в достижении стратегических целей развития страны? На что следует ориентироваться в развитии института публичных (государственных) услуг в Узбекистане?

Дальнейшая демократизация системы государственной власти и управления подразумевает усиление подотчетности государственного управления. Этой цели служат институты ответственного правительства, парламентского и общественного контроля, на развитие которых была направлена конституционная реформа 2014 г. В настоящее время ведется работа по имплементации недавних конституционных поправок в новых актах законодательства. Эти институты конституционного права призваны содействовать реализации главного принципа современного публичного управления – главенства общего блага. Государственное управление в современном обществе должно служить общему благу, руководствоваться публичными интересами, которые определены демократическим путем. Данный тезис на самом деле подразумевает серьезный сдвиг в самом концептуальном фундаменте государственного управления: от вседвляющего и самодостаточного государственного управления мы постепенно переходим к публичному управлению, в котором государство, хотя и сохраняет за собой ведущую роль, уже не обладает монополией на решение публичных вопросов. Публичное управление – это управление в интересах общества, а не государства. Государство в этой логике выступает средством, а не целью. А гражданское общество – полноправным партнером государства в решении публичных вопросов. Таким образом, подлинная демократическая подотчетность – это соответствие государственного управления публичным интересам и ожиданиям.

В основе новой доктрины публичного управления лежит ключевое для любого демократического общества и вполне адекватное в отечественном контексте понятие – «общее благо», вокруг которого разворачивается вся проблематика государственного управления и административного права. Ключевая роль понятия «общее благо» состоит в том, что оно открывает в общественном сознании *публичное пространство*, т.е. пространство, в котором открыто обсуждаются и решаются вопросы общего блага. Причем очень важно, что вопросы эти решаются всеми полноправными членами общества, а не только государством. Последний тезис возможен только в рамках категории «публичное – частное». Вне ее общее благо автоматически становится прерогативой государства, а, следовательно, заложником государственного механизма со всеми его недостатками. Такова механика общественного сознания. Новая категория задает новую парадигму отношений государства и гражданина. Гражданин в этой парадигме выступает не только как лицо, обязанное к соблюдению публичных правил, но, прежде всего, как свободный субъект, ограниченный в своей свободе лишь законом, как учредитель и конечный бенефициар

государственного механизма и его партнер в решении вопросов общего блага. Т.е. социальных позиций и степеней свободы у человека здесь намного больше, чем в парадигме монопольного вседвоящего государственного управления, которая доминировала в прежнюю эпоху.

Новый подход заставляет по-новому взглянуть на вопрос соотношения государственных и частных интересов. Теперь нельзя исходить из самообоснованного характера государственной власти, произвольно устанавливающей свои правила, но приходится решать вопрос определения справедливой *меры* реализации публичного интереса и публичной воли⁵ в общественной жизнедеятельности. У государственного управления появляется концептуальный контекст, в рамках которого можно его оценивать и изменять к лучшему. Справедливая мера становится главным критерием, универсальным мериллом в сфере государственного управления. Как действия государственных органов, так и действия гражданина можно критически оценить с точки зрения справедливой меры общего блага. Определение справедливой меры требует совершенно нового методологического инструментария и теоретических представлений. Новая парадигма кардинально меняет сущность административного права. Если в парадигме государственного управления, административное право подчиняет регулируемые общественные отношения властным предписаниям государства, то в парадигме публичного управления оно определяет *меру* реализации публичного интереса и воли в этих отношениях.

Такая глубинная трансформация не произойдет сразу, но важно понимать тенденцию и видеть стратегическую цель пути. В этом контексте институт публичных услуг видится как проводник новой культуры публичного управления, в котором государство служит обществу, радеет об общем благе и созидает общественное благополучие. В принципе эта идея была заложена в институт публичных услуг с самого его начала. Поэтому развитие института публичных услуг в принципе должно способствовать становлению новой культуры публичного управления. Здесь необходимо сделать оговорку относительно NPM подхода. Большинство исследователей указывают на то, что NPM работает в противоположном направлении: он ослабляет демократическую подотчетность и разрушает идею служения общему благу в сознании государственных служащих, замещая ее показателями эффективности. Это убеждает в том, что NPM реформы, направленные на привнесение в государственное управление рыночных начал и бизнес-менеджмента должны проводиться умеренно и осторожно и играть лишь вспомогательную роль, при безусловном главенстве институтов публичного управления, работающих на развитие демократической подотчетности, таких как, например, институт публичной ценности.

Другой важный аспект демократизации – расширение участия общественности в публичном управлении. Децентрализация государственной власти и управления, в том числе в форме передачи отдельных функций государственного управления структурам гражданского общества, а также развитие институтов общественного контроля и открытости деятельности

⁵ Более подробно категориально-понятийный аппарат публичного права рассмотрен в книге *И.А. Хамедов, Л.Б. Хван, И.М. Цай* Административное право Республики Узбекистан: Общая часть: Учебник. – Ташкент: Konsauditinform-Nashr, 2012.

