

Аванесян Новелла Эдуардовна
Магистрант
Институт государственной службы и управления
Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(РАНХиГС)

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В
КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация: За последние десятилетия в нашей стране были проведены реформы государственного сектора, иногда при ослабленной, или, наоборот, при усиленной роли государства. Мировая практика характеризуется постепенным переходом от административной модели предоставления государственных (муниципальных) услуг к более децентрализованной, при которой получатели услуг оказывают значительное влияние на организацию процесса предоставления таких услуг и управление ими. Конечно, для успешного осуществления таких изменений следует учитывать определенные особенности между странами. Насколько деятельность учреждений в России, оказывающих государственные (муниципальные) услуги населению, соответствует новой парадигме, мы попытаемся оценить в данной статье. Для этого с использованием методов анализа, синтеза, наблюдения и описания были проанализированы подходы к предоставлению государственных (муниципальных) услуг в России и мире, предложены четыре этапа использования веб-сайтов организаций для взаимодействия с заинтересованными сторонами, уточнен термин маркетинга в государственном секторе, разработан опрос был проведен организациями.

Результаты исследований в этой области могут быть использованы для подготовки предложений по дальнейшему развитию деятельности государственных (муниципальных) организаций в Российской Федерации, в т.ч. для повышения их конкурентоспособности, эффективности и действенности. Они будут полезны заинтересованным законодателям, соответствующим органам власти, учредителям, руководителям и специалистам организаций, оказывающих государственные (муниципальные) услуги в Российской Федерации в соответствии с Законом № 83-ФЗ.

Ключевые слова: *Государственные (муниципальные) услуги, новое государственное управление, государственная (муниципальная) задача, менеджмент.*

Avanesyan Novella

STATE AND MUNICIPAL SERVICES IN THE CONTEXT OF PUBLIC SECTOR REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: *Over the past decades, reforms of the public sector have been carried out in our country, sometimes with a weakened, or, on the contrary, with a strengthened role of the state. World practice is characterized by a gradual transition from the administrative model of the provision of state (municipal) services to a more decentralized one, in which the recipients of services have significant influence in organizing the process of providing such services and managing them. Of course, certain characteristics between countries should be taken into account in order to successfully implement such changes. To what extent the activities of institutions in Russia that provide state (municipal) services to the population correspond to the new paradigm, it is attempt to try to evaluate in this article. For this, using the methods of analysis, synthesis, observation and description, approaches to the provision of state (municipal) services in Russia and*

the world were analyzed, four stages of using the websites of organizations for interacting with stakeholders were proposed, the term of marketing in the public sector was clarified, a survey was conducted organizations. The results of research in this area can be used to prepare proposals for the further development of the activities of state (municipal) organizations in the Russian Federation, incl. to improve their competitiveness, efficiency and effectiveness. They will be useful to interested legislators, relevant authorities, founders, managers and specialists of organizations that provide state (municipal) services in the Russian Federation under Law No. 83-FZ.

Keywords: *State (municipal) services, New Public Management, state (municipal) task, managemen.*

Как отметил Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию, зачастую люди лучше знают, что, зачем и как нужно изменить там, где они живут и работают. Действительно, если государство обеспечивает население теми благами, которые не пользуются спросом, то возникает вопрос о целесообразности такого направления расходования бюджетных средств. Как известно, государственная политика, представляющая собой процесс воздействия государства на различные подсистемы общества, является составной частью деятельности государства, направленной на выявление и решение социальных проблем, достижение определенных целей, и реализуется от макро- до микроуровня, в том числе с привлечением инициативных групп граждан [1]. То есть последние имеют возможность определенным образом влиять на органы власти.

