



Белозерова С. М., зам. начальника Управления административной реформы и контроля государственных платных услуг Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), г. Москва, belozeroва@fas.gov.ru

МАРКЕТИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В статье рассматриваются вопросы формирования и развития сферы государственных услуг в условиях рыночных преобразований. Фактическая ситуация в данной области требует принятия определенного комплекса мер государственного регулирования. Особое внимание уделено маркетинговому подходу в предоставлении государственных услуг как способу достижения одной из главных целей административной реформы — повышение качества и доступности государственных услуг.

Ключевые слова: управление, государственные услуги, органы власти, маркетинг, потребитель.

Введение

Текущее состояние экономики России позволяет говорить о том, что мы существенно отстаем в экономическом развитии от ведущих рыночных стран мира, в связи с чем должны быстрыми темпами пройти этап соответствующих преобразований.

Трансформация экономической системы — сложный, сопряженный с определенными потерями процесс, поскольку он начинается с модификации управленческого мышления. В условиях становления рыночных отношений важнейшим фактором успеха становится освоение и непрерывное совершенствование теории и практики современного управления.

Административная реформа — одно из ключевых направлений реформирования системы государственного регулирования экономики современной России¹.

Одним из приоритетов исследований настоящего времени является выработка основных теоретических и методологических принципов практического использования современных технологий менеджмента в государственном управлении, вследствие чего существенное внимание следует уделить такому направлению, как государственный маркетинг.

Маркетинг в системе государственного управления

Маркетинг — многогранное понятие. Существует множество его определений. В широком смысле — это философия управления компанией, согласно которой разрешение проблем потребителей путем эффективного удовлетворения их запросов ведет к успеху организации и приносит пользу обществу. Однако следует согласиться с мнением многих авторов, что данное определение можно скорее отнести к концепции маркетинга, так как это основная идея, лежащая в основе его деятельности, характеризующая не вид деятельности,

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

а ее цель. Одни из первых исследований в области формирования концепции маркетинга провел Джон Маккиттерик, президент фирмы *General Electric*, который предложил следующее определение: маркетинг есть интегрированная, ориентированная на потребителя и прибыль философия бизнеса². Следует добавить, что на достижение данной цели должны быть направлены действия каждого конкретного человека в организации.

Однако для того, чтобы эффективно удовлетворять запросы потребителей, необходимо иметь сведения о том, в чем они в данный момент нуждаются, анализировать конкурентную среду и адекватно оценивать собственные возможности, для чего проводить соответствующие маркетинговые исследования рынков, которые являются основой маркетинга.

Несмотря на то, что мы все чаще говорим о проникновении элементов маркетинга в сферу некоммерческих организаций, в полной мере целостная концепция маркетинга в деятельности институтов государственного администрирования не используется. Органы власти (субъекты) слабо нацелены на конкретные нужды потребителей.

Между тем государством на эту сферу возложены особые социальные функции, и на осуществление данных мероприятий расходуются бюджетные средства и общественные ресурсы. Таким образом, назрела объективная необходимость применения маркетинга в полном объеме своих задач в государственном управлении.

Государственное управление рассматривается как деятельность органов и учреждений всех ветвей государственной власти, направленной на определение целей развития, разработку и осуществление регулирующих, организующих и координирующих

влияний на все сферы общества для удовлетворения потребностей граждан, которые постоянно изменяются, и достижение поставленных общественных целей развития³. Из данного определения следует приоритет государственного маркетинга — максимальное удовлетворение потребностей граждан на основе исследований их интересов и нужд, а также факторов влияния на формирование данных интересов и нужд.

Понятие государственной услуги на современном этапе

Одной из форм взаимодействия государства с гражданами и организациями является оказание государственных услуг. При этом речь идет не только об общественных или социально-значимых благах (оборона, охрана общественного порядка, образование, здравоохранение и т. п.), но и о таких услугах, как наделение легальными правами собственности (регистрация имущества, сделок), фиксация юридических прав (например, гражданства), выдача разрешительных документов (вход на соответствующий рынок) и т. п.

Многие авторы отмечают, что «официальное» понятие «государственная услуга» появилось в России в процессе проведения административной реформы. В правовом государстве, гражданском обществе исполнительная власть всех уровней и видов обязана оказывать государственные услуги.

По существу понятие «государственные услуги», которые предоставляются федеральными органами исполнительной власти безвозмездно или по регулируемым ценам, было определено в качестве функций органов государственного управления, подпунктом д пункта 2 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² John B. McKittrick. «What is Marketing Management Concept?» in Freak Bass (ed.), *The Frontiers of Marketing Thought and Action*. Chicago: American Marketing Association, 1957. P. 71–82.