органов государственной власти и управления – все это направления расширения участия заинтересованной общественности в публичном управлении. Расширение публичного диалога и сотрудничества в решении вопросов общего блага – это общая тенденция в развитии публичного управления в развитых странах на современном этапе. Институт публичных услуг на Западе также развивается в русле этой тенденции. Ученые сегодня говорят о новом этапе в развитии этого института – эре сетевого электронного правления (Digital Network Governance), имея в виду развитие форм общественного участия в развитии публичных услуг через электронные сети. Современное публичное управление – это гораздо больше консультации заинтересованных сторон при координации со стороны государства относительно наилучшего с точки зрения общего блага решения того или иного публичного вопроса, нежели директивное администрирование государства, характерное для государственного управления прежней эпохи. В свете сказанного ясно, что институт публичных услуг в лучших современных образцах – это проводник колаборативного публичного управления, т.е. культуры публичного сотрудничества в интересах общего блага. Таким образом, для Узбекистана наиболее полезно заимствовать у Запада практики и технологии публичного диалога и сотрудничества в организации публичных услуг. Именно эти новейшие элементы рассматриваемого института выглядят наиболее перспективными для нас.

В центре нового публичного управления Узбекистана наряду с демократическим правовым государством и сильным гражданским обществом должен стоять человек. Внимание к человеку, его правам и свободам, создание условий для реализации его потенциала в соответствии с его предпочтениями и выбором жизненного пути – вот, что отличает современное публичное управление от прежнего государственного управления. Институт административных процедур и административной юстиции призваны надежно защитить гражданина и предпринимателя от нарушений их прав со стороны административных органов. Но одной правовой защищенности недостаточно. Необходимо изменить само отношение административных органов к частному лицу. В решении этой задачи институт публичных услуг призван сыграть ключевую роль. В самом его названии заложен смысл, привносящий в нашу государственно-управленческую действительность культуру обслуживания. Речь в данном случае идет не о переводе государственного управления на рыночные начала, а о том, что компетентные органы, осуществляющие государственное управление, обязаны выработать такую культуру обращения с заинтересованными лицами (гражданами и предпринимателями), которая соответствовала бы идеалам уважения достоинства человека и заботы о его интересах. Как минимум, взаимодействие с административными органами должно стать удобным, оперативным и необременительным для граждан и предпринимателей, что и предполагает современный институт публичных услуг.

Таким образом, институт публичных (государственных) услуг призван способствовать формированию в отечественной системе государственного управления следующих новых качеств:

- Культуры служения общему благу;
- Культуры публичного диалога и сотрудничества в решении публичных вопросов;

- Культуры обслуживания граждан и предпринимателей.

Эти качества соответствуют приоритетам национального развития, современной культуре публичного управления в развитых странах и могут служить стратегическими ориентирами в развитии института публичных (государственных) услуг в Узбекистане.

Глава 3. Рекомендации по разработке концепции института публичных (государственных) услуг для Узбекистана.

Проведенный сравнительный анализ исторических истоков и эволюции института публичных услуг за рубежом, оценка исходных институциональных условий и определение стратегических ориентиров развития данного института в Узбекистане убеждают в целесообразности системного подхода к разработке его концепции. Концепция должна совместить в себе конструктивные требования, обусловленные стратегическими ориентирами, прикладной пригодностью и адекватностью современной мировой практике.

С учетом всех этих требований полагаем, что базовым понятием института должно стать понятие «публичные услуги», которое следует выстраивать в новом публично-правовом подходе. Понятие публичных услуг должно заложить платформу для развития всего понятийного аппарата рассматриваемого института. Из понятия публичных услуг мы выведем понятие «государственных услуг», которое будет затем адаптировано к решению практических задач по инвентаризации государственных услуг.

Заметим, что в отечественной науке уже сделаны первые шаги к созданию собственной публично-правовой теории. Так, в 2012 г. УМЭД был издан учебник «Административное право Республики Узбекистан: Общая часть», в котором административисты Узбекистана изложили основные категории отечественного публичного права. Были введены в научный оборот понятия «публичное – частное», «публичный интерес», «публичная воля», «публичная власть» и «мера публичной власти». Эта научная база позволяет сегодня выстраивать новые концепции институтов публичного права, в том числе и института публичных услуг. Позитивное отношение руководства страны к инициативе создания отечественной науки публичного права позволяет надеяться на успех подобных разработок.

Разрабатывая новые понятия, мы учли основные зарубежные доктрины и постарались снять их содержание. Вместе с тем, мы считаем правильным ориентироваться на отечественные политико- и организационно-правовые условия и потребности в правовом регулировании.

Основные понятия.

Итак, мы предлагаем следующее определение базового понятия:

Публичные услуги – это услуги, предоставление которых в силу их публичного значения (т.е. значения для общего блага) или публичной природы должно находиться в ведении публичной власти и подлежать единообразной публичной регламентации.