Предоставление услуг также является одной из функций государства, выделенной в 80-е годы прошлого века с появлением отношения к государству как к бизнес-структуре, оказывающей услуги населению и организациям [14]. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственная (муниципальная) услуга (работа) - это такие услуги или

работы, которые оказываются (выполняются) органами власти, учреждениями и другими юридическими лицами. Это значит, что оказывать такие услуги могут как некоммерческие, так и коммерческие организации. Органы власти в соответствии с федеральным законом № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предоставляющие услуги через многофункциональные центры или в электронной форме, являющиеся юридически значимыми, реализуют возложенные на них функции. Учреждения, предоставляющие услуги в соответствии с Федеральным законом № 83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», также решают вопросы, связанные с полномочиями соответствующего учредителя, но их услуги отличаются. Например, это образовательные услуги. В первом случае государственные (муниципальные) услуги содержатся в специальном реестре, а во втором - в перечнях. Чтобы избежать путаницы, напомним различия между этими двумя видами услуг в Российской Федерации.

Полномочия государственных или муниципальных органов власти РФ в определенных сферах реализуются путем создания автономных, бюджетных и казенных учреждений, которые с разной степенью самостоятельности предоставляют соответственно государственные и муниципальные услуги, а последние имеют право осуществлять государственные (муниципальные) функции. Организационная форма в виде бюджетного учреждения в России, по-видимому, является одной из самых распространенных, поскольку не имеет ограничений по видам деятельности. Возникает вопрос, каким образом получатели таких услуг могут определить, какие услуги оказывать учреждению и, соответственно, наиболее полно удовлетворить спрос.

Существует несколько подходов к организации предоставления общественных услуг: интегрированный подход, рыночный подход, подход совместного производства и подход сообщества [13].

1) Интегрированный подход предполагает наличие иерархического механизма равномерного распределения услуг и присущ административной парадигме и представлению о государстве как о единой системе, вертикально объединяющей разработку, планирование, предоставление и оценку общественных услуг. При этом государство имеет практически абсолютный приоритет в предоставлении общественных услуг, а потребителям отводится лишь незначительная, пассивная роль их получателей и возможность их предопределения. Видимо, в нашей стране долгое время именно такой подход к государству и распределению услуг был доминирующим.

2) Рыночный подход. Рынок, конкуренция и договорные отношения являются важными инструментами при использовании рыночного подхода. Государство определяет, какие результаты оно ожидает получить, а производят их другие юридические лица, не только государственные организации. Некоторые управленческие технологии, заимствованные из коммерческого сектора, в данном случае более предпочтительны при оказании государственных услуг. Для повышения их эффективности и результативности используются измерение показателей эффективности, оценка и контроль результатов. Реформа государственного сектора в нашей стране за последние 20 лет скорее соответствует именно этому подходу, связанному с реализацией концепции так называемого нового государственного менеджмента, для которого характерны децентрализация, передача государственных услуг на аутсорсинг, ориентация на результат, оптимизация штата, повышение эффективности и подотчетности решений руководителей [11]. Популярность этой концепции процветала с конца 1980-х до конца 1990-х годов. Однако к началу 2000-х годов пришло понимание, что реальность сложнее и многообразнее, чем предполагала концепция NPM. Ученые обратили внимание на различные направления реформ на национальном, региональном и местном уровнях, а также на растущее расхождение в целях государственного сектора и непредсказуемость реформ.

[15]. В те же годы были реализованы программы так называемого «Вашингтонского консенсуса», впоследствии почти половина из которых была признана неэффективной. Для них было характерно рассмотрение экономического роста как главной цели развития, за которой будет развиваться все остальное. При этом предлагалось сосредоточиться на частном секторе как основной движущей силе роста, поскольку государственные организации воспринимались как недостаточно эффективные. Эти реформы также проводились без должного учета различий между богатыми и бедными странами [9].

3) Подход к предоставлению государственных услуг, который называется подходом совместного производства и характеризует период пост-НПМ, характеризуется идеей, что государственные услуги организованы совершенно иначе, чем в негосударственных структурах, и неверно применять теории и практики, используемые непосредственно для предоставления государственных услуг в частном секторе экономики. Различные участники копродуктивного подхода с разными представлениями, собственными стратегиями и целями являются взаимозависимыми и путем переговоров друг с другом совместно определяют цели и результаты предоставления тех или иных государственных услуг. Последние, в свою очередь, во многом зависят от качества взаимодействия между органами власти, участвующими в организации и предоставлении услуг, поставщиками услуг, конечными потребителями, экспертами и обществом. При этом государству по-прежнему отводится роль сетевого лидера, который поддерживает, поощряет, мотивирует и активизирует взаимодействие различных участников процесса предоставления услуг и не является сторонним наблюдателем. Получатели услуг, в отличие от интегрированного подхода, имеют возможность, как уже упоминалось, быть сопроизводителями или партнерами, что, как считается, способствует более активному вовлечению жителей населенных пунктов в предоставление нужных им услуг и повышению удовлетворенности.