³ Цветкова В. В. Государственное управление в Украине. Львов, 2002. — 352 с.

Для большинства российских исследователей государственные услуги ассоциируются исключительно с определениями «социальные» или «публичные». Однако не совсем верно смешение или противопоставление данных услуг, поскольку услуга может одновременно обладать рядом признаков, которые позволят отнести ее как к государственной, так и к социальной или публичной.

Содержание публичных услуг всегда имеет общезначимую направленность (наличествует публичный интерес) и неограниченный круг потребителей. Социальные услуги, как правило, связывают с определенной сферой реализации (образование, здравоохранение, культура и др.), каждая из которых сама по себе общественно значима, что также относит указанные услуги к разряду публичных. Государственные (муниципальные) услуги, прежде всего, характеризуются субъектом реализации — это обязательно органы власти. В обществе всегда присутствуют потребности, удовлетворение которых берет на себя непосредственно государство. Таким образом, государственные услуги также зачастую связаны с публичными государственными функциями. Кроме того, результат государственной услуги может не обладать самостоятельной ценностью, а быть основой для получения последующих частных благ.

Если публичные и социальные услуги, исходя из общественного интереса, могут оказываться как органами власти или государственными организациями, так и коммерческими структурами, то очевидно, что там, где имеют место контрольные (разрешительные) полномочия государства, уместны только государственные услуги.

В рамках текущего исследования предлагается опираться на следующее определение: государственная услуга — деятельность (действие или совокупность действий) федеральных органов исполнительной власти в связи с обращением по-

требителя услуги в целях реализации своих прав, законных интересов либо исполнения возложенных на указанные органы нормативными правовыми актами обязанностей.

Следует оговориться, что предложенное определение не может рассматриваться как единственно верное.

Основными потребителями государственных услуг являются физические или юридические лица: органы государственной власти, хозяйствующие субъекты, некоммерческие организации, граждане.

Основные проблемы сферы государственных услуг

Следует учесть, что граждане заинтересованы не только в возможности удовлетворения личных интересов, связанных с самореализацией, но и в реализации своих прав в рамках обеспечения государством своих публичных функций.

Получение государственной услуги может иметь принудительный характер, когда в определенных условиях физическим или юридическим лицам нормативными правовыми актами вменяется в обязанность осуществление взаимодействия с государственными органами. Неисполнение, как правило, влечет за собой санкции со стороны государства.

Проще говоря, спрос на государственные услуги может формироваться как желанием удовлетворения личных потребностей, так и под влиянием внешней необходимости, когда государство принудительно создает спрос на определенные виды услуг в рамках осуществления своих контрольных функций.

Система государственного контроля разделена на две составляющие: осуществление разрешительных полномочий, при которой происходит выдача документов государственного образца (лицензионных удостоверений, разрешений, свидетельств об аккредитации, сертификатов и др.),

а также исполнение надзорных полномочий осуществления хозяйственной деятельности на соответствующих товарных рынках или в соответствующей сфере компетенции (ветеринарный, санитарный, экологический надзоры и т. д.).

Однако во всех случаях государству надлежит обеспечить максимальный комфорт при получении государственных услуг всем категориям потребителей.

Необходимо отметить, что в настоящее время значительная доля услуг, оказываемых органами государственной власти и находящимися в их ведении государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями на платной основе в целом носит монопольный характер — услуги не имеют рыночных аналогов, что позволяет органам власти самостоятельно устанавливать их стоимость по не вполне прозрачным правилам, при этом процедуры непосредственного предоставления услуги, как и размер выплат, могут существенно отличаться в разных государственных структурах.

Кроме того, потенциальные потребители государственных услуг не полностью информированы об уровне предстоящих затрат, что оставляет пространство для коррупционных и иных злоупотреблений представителей власти.

Указанные недостатки приводят к возникновению дополнительных административных барьеров, неэффективному распределению государственных ресурсов и увеличению нагрузок для экономических агентов.

Кроме того, совмещение органами государственной власти полномочий управления и хозяйственных функций зачастую, в прямом или опосредованном виде, приводит к тому, что данные органы в большей степени заинтересованы в развитии именно платных услуг, чем в реализации других направлений.