Отличительные признаки публичных услуг:

1. **Публичное значение или публичная природа.** Это услуги (т.е. действия в пользу заинтересованных лиц), которые в обществе официально признаются значимыми для общего блага, т.е. имеющими значение с точки зрения публичных интересов, носящими публичный характер, предназначенными служить общему благу, либо являются публичными по самой

своей природе⁶. Публичная природа подразумевает невозможность надлежащего предоставления их частными структурами без вмешательства публичной власти.

2. **Ведение публичной власти.** Это значит, что публичная власть несет ответственность перед обществом за предоставление таких услуг в соответствии с публичными интересами. Следовательно, они должны быть отнесены к компетенции соответствующих публичных органов (организаций) действующим законодательством. Как правило, публичные интересы предполагают качество, доступность, своевременность и оперативность, справедливость и эффективность оказания услуг. В силу придаваемого им публичного значения или их публичной природы публичные услуги должны предоставляться непосредственно органами публичной власти или под их контролем уполномоченными непубличными структурами (полностью или частично). Важно подчеркнуть, что публичные услуги всегда остаются в ведении публичной власти, независимо от порядка и способов организации их предоставления. Участие частного сектора в предоставлении публичных услуг носит инструментальный характер, не меняя политико-правового характера таких услуг.

3. **Необходимость в единообразной публичной регламентации.** В силу своего публичного значения публичные услуги должны быть стандартизированы как в отношении порядка их предоставления, так и в отношении качества. Публичная регламентация может носить как правовой, так и управленческий характер. Важно подчеркнуть, что *публичная* регламентация, в отличие от внутриорганизационной, адресована получателям услуг и обществу в целом. Публичная регламентация призвана обеспечить единые стандарты качества и доступности публичных услуг в масштабах общества, а также прозрачность их предоставления, осведомленность потребителей и надлежащую подотчетность публичной власти.

Публичные услуги в зависимости от масштаба публичной власти могут быть государственными (на уровне центральной власти или на местах) и муниципальными (т.е. на уровне органов самоуправления граждан). Речь здесь идет о том, в чьем ведении (в чьей компетенции) такие услуги находятся, а не о том, какими субъектами они практически предоставляются.

Исходя из базового понятия, **государственные услуги**⁷ – это (публичные) услуги, предоставление которых в силу их публичного значения или природы должно находиться в ведении *государственной* власти и подлежать единообразной публичной регламентации со стороны *государства*.

⁶ См. признаки публичных благ в сравнительно-аналитическом обзоре

⁷ Для прикладных целей мы разработали альтернативное понятие государственных услуг, сформулированное преимущественно языком советской науки административного права. Это понятие с пояснениями и примерами изложено в методических рекомендациях по инвентаризации государственных услуг, которые разрабатывались в дополнение к концептуальной аналитической разработке.

Государственные услуги – это вид публичных услуг и вообще услуг. (Поэтому слово «публичные» взято в скобки). Обращаем внимание на то, что как «услуги» можно рассматривать лишь те действия, которые в принципе совершаются *в пользу* заинтересованных лиц, т.е. носят предоставляющий характер. Следовательно, государственные услуги возможны лишь в контексте *позитивного* государственного управления, направленного на предоставление адресату прав, преимуществ или благ. Очевидно, что управленческие действия неблагоприятного для адресата характера (например, производство по делам об административных правонарушениях, административный надзор и т.п.) или связанные с разбором правовых споров рассматривать как услуги бессмысленно. Подчеркнем, что речь идет не о фактическом исходе дела для адресата (т.е. улучшилось положение гражданина или ухудшилось), а о природе и характере самих управленческих действий, их управленческом назначении. Например, юрисдикционную деятельность административных органов по рассмотрению жалоб граждан, несмотря на то, что в ней тоже могут быть элементы обслуживания, и она может завершиться благоприятным для адресата решением, не стоит трактовать как государственную услугу. Особенности правовой природы этой деятельности требуют иных подходов к ее организации.

Следует иметь в виду, что с точки зрения теории разделения властей предоставляющий характер присущ в принципе только исполнительной власти. Представительная и судебная ветви власти имеют иное публичное назначение в обществе. Соответственно, о государственных услугах корректно говорить лишь применительно к государственному управлению (исполнительно-распорядительной деятельности), в то время как законотворчество и правосудие описывать в таких терминах нелепо. Хотя в деятельности и представительных и судебных органов есть отдельные элементы и функции аналогичные государственному управлению, подведение их под общий правовой режим института государственных услуг едва ли оправдано из-за узости предмета и концептуальной малосовместимости данного института с конституционно-правовым статусом указанных органов власти. Практически имеет больше смысла регламентировать такие элементы отдельно с учетом специфики правового статуса и деятельности этих органов власти. По схожей логике не целесообразно подводить под режим государственных услуг деятельность Президента (его аппарата и подведомственных ему структур), прокуратуры и Службы безопасности. Специфика правового статуса и компетенции указанных государственных органов оставляет мало возможностей для применения института государственных услуг. Компетенция Кабинета Министров также почти не содержит функций предоставляющего характера, и в принципе по своему статусу Правительство не должно само заниматься администрированием в отношении частных лиц, за исключением решения политически значимых вопросов, что вряд ли стоит трактовать как услуги. Поэтому, несмотря на то, что Кабинет Министров занимается государственным управлением, институт государственных услуг распространять на него нецелесообразно.