4) **Общинный подход:** управление предоставлением общественных услуг осуществляется посредством самоорганизации граждан, что подчеркивает независимость общества. Некоторые авторы приравнивают общественный контроль к высшему уровню участия в реализации общественных услуг [13]. Государство не рассматривается как лучший производитель общественных услуг по сравнению с самими потребителями. Однако в то же время оно остается поставщиком важнейших ресурсов, необходимых для производства, и благодаря этому имеет возможность по-прежнему влиять на самоорганизованных граждан. Роль государства в этом процессе характеризуется как фасилитатора, который помогает устранить барьеры, препятствующие распространению практики самоорганизации, предоставляет необходимые ресурсы, в том числе финансовые. Таким образом, горизонтальное взаимодействие между властями и жителями в производстве услуг является важным. Отличие данного подхода к организации и предоставлению услуг от предыдущего заключается в том, что в последнем случае активная роль в проактивной самоорганизации отводится государству, а в первом - жителям, которые сами иницируют, планируют, управляют процессом предоставления услуг.

Любопытно, что ООН и международные финансовые институты для определения правильной организации реформ используют концепцию «Good Governance», появление которой относят к концу 90-х годов прошлого века, сочетающую в себе характеристики как NPM, так и Post-NPM. Считается также, что эти концепции являются «зонтичными» понятиями, вобравшими в себя различные аспекты реформ. Надлежащее управление характеризуется партисипативным управлением, приверженностью соблюдению требований, подотчетностью, прозрачностью, ответственностью, эффективностью и результативностью, верховенством закона [10].

Эти подходы к предоставлению государственных услуг имеют как положительные, так и отрицательные характеристики. Например, подход № 1

критикуют за игнорирование индивидуального характера государственных услуг, за неэффективное распределение услуг из-за иерархии. Подход № 2 снимает с органов власти ответственность за предоставление соответствующих услуг, а в некоторых случаях препятствует устойчивому развитию общественных организаций. Подход № 3 выделяет недостатки в виде длительных переговоров с высокими последующими затратами на реализацию, что снижает степень участия граждан в предоставлении общественных услуг. При обеспечении производства общественных услуг с использованием подхода № 4 сложность заключается в том, что самоорганизация заинтересованных граждан в ряде случаев длится недолго и не имеет достаточных ресурсов и средств для обеспечения процесса снабжения населения услугами. Более того, самоорганизованная деятельность находится под угрозой прекращения из-за возникших ограничений и других препятствий. Известны случаи, когда инициатива граждан по созданию некоммерческой организации для решения каких-то проблем была раскритикована соответствующими органами и регистрация юридического лица не была осуществлена.

Как известно, в России в последние десятилетия достаточно активно развиваются информационные технологии, в том числе и для предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронном виде. Было принято несколько целевых Программ. Это «Электронная Россия (2002-2010 годы)», целью которой было повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможностей доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов государственных услуг, и «Информационное общество (2011-2020 годы)», созданное для повышения качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Практически каждое учреждение сегодня имеет свой функционирующий

официальный сайт, который информирует потребителей о деталях своей деятельности, услугах, работах и т.д.