По мнению экспертов, подобная ситуация возникает и в тех случаях, когда рынок определенных услуг и соответствующий

потребительский спрос создаются искусственно. Главная проблема заключается не в характеристиках данного рынка (конкурентный или монопольный, условия предоставления и др.), а в том, насколько вообще оправдано его существование⁴, поскольку такая часть услуг носит явно избыточный характер и ведет к излишним расходам как для потребителей, так и для государства.

Неоправданные обременения, возникающие в ходе реализации органами исполнительной власти государственных услуг, создают ограничения для деятельности хозяйствующих субъектов, вывода товаров на рынок, что напрямую препятствует конкуренции, а также образует дополнительные издержки для граждан.

Маркетинг государственных услуг

Оказание услуг — одно из основных предназначений государства. Сложившаяся ситуация в данной сфере требует принятия срочных мер государственного регулирования, направленных на укрепление клиентской ориентации в деятельности государственных органов. При этом можно говорить о том, что ориентированный на клиента (потребителя) подход в предоставлении государственных услуг соотносится с маркетинговой концепцией, в основе которой лежит ориентация производителя товара (органов власти или их подведомственных организаций) на нужды потребителя.

Такой подход продиктован необходимостью достижения одной из главных целей административной реформы — повышение качества и доступности государственных услуг.

⁴ Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А. Е. Шаститко; авт. коллектив: Н. С. Батаева, П. В. Крючкова, М. С. Потапенко, В. Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко. Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2002. — 160 с.

Использование маркетинговой концепции в работе органов власти влечет за собой постановку новых целей и задач для системы государственной службы, а также появление соответствующих маркетинговых функций в сфере государственного регулирования экономики, например, таких как: установление роли государственных услуг в системе государственного управления, выявление или формирование потребностей в конкретных государственных услугах, формирование подходов к содержанию государственных услуг, определение необходимого набора государственных услуг, сегментация рынка государственных услуг, изучение и учет факторов влияния на спрос и предложение на рынке государственных услуг, маркетинговое планирование, использование передового мирового опыта (бенчмаркинг) в области оказания государственных услуг, контроль предоставления государственных услуг.

Такой контроль предполагает проверку установленных нормативными документами порядков предоставления и ценообразования услуги, а также качества оказания государственных услуг. В систему мониторинга необходимо включать оценку эффективности внутренних административных процессов и процедур предоставления услуги, а также определение степени удовлетворенности потребителей качеством и доступностью получаемых услуг.

Вместе с тем с учетом одного из главных правил маркетинга: «изучение начинается с себя» — определению (установлению) спроса на потребление государственных услуг и выработке стратегии удовлетворения этих нужд должен предшествовать анализ собственных возможностей (необходимость) предоставления государственных услуг.

В целях упорядочения системы предоставления государственных услуг ведется разработка единого перечня (реестра) услуг, которые вправе оказывать тот или иной орган исполнительной власти, в том числе

в лице своих структурных подразделений или подведомственных организаций. Перечень будет закреплен Постановлением Правительства РФ.

Решение о предоставлении государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям органами государственной власти, должно приниматься исходя из следующих критериев: соответствует ли предоставление государственной услуги целям и задачам органа государственной власти, т. е. рационально ли предоставление услуги в принципе; возможно ли использование рыночных механизмов при предоставлении услуги в том случае, если ее предоставление необходимо; какими условиями должна сопровождаться услуга, а также каков порядок ее реализации, если оказывать услугу надлежит государству.

Государственные услуги должны быть универсальными и характеризоваться отсутствием дискриминации в требованиях в отношении всех категорий потребителей, а процесс получения услуг не должен создавать технологических барьеров.

Избыточные государственные услуги, особенно если они оказываются с использованием ресурсов исполнительных органов власти, должны быть упразднены.

Экспертиза государственных услуг на предмет их необходимости осуществляется Правительственной комиссией по проведению административной реформы в рамках работ по оптимизации функций органов исполнительной власти. При этом обеспечиваются анализ нормативной правовой базы, закрепляющей функции по оказанию государственных услуг и порядок их предоставления, и анализ практики предоставления государственных услуг.

Кроме того, оптимизации подлежат и сам порядок предоставления необходимых государственных услуг, что предполагает упорядочение и упразднение избыточных административных процедур и административных действий. Данная работа увязывается с мероприятиями по стандартизации и рег-

ламентации функций по оказанию государственных услуг.