Важно подчеркнуть, что в определении государственных услуг значение имеет *отнесение тех или иных услуг к компетенции государственных органов*: центральных органов государственной власти и управления, административных ведомств или органов государственной власти на местах, - а не то, кто практически их оказывает потребителям.

Нужно учитывать возможность государственно-частного партнерства, делегирования некоторых функций частным структурам или государственного заказа частным исполнителям. Такая гибкость в организации предоставления государственных услуг – требование времени. Но в любом случае, если услуга признается государственной, она остается в ведении государства, т.е. государство несет публичную ответственность (политическую и публично-правовую) за ее предоставление. В этом суть государственных услуг. В связи с этим, полагаем, что приватизация государственных услуг должна означать тот факт, что они перестают признаваться государственными и переходят в сферу частных вопросов. Такой подход заставляет более строго подходить к вопросам приватизации в государственном секторе, что, на наш взгляд, отвечает нашим национальным интересам, и избежать размывания границ подотчетности публичной власти.

В то же время следует помнить о наличии в деятельности компетентных органов и организаций, осуществляющих государственное управление частно-правового компонента, о котором мы упоминали выше, а также предоставление многих видов публично значимых услуг государственными предприятиями, учреждениями и организациями, которые сами государственное управление не осуществляют и, кроме того, могут также заниматься и обыкновенной частной хозяйственной деятельностью. Критерием отличия государственных услуг от частных видов деятельности является *публичное значение*. Разумеется, это не естественно-научный, а политический вопрос⁸. В демократическом государстве окончательное слово в определении круга вопросов публичного значения принадлежит законодателю. Иными словами, если закон признает за некоторыми видами услуг публичное значение и в силу этого относит их к ведению государства (в лице соответствующих компетентных органов и организаций), то такие услуги должны признаваться государственными и начинаться правовому режиму института государственных услуг. Все остальные виды услуг, независимо от того, оказывает их публичный или частный субъект, будут считаться частными и регулироваться частным правом.

Публичная регламентация со стороны государства подразумевает не просто общие правовые условия, которые существуют для любых услуг, но государственную стандартизацию порядка предоставления и качества государственных услуг. Значит, такие услуги должны предоставляться в установленном порядке и в соответствии с едиными требованиями к их качеству.

Виды государственных услуг.

Вопрос категоризации государственных услуг нуждается в серьезной научной разработке. Сейчас можно предложить лишь некоторые классификации, которые помогут сориентироваться в предмете рассматриваемого института.

По форме участия государства можно различить:

- Прямые (первичные) государственные услуги. Это те, которые оказываются непосредственно государственными органами.

⁸ Во многих странах границы публичного и частного неоднократно менялись в результате национализации и приватизации.

- Производные государственные услуги. Это услуги, которые государство предоставляет посредством государственных предприятий, учреждений, организаций или негосударственных организаций согласно законодательству или на основании публичных договоров (государственно-частное партнерство или государственный заказ частным структурам).

Прямые государственные услуги, как правило, подразумевают использование государственно-властных полномочий. Поэтому они и предоставляются непосредственно компетентными органами государства. Производные государственные услуги, как правило, не предполагают применения государственно-властных полномочий, но в силу своего публичного значения предоставляются от лица государства и остаются в его ведении.

По содержанию можно различить:

- Хозяйственные государственные услуги;
- Социальные государственные услуги;
- Административные услуги.

По объекту услуги:

- Информационные – по поводу информации;
- Материальные – по поводу материальных благ;
- Нематериальные – по поводу нематериальных благ;
- Организационно-правовые – по поводу публичного порядка (прав, преимуществ, юридически значимых документов).

По способу взаимодействия с потребителем:

- Непосредственные;
- Электронные.

По критерию оплаты:

- Платные;
- Бесплатные.

Известны также способы классификации по критерию простоты и сложности (т.е. составленности из ряда простых административных действий), по источникам финансирования услуги и т.д.