Если выделить 4 уровня использования пользователями сайтов учреждений:

1. Ознакомление с предлагаемой информацией;
2. Самостоятельный поиск нужной информации на сайте;
3. Умение отправлять запросы и получать ответы;
4. Влияние на деятельность организации,

то учет пожеланий заинтересованных лиц в деятельности таких организаций, очевидно, будет характеризовать последний 4-й уровень. Например, на 1-м уровне сайт является малостраничным и содержит описание организации, подробную информацию и объявления. На 2-м уровне пользователи получают возможность, благодаря навигации по сайту и форме поиска, получить более подробную информацию о тех или иных услугах. На 3-м уровне, через контактную информацию или чат, имеющиеся на сайте, осуществляется взаимодействие между посетителем сайта и организацией в форме «вопрос-ответ». А уже воздействие на деятельность осуществляется путем заполнения специальной формы, в которой указываются сильные и слабые стороны деятельности, предложения, отзывы, и все это поступает на рассмотрение соответствующим сотрудникам, а в конце определенного периода достигнутое обобщается в отчет и выкладывается в открытый доступ на том же сайте. Поскольку учреждения также производят то, что более или менее востребовано потребителем, им целесообразно использовать маркетинг и его инструменты для продажи продукта даже в государственном секторе]. Итак, в общем случае В. Котлер понимает маркетинг как вид человеческой деятельности, направленной на удовлетворение нужд и потребностей посредством обмена [11]. По мнению автора, маркетинг в государственном секторе предпочтителен там, где он значим для удовлетворения потребностей населения и в том, что представляет для него ценность [12]. Однако для

государственного сектора в Российской Федерации это определение следует уточнить, поскольку потребители не всегда напрямую оплачивают полученные услуги, а в качестве средства обмена за полученные государственные или муниципальные услуги, в зависимости от того, кому принадлежит имущество учреждения, можно указать удовлетворенность получателей услуг, массовость, достижение определенных целей и т.д. Иными словами, иногда такой обмен носит нематериальный характер, а выгода, получаемая производителем, вытекает из удовлетворенности или успешности получения услуги конечным потребителем. Бюджетные и автономные учреждения осуществляют свою основную деятельность в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, которое составляется учредителем с учетом тех видов деятельности учреждения, которые в его уставе названы основными. В соответствии с Порядком формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640, государственное задание формируется с учетом предложений учреждения, основанных, в том числе, на потребности в соответствующих услугах и работах, которые оцениваются в соответствии с прогнозом динамики количества потребителей услуг и работ, уровня удовлетворенности существующим объемом и качеством услуг и результатов труда и возможностей Учреждений. Таким образом, учреждения также имеют возможность использовать маркетинговые инструменты для определения и даже формирования спроса на определенные услуги и, соответственно, предлагают учредителю изменить параметры задания на следующий год. Даже если для этого потребуются внести изменения в устав, чтобы привести в соответствие перечень основных видов деятельности.

Еще одним подспорьем в создании децентрализации государственных (муниципальных) услуг в России является предоставление потребителю возможности самому выбирать услуги с обеспечением финансирования его

выбора [8]. Закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» указывает, что способами выбора поставщиков услуг являются выбор поставщика услуг из специального реестра с использованием социального сертификата, а также конкурсный отбор поставщиков услуг для оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

В какой степени учреждения в Российской Федерации готовы и используют на практике предоставленные возможности для формирования набора услуг, востребованных конечными потребителями? Для предварительного ответа на этот вопрос в 2021-2022 гг. на сайте bus.gov.ru автором случайным образом были отобраны 100 учреждений России, имеющих интернет-сайты и оказывающих государственные (муниципальные) услуги в сфере физической культуры и спорта. По указанной контактной информации в письме был разослан вопрос о том, может ли клиент данной организации предложить бесплатную услугу, которой у них нет, чтобы быть рассмотренным. Акцент был сделан на оказании услуг бесплатно для потребителя, поскольку именно так, за некоторым исключением, оказываются услуги населению за счет государственного (муниципального) задания. На вопрос ответили 27 организаций. Только 10 ответили однозначно утвердительно. Достаточно низкий процент, около 30%, от общего числа ответов на вопрос по электронной почте может быть отчасти связан с неполучением письма из-за неактуального адреса электронной почты на сайте или попадания письма в папку нежелательной почты получателя. В то же время не исключены незаинтересованность, низкий уровень администрирования сайта или организации взаимодействия с посетителями интернет-ресурса, что не характерно для реализуемого в нашей стране рыночного подхода, предлагаемого концепцией Нового государственного менеджмента (НГМ).