Также актуальна выработка единых принципов формирования цен на публичные услуги. Механизм ценообразования применительно к определенному набору услуг, оказываемых органами исполнительной власти и их организациями, должен строиться с учетом социальной значимости услуги, ее характера и соответствия функциональным задачам ведомств и издержек по оказанию услуги. Платное предоставление государственных услуг оправдано лишь исключительной необходимостью компенсации издержек их предоставления, если соответствующее финансирование не производится или производится не в полном объеме из бюджета соответствующего уровня. При этом задача органов власти — не максимизация дохода, а качество предоставления государственных услуг. В случае вынужденного обращения потребителя за государственной услугой она должна оказываться на бесплатной основе, за исключением услуг, результатом которых является юридически значимое действие и происходит взимание государственной пошлины.

В рамках процедуры государственного самообследования необходимо также проанализировать кадровую готовность смещения приоритетов деятельности в сторону потребителя.

Учитывая, что государственные услуги неотделимы от органов государственной власти, контакт с потребителями необходимо рассматривать как неотъемлемую часть предоставления услуги. Открытая связь между участниками государственных услуг (производителя и клиента) повышает роль межличностного общения, поэтому государственные служащие должны быть подготовлены для взаимодействия с потребителями на всех этапах оказания услуги, тем более что предоставление (сбыт) услуг требует большей степени личного участия при работе с заявителями, контактов и информации, получаемых от них, чем при реализации товаров.

Кроме того, наличие властных полномочий и обладание соответствующим административным ресурсом позволяют государственным служащим самостоятельно устанавливать требования к потребителям и накладывать санкции за их несоблюдение, в связи с чем противодействие коррупции и минимизация ситуаций развития конфликта интересов также должны играть ведущую роль в развитии системы государственной службы. В данном случае одним из приоритетов оптимизации сферы государственных услуг следует считать работу, направленную на исключение прямого взаимодействия потребителя с органами государственной власти.

В качестве первых шагов практического применения принципов маркетинга в предоставлении государственных услуг можно рассматривать создание МФЦ — многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг⁵.

На сегодняшний день уже выработана стратегия развития МФЦ, определены основные показатели эффективности деятельности, а также методы контроля на каждом этапе цикла.

На базе указанных центров планируется предоставление государственных (муниципальных) услуг по следующим направлениям: социальная поддержка населения; регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; определение или подтверждение гражданско-правового статуса заявителя; регулирование предпринимательской деятельности.

Мониторинг деятельности МФЦ позволит выявить основные потребности граждан и бизнеса в рамках оказания государственных (муниципальных) услуг и создать предпосылки для определения стратегии удовлетворения этих потребностей.

⁵ Постановление Правительства РФ от 03.10.2009 № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе Многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг».

Заключение

В заключение отметим следующее: международный опыт и анализ мировой практики государственного управления показывает, что совершенствование сферы реализации государственных услуг является важнейшим условием экономических преобразований.

Как общество, так и государство заинтересованы в минимизации всех видов затрат при взаимодействии и в достижении наиболее полного конечного результата данного взаимодействия.

Ориентация на потребителя и повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг в настоящее время становится приоритетом административной реформы в России.

Целесообразно дополнительное изучение развития данного направления государственного администрирования как одного из механизмов совершенствования управления социально-экономическими процессами в обществе.

Список литературы

1. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».
2. *John B. McKittrick*. «What is Marketing Management Concept?» in *Freak Bass* (ed.), *The Frontiers of Marketing Thought and Action*. Chicago: American Marketing Association, 1957. P. 71–82.
3. *Цветкова В. В.* Государственное управление в Украине. Львов, 2002. — 352 с.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
5. Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А. Е. Шаститко; авт. коллектив: Н. С. Батаева, П. В. Крючкова, М. С. Потапенко, В. Л. Тамбовцев, А. Е. Шаститко. Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2002. — 160 с.
6. Постановление Правительства РФ от 03.10.2009 № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе Многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг».
7. *Андреев С. Н.* Маркетинг в некоммерческой сфере: теоретический аспект // *Маркетинг в России и за рубежом*. 2000. № 4. М.: Финпресс, 2000.
8. *Панкрухин А. П.* Маркетинг: учебник. 6-е изд. М.: Омега-Л, 2009. — 656 с.

S. Belozeroва, Deputy Head of the Department for control over administrative reform and paid government services of the Federal Antimonopoly Service (FAS Russia), Moscow, belozeroва@fas.gov.ru

MARKETING OF THE STATE SERVICES

Formation and development of state service sphere in terms of market reforms are considered in the article. The actual situation in this field demands acceptance of the certain complex of measures of state regulation. This article gives special value to the marketing approach in granting of the state services as a way of achievement of one of the main purposes of administrative reform — it is improvement of quality and availability of the state services.

Key words: management, state services, authorities, marketing, consumer.