Государственные услуги и административные процедуры

Учитывая тесную взаимосвязь государственных услуг с административными процедурами, необходимо прояснить вопрос концептуального соотношения двух институтов. Исходя из предложенного понятия государственных услуг, ясно, что они никак не исключают и не заменяют административные процедуры. Государственные услуги – это по сути правовой режим осуществления публично значимых действий предоставляющего характера в сфере государственного управления. Административные процедуры – это тоже правовой режим в сфере государственного управления, но касающийся только администрирования, т.е. внешневластной деятельности административных органов по разрешению административных

дел, причем как благоприятного, так и неблагоприятного для адресата характера, а также в порядке административного обжалования. Значит, совпадение предметов двух институтов имеет место лишь в предоставляющей деятельности административных органов в отношении частных лиц. Иными словами, в тех случаях, когда государственные услуги оказываются *административными органами*⁹ с использованием властных полномочий, они должны осуществляться с соблюдением административных процедур. В иных случаях вопрос соотношения не возникает. Заметим, что неблагоприятное администрирование и юрисдикционная деятельность административных органов должны осуществляться по административной процедуре, но уже вне правового режима государственных услуг.

Заключение

Проведенное исследование свидетельствует о большом созидательном потенциале института публичных (государственных) услуг и его особом значении для административной реформы в Узбекистане. Наряду с разрабатываемыми и внедряемыми институтами административных процедур, государственной службы, открытости деятельности государственных органов, электронного правительства и др., институт публичных (государственных) услуг должен стать важным конструктивным элементом новой системы публичного управления, которая постепенно формируется сегодня благодаря политике модернизации действующих механизмов государственного управления.

Сравнительно-правовой анализ исторических истоков и эволюции института публичных услуг за рубежом убеждает в том, что этот институт нельзя сводить к электронизации государственного управления в интересах улучшения деловой среды. У публичных (государственных) услуг есть свое оригинальное назначение и место в системе публичного права и управления современного общества.

Стратегическое значение института публичных (государственных) услуг для Узбекистана заключается в том, что он способствует формированию новой культуры публичного управления, для которой характерны публичное сотрудничество государства, бизнеса и гражданского общества в интересах общего блага и внимательное заботливое отношение к человеку, его интересам и предпочтениям. Такая управленческая культура соответствует приоритетам национального развития, определенным руководством страны и современному уровню развития публичного управления в мире.

Внедрение рассматриваемого института требует системного подхода, который согласует требования, обусловленные существующими в стране институциональными условиями, стратегическими ориентирами и адекватностью в контексте мирового опыта, в концепции публичных (государственных) услуг для Узбекистана. Предложенные в настоящей аналитической докладной записке концептуальные рекомендации вместе с методическими рекомендациями по инвентаризации государственных услуг и сравнительным анализом института публичных услуг за рубежом составляют концептуальную платформу для дальнейших научных, аналитических и практико-методических разработок по данной теме.

⁹ Подробнее о понятии «административные органы» см. *И.А. Хамедов, Л.Б. Хван, И.М. Цай* Административное право Республики Узбекистан: Общая часть: Учебник. – Ташкент: Konsauditinform-Nashr, 2012. - С. 138-143.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА ДЛЯ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УЗБЕКИСТАНЕ.

Государственные услуги – новый институт, внедряемый в систему государственного управления Узбекистана. Находясь в начальной фазе своего становления, этот институт вызывает сегодня немало вопросов как у специалистов-практиков, так и у научно-академической общественности. Учитывая высокую динамику развития этого института, приходится разрабатывать его одновременно в научном и прикладном планах, совмещая доктринальные приоритеты с практическими задачами государственной политики.

В контексте административной реформы государственные услуги появились на повестке дня в рамках приоритетного направления модернизации государственного управления – электронизации процессов взаимодействия административных органов и субъектов предпринимательства. Правительство планирует провести инвентаризацию соответствующих функций государственного управления, которые отвечали бы признакам государственных услуг, для последующего перевода таких функций в электронный формат. Данная инициатива призвана улучшить взаимодействие административных органов с предпринимателями и гражданами, повысить прозрачность, оперативность и эффективность администрирования, а также привнести в него культуру обслуживания, характерную для сферы услуг. По замыслу эти меры должны создать благоприятную деловую среду в стране. Действительно, государственное управление в его наиболее остро осязаемых для населения и бизнеса аспектах может быть существенно улучшено посредством института государственных услуг. Государственные услуги, особенно предоставляемые в электронном виде, – это визитная карточка современного государства, по которой можно судить об инвестиционном климате и деловой среде в стране. Поэтому данное направление по праву считается одним из приоритетных в административной реформе.

Следует, однако, сделать ряд важных концептуальных замечаний в связи с этим контекстом. Во-первых, возможности ИКТ в модернизации процессов государственной деятельности намного шире, чем предмет государственных услуг и даже государственное управление в целом. Деятельность представительных органов власти и суда тоже открывает большие возможности для совершенствования и модернизации при помощи ИКТ. Полноценно эти возможности могут быть раскрыты в рамках института *электронного правительства*. В связи с этим, государственные услуги – это лишь одно из направлений предстоящей полномасштабной электронизации деятельности государства. Поэтому ошибочно будет принимать за государственные услуги все, что подлежит электронизации. Полагаем, что соображения эффективности правового регулирования требуют сохранения концептуальной идентичности института государственных услуг. Все же этот институт исторически не включал в себя функций представительной и судебной власти. Поэтому считаем верным включать в понятие государственных услуг только соответствующую деятельность компетентных органов и организаций *в сфере государственного управления*, причем не всю, а лишь ту, которая направлена на организационно не подчиненных им *физических или юридических лиц* и носит *предоставляющий* характер. Деятельность компетентных органов представительной власти и правосудия, даже несмотря на внешнее сходство отдельных функций с государственными

услугами, целесообразно рассматривать и регламентировать отдельно, не смешивая с институтом государственных услуг. Вместе с тем, сходство правового режима для аналогичных благоприятных действий во всех сферах государственной деятельности вполне логично и оправдано.