Таким образом, развитие концепций административных реформ в мировой практике - это переход от административной к общественной модели, когда именно гражданам принадлежит решающая роль в выборе и управлении государственными (муниципальными) услугами, которые они же и получают. Реформирование общественного сектора в Российской Федерации также демонстрирует смену административного подхода на более современный, предполагающий ослабление роли государства, децентрализацию. В связи с этим на микроуровнях системы государственных (муниципальных) услуг в России, где субъекты предоставления услуг предлагают их непосредственно получателям, необходимо изменить привычный способ их распределения, когда учредитель в большинстве случаев решает, где и что будет реализовано. Предоставленные учреждениям возможности влиять на показатели государственного (муниципального) задания используются ими не в полной мере, судя по опросу, который, конечно, не объясняет всей совокупности объектов исследования. Не стоит забывать, что сейчас предоставление подобных услуг возможно не только учреждениями, но и другими организациями. В связи с этим государственным (муниципальным) организациям следует изменить организацию деятельности, так как в противном случае возможно перераспределение бюджетов, выделенных на оказание услуг, в пользу более эффективных организаций, которые будут более полно удовлетворять запросы потребителей.

Для более точной оценки степени готовности учреждений к взаимодействию с конечными потребителями для изменения ассортимента услуг необходимо провести более масштабное исследование с использованием статистических методов, с новыми уточняющими вопросами, а также среди большего числа учреждений в России.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2022)
2. Федеральный закон «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13.07.2020 № 189-ФЗ
3. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ
4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 № 83-ФЗ
5. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» [Электронный ресурс]. URL-адрес: https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f
6. Государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)» [Электронный ресурс]. URL-адрес: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/1/>
7. Азарова, С.П. Специфика маркетинговой деятельности в государственном секторе / С.П. Азарова // Вектор экономики. – 2017. - № 4 (10). - с. 10.
8. Баранов, Н.А. Сущность государственной политики (лекция 4) / Н.А. Баранов. [Электронный ресурс]. URL-адрес: <https://nicbar.ru/politology/study/49-kurs-gosudarstvennaya-politika-i-upravlenie/494-lektsiya-4-gosudarstvennaya-politika>
9. Зубарев, Д.Н. Конкурентоспособность государственных, муниципальных бюджетных и автономных учреждений: основы

формирования институциональной модели оценки / Д.Н. Зубарев // Экономика: вчера, сегодня и завтра. – 2018. - № 8. - С. 54-67.

10. Кленк, Т., Рейтер, Р. Пост-новое государственное управление: идеи реформ и их применение в сфере социальных услуг // Международное обозрение административных наук. 2019. - № 85. – С. 3.

11. Котлер, Ф. Маркетинг для государственных и общественных организаций / Ф. Котлер. - Санкт-Петербург: Питер, 2008

12. Котлер, Ф. Основы маркетинга. Краткий курс [Основы маркетинга. Краткий курс] / Ф. Котлер. - Москва: Изд-во Вильямса, 2007

13. Маккорт, У. (2008) Государственное управление в развивающихся странах/ У. Маккорт // Обзор государственного управления. – 2008. - № 10(4). – С. 468

14. Поспелова, Е.А., Казакова, М.В. Препятствия для внедрения принципов нового государственного управления в государственных системах развивающихся стран / Е.А. Поспелова, М.В. Казакова // Финансовый журнал. – 2015. - № 4. - С. 10.

15. Рыбакова, И.Н. Институционализация сферы государственных услуг: проблемы исследования / И.Н. Рыбакова // Экономические и социально-гуманитарные исследования. – 2015. - № 1 (5). - С. 135.

16. Lindgren I., Veenstra A. F. van/ Digital government transformation: a case illustrating public e-service development as part of public sector transformation // dgo'18 Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research. 2018. [Электронный ресурс] URL: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209302>