Во-вторых, государственные услуги как институт отнюдь не исчерпываются электронным «интерфейсом» взаимодействия с гражданами и предпринимателями. У этого института свои глубокие корни и оригинальное место в системе публичного права современного государства. Поэтому развивать доктрину и понятийный аппарат государственных услуг необходимо исходя из оснований, намного более глубоких, чем предполагаются в рамках политики электронизации процессов администрирования. Считаем, что государственные услуги должны развиваться на базе более широкого института *публичных услуг* в едином русле становления нового публичного права Узбекистана.

В-третьих, развивая институт государственных услуг, необходимо учитывать институциональные ограничения государственной политики, в том числе особенности правосознания и правовой культуры кадров административных органов, которым предстоит решать практические задачи воплощения нового института в жизнь.

Учитывая вышеизложенное, мы разработали специальное рабочее понятие для инвентаризации государственных услуг. Это понятие основано на новых доктринальных разработках в публично-правовом подходе (на доктрине публичных услуг), но его дефиниции сформулированы преимущественно привычным для отечественных юристов языком постсоветской науки административного права. Для большей ясности дефиниция будет сопровождаться пояснениями и примерами.

Итак, **государственные услуги** – это действия (решения) предоставляющего характера, выражающие публичное назначение и функции государственного управления и совершаемые от лица государства компетентными органами и организациями (*органами государственного управления, органами хозяйственного управления, органами исполнительной власти на местах, подведомственными им или напрямую Правительству предприятиями, учреждениями, организациями, а также органами самоуправления граждан и иными негосударственными организациями, выполняющими отдельные государственные функции согласно законодательству или осуществляющими деятельность, которой официально придается государственное значение*) в отношении конкретных заинтересованных лиц (физических или юридических), в интересах этих лиц или ради соблюдения установленного законодательством публичного порядка, в форме предоставления информации, материальных или нематериальных благ, прав и преимуществ, а также юридически значимых документов.

Признаки государственных услуг:

- Действия (решения), носящие *предоставляющий* характер. Услуги - это действия¹⁰, направленные на *предоставление* информации, материальных и

¹⁰ Этим они отличаются от товаров, ценность которых не привязана к деятельности по их производству.

нематериальных благ, прав и преимуществ адресату (получателю услуг). Это действия, совершаемые в *пользу* адресата. Как правило, они совершаются по заявлению или запросу заинтересованного лица (гражданина, предпринимателя), но в предусмотренных законодательством случаях – по инициативе компетентного органа по долгу службы (например, в отношении малолетних или недееспособных лиц, пострадавших от ДТП, инвалидов и престарелых, а также в случаях обязательного опубликования информации о деятельности компетентных органов и т.д.);

- Государственные услуги – это действия, имеющие *конкретный* адресат, т.е. действия *индивидуального* характера. Даже если адресат множественный (группа лиц), услуга – это всегда индивидуально-конкретный акт предоставления определенных благ конкретному лицу (лицам). Этим государственные услуги отличаются от нормотворческой деятельности, в результате которой устанавливается абстрактная норма.
- Выражающие *публичное назначение и функции государственного управления*. Государственное управление – вид государственной деятельности, публичное назначение которой состоит в обеспечении исполнения закона и практической реализации государственной политики. По-другому, в науке этот вид государственной деятельности называется *исполнительно-распорядительной деятельностью*. Данный признак означает, что другие виды государственной деятельности (законотворчество и правосудие) и, соответственно, деятельность представительных и судебных органов власти к государственным услугам не относятся.
- Кроме того, надо учитывать, что государственные органы помимо выполнения своих прямых публичных задач и функций могут участвовать и в гражданско-правовых отношениях, в частности, при осуществлении хозяйственной деятельности для пополнения своих внебюджетных фондов или при совершении рядовых закупок для собственных оперативных нужд, не имеющих государственного значения. *К государственным услугам такую деятельность гражданско-правового характера относить не следует*, потому что такие виды деятельности не выражают публичное назначение государственного управления, не несут в себе его функций и носят сугубо частный характер. Лишь те действия, которые выражают назначение и функции государственного управления могут относиться к государственным услугам. Важно заметить, что в практике есть случаи, когда государственно-значимые виды деятельности, такие как образование, здравоохранение или социальная защита, осуществляются не наделенными публичной властью государственными предприятиями, учреждениями и организациями, а также когда отдельные государственные функции выполняются негосударственными органами и организациями (органами самоуправления граждан или некоторыми ННО). В обоих случаях принято считать, что указанные субъекты осуществляют государственно-управленческую деятельность, хотя и в весьма ограниченном объеме. Таким

образом, существенной чертой государственных услуг является их *публичный характер*. А это подразумевает, что все они совершаются *от лица государства*. Этот признак охватывает все государственно-властные (исполнительно-распорядительные) действия компетентных структур, а также деятельность, не носящую властного характера, но реализующую определенные государственные задачи и функции (в рамках государственной социальной, образовательной, здравоохранительной, санитарной и иной политики). При этом исключается хозяйственная деятельность государственных предприятий и организаций, носящая частный, коммерческий, характер и не имеющая государственного значения. При возникновении неустрашимых сомнений в вопросе разграничения государственных услуг от частных следует руководствоваться указаниями Правительства. Решение о публичном характере тех или иных видов деятельности – это, конечно, прерогатива законодателя, а в рамках закона – это вопрос, который должен решаться Правительством.

- Компетентными органами и организациями¹¹. В качестве таковых в Узбекистане могут выступать:
 - органы государственного управления;
 - органы хозяйственного управления;
 - органы исполнительной власти на местах;
 - подведомственные вышеперечисленным органам или напрямую Правительству Узбекистана предприятия, учреждения, организации;
 - а также органами самоуправления граждан и иными негосударственными организациями, выполняющими отдельные государственные функции, согласно законодательству, или осуществляющими деятельность, которой официально придается государственное значение.
- В отношении заинтересованных лиц (физических или юридических). Это значит, что к государственным услугам относятся *только внешние действия*, адресованные частным лицам, а не внутренним структурам, собственному персоналу или подведомственным организациям. Соответственно, получателями государственных услуг могут выступать физические или юридические лица¹², а также группы таких лиц (множественный адресат – например, инициативная группа). Публичные субъекты, например, государственные органы, по определению не могут выступать получателями государственных услуг. Их взаимодействие осуществляется в ином порядке: в порядке административного содействия, межведомственной координации, в конституционном порядке взаимодействия ветвей власти¹³.

¹¹ Ясно, что речь идет только об органах, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность или отдельные ее функции, но не об органах представительной власти или правосудия.

¹² В случае предоставления услуги филиалу или представительству получателем юридически выступает соответствующая головная организация, обладающая статусом юридического лица.

¹³ По той же логике не могут выступать получателями государственных услуг международные публичные организации и органы иностранных государств.

- В интересах заинтересованных лиц или ради соблюдения установленного законодательством порядка. Государственные услуги, в отличие от частных, нередко предоставляются *в силу установленного публичного порядка*, а не по личному предпочтению гражданина или предпринимателя. Например, выдача лицензии или государственная регистрация предприятия осуществляются в принципе не в индивидуальных интересах получателя услуги, а в публичных интересах в соответствии с установленным законодательством публичным порядком. Однако, этот факт не меняет предоставляющего характера таких действий;
- В форме предоставления информации, материальных или нематериальных благ, прав и преимуществ, а также юридически значимых документов. Этот признак не является отличительным, но расширяет информативность данного определения. Заметим, что возможны государственные услуги сложного или комплексного характера, предоставляющие получателю ряд благ, преимуществ, пакет документов или представляющие собой комплекс взаимосвязанных предоставляющих действий. Например, при регистрации предприятия постановка на учет в налоговых органах, органах статистики и другие сопряженные учетно-регистрационные действия производятся автоматически без дополнительного обращения. Программа мер социальной защиты престарелых может предусматривать комплекс услуг, оказываемых соответствующему адресату.

Не относятся к государственным услугам:

1. Исполнительно-распорядительная деятельность вышеперечисленных компетентных органов и организаций¹⁴ *неблагоприятного* для адресата характера. Все действия и решения, носящие неблагоприятный для адресата характер необходимо исключить из круга государственных услуг и осуществлять на иной организационно-правовой базе (здесь будут действовать *только* административные процедуры, но не режим, установленный для государственных услуг!). Например, выдача лицензии должна считаться государственной услугой и предоставляться не только по установленной административной процедуре, но и с соблюдением стандартов государственных услуг, а прекращение действия лицензии по инициативе административного органа – неблагоприятная для адресата мера – государственной услугой признаваться не может и должно осуществляться только по соответствующей административной процедуре. Заметим, что отказ в выдаче лицензии тоже является неблагоприятной мерой, поэтому в этом случае должна действовать административная процедура, а правовой режим государственных услуг перестает действовать. Обжалование решения об отказе в выдаче лицензии в

¹⁴ И соответственно деятельность иных компетентных органов, которые в определении не перечислены. Исключаются органы представительной власти и правосудия. Хотя это не означает, что их деятельность не стоит электронизировать. В определенной мере это возможно и желательно, но правовой режим государственных услуг здесь не подходит. Характер деятельности требует иного концептуального подхода.

вышестоящий административный орган будет считаться уже правовым спором и относиться к юрисдикционному государственному управлению.

2. Юрисдикционная деятельность вышеперечисленных и прочих компетентных органов и организаций, т.е. деятельность по рассмотрению жалоб и разрешению правовых споров, а также применению административных взысканий и иных мер административного принуждения. Заметим, что деятельность государственных правозащитных структур (Минюста, Национального центра по правам человека, Омбудсмана), по своему назначению относится к юрисдикционной деятельности и поэтому, несмотря на благоприятный для адресата характер, к государственным услугам не относится, за исключением, возможно, предоставления информации.
3. Нормотворческая деятельность: издание нормативно-правовых актов и внутренних нормативных актов. Участие заинтересованной общественности в подготовке нормативно-правовых актов относится к правовому режиму открытости деятельности органов государственной власти и управления и не должно относиться к государственным услугам.
4. Рассмотрение предложений граждан в силу того, что оно не носит предоставляющего характера, а относится к формам участия граждан в государственном управлении.
5. Внутриорганизационная деятельность или организационно-управленческая деятельность, направленная на подчиненных или подведомственных лиц. Повышение квалификации кадров административного ведомства – это пример внутриорганизационного управления. Инструктирование вузов со стороны Минвуза – это пример управления подведомственными организациями. Такие виды государственного управления к государственным услугам не относятся. Дисциплинарное производство в административных органах, равно как и большая часть управления кадрами государственной службы в сфере государственного управления относится к внутриорганизационной деятельности и не подпадает под признаки государственных услуг. Увольнение с государственной службы должно производиться с соблюдением административной процедуры, но оно не относится к государственным услугам в силу своего в принципе неблагоприятного для адресата характера. Лишь прием на государственную службу подпадает под признаки государственных услуг и, следовательно, должен отвечать их стандартам.
6. Контрольно-надзорная деятельность компетентных органов и организаций в сфере государственного управления. Заметим, что налоговая и иная обязательная отчетность, предусмотренная законодательством для субъектов предпринимательства, относится к контрольно-надзорной деятельности государства и не носит предоставляющего характера. Соответственно, действия компетентных органов по приему и обработке отчетности не должны считаться государственными услугами. Однако, предоставление возможности сдать отчетность в электронной форме может считаться услугой, предоставляемой со стороны государства для удобства предпринимателя. Полагаем, что электронные услуги должны развиваться в рамках другого института – электронного

правительства, предмет которого охватывает всю деятельность государства в аспектах, связанных с электронизацией. Во избежание путаницы рекомендуем относить такие электронные услуги к более широкому понятию «публичных услуг».

7. Оперативно-розыскная деятельность, дознание, следственные и иные действия, связанные с применением государственного принуждения.
8. Хозяйственная деятельность указанных компетентных органов и организаций, не имеющая государственного значения, носящая частный коммерческий характер и предназначенная для формирования их собственных внебюджетных фондов. Такая деятельность по юридической природе является частно-правовой и должна отличаться от платных государственных услуг, в которых реализуются государственные функции, а плата играет лишь компенсационную роль¹⁵.
9. Деятельность следующих субъектов:
 - a. Президента Республики Узбекистан и подчиненных ему структур¹⁶;
 - b. Олий Мажлиса Республики Узбекистан и местных органов представительной власти;
 - c. Кабинета Министров Республики Узбекистан¹⁷;
 - d. Прокуратуры¹⁸;
 - e. Судебных органов.

¹⁵ Напротив, хозяйственная деятельность государственных предприятий и организаций по предоставлению услуг, подпадающая под признаки «государственных услуг», т.е. если она имеет государственное значение и совершается от лица государства, т.е. в этой деятельности реализуются государственные задачи и функции, должна включаться в число государственных услуг.

¹⁶ Уникальность конституционно-правового статуса Президента в нашей стране предполагает отдельные правовые стандарты деятельности для всех органов, входящих в систему его аппарата.

¹⁷ Кабинет Министров по своей компетенции не должен сам предоставлять государственные услуги. У него иной статус и место в системе государственной власти и управления. Поэтому считаем нецелесообразным распространять правовой режим госуслуг на деятельность Правительства, несмотря на то, что отдельные функции этого органа могут быть аналогичны тем, которые осуществляют другие органы исполнительной власти.

¹⁸ Компетенция прокуратуры носит надзорный характер, поэтому деятельность ее органов нецелесообразно включать в предмет государственных услуг.







КОНТАКТЫ ПРОЕКТА

*Проект «Продвижение электронного правительства
для улучшения качества предоставления государственных услуг»*

ул. Ойбек 30, Ташкент 100015 Узбекистан

Тел: +(998 71) 252-62-39

www.egovernment.uz

www.facebook.com/egovernmentuz

Бунёд Авлиёкулов, руководитель проекта

bunyod.avliyokulov@undp